

Umgang mit einem Riesenreich

Angela Merkels Blick auf China hat sich stark verändert. Vier Phasen erklären ihre heutige Position in der Causa Huawei.

Von Andreas Rinke

Als Angela Merkel am 7. September 2019 vor die Studierenden der Universität Huazhong in Wuhan trat, hatte sie ein dickes Lob im Gepäck. „Chinas Weg zu mehr Offenheit und Reformen auf dem Weg hin zu einer marktwirtschaftlichen Ordnung ist der richtige Weg“, erklärte die Kanzlerin. Damit wählte sie eine völlig andere Tonlage als US-Präsident Donald Trump, der China als Konkurrenten der bisherigen Supermacht USA ausmacht und immer wieder mit Strafzöllen und Sanktionen überzieht. In einer Phase, in der die US-Regierung ihre Verbündeten zumindest im Streit um die Beteiligung des chinesischen Netzwerkausrusters Huawei auf Linie zwingen will, ist Merkels Aussage eine deutliche Ansage: Deutschland will sich – darin einig mit Frankreich und den meisten EU-Partnern – bei aller Kritik etwa an der Behandlung der Uiguren in Xinjiang nicht auf einen Anti-China-Kurs zwingen lassen.

Überraschend kommt dies nicht. China nimmt im Regierungshandeln Angela Merkels einen ganz besonderen Platz ein. Kein außereuropäisches Land hat Merkel

in den 14 Jahren ihrer Amtszeit häufiger besucht. Nirgendwo sonst hat sie neben dem obligatorischen Hauptstadtbefuch so viele systematische Abstecher in die Provinzen gemacht.

Zu den Konstanten ihrer Chinabesuche gehören neben der Mitnahme hochkarätiger Unternehmensdelegationen und der Betonung einer Win-win-Konstellation immer auch Treffen mit Bürgerrechtlern und NGO-Vertretern in der deutschen Botschaft – sowie die Faszination über das Tempo der Entwicklung in China, das Merkel in Reden nach ihren Besuchen immer wieder betont. Es gibt also lange Linien in Merkels Chinapolitik, die auch ihr heutiges Vorgehen in der Debatte um das Thema Huawei und das 5G-Netz erklären.

Dennoch zeigen sich in den 14 Jahren auch enorme Veränderungen in ihrer Sicht auf China – was schon mit dem einzigartigen Tempo der Entwicklung des Landes zusammenhängt. „Als ich 2005 Kanzlerin wurde, war das Bruttoinlandsprodukt Chinas kleiner als das Deutschlands. Heute ist es mehr als dreimal so groß wie das Deutschlands“, beschreibt Merkel selbst



Dr. Andreas Rinke ist politischer Chefkorrespondent der Nachrichtenagentur Reuters in Berlin.

den wichtigsten Faktor. Ganz grob kann man die Chinapolitik der Kanzlerin in vier Phasen unterteilen. Grundlage dieses Artikels sind zahlreiche Mitreisen in der Regierungsmaschine nach China, Pressekonferenzen und Reden sowie Gespräche mit ihren Beratern in den vergangenen Jahren (zu offenen Quellen siehe auch den Kasten auf S. 76).

Die Entdeckung Chinas (2005–2008)

Merkel hatte die ersten Erfahrungen mit China schon als Umweltministerin in den Jahren 1994 bis 1998 gemacht. Aber den ersten Meilenstein in ihrer Chinapolitik als Kanzlerin markiert der 23. September 2007. Sie empfing den Dalai Lama zu einem „privaten Gedankenaustausch“ im Kanzleramt, was Verstimmung in Peking auslöste. Merkel hatte gleich in der Anfangsphase ihrer Kanzlerschaft damit einen Kontrapunkt zu einer von ihr als zu realpolitisch empfundenen Politik ihres Vorgängers Gerhard Schröder gegenüber Russland und China gesetzt. Der Ärger wandelte sich nach Einschätzung ihrer Berater bald in Respekt um. Zudem räumte Merkel eine zentrale Sorge in Peking aus: Die Kanzlerin unterstrich immer wieder, dass sie an der traditionellen Ein-China-Politik Deutschlands nicht rütteln werde.

Übrigens stand schon damals die Frage auf der Agenda, ob China eigentlich eine Bedrohung sei. Jedes Land müsse die gleiche Chance auf Entwicklung erhalten, betonte Merkel 2007. Wenn es gelinge, gemeinsame Standards für die Zusammen-

arbeit festzulegen, „dann wird die Entwicklung keines Landes für ein anderes Land eine Bedrohung sein“, betonte sie.

China als Retter des Euro (2008–2013)

Der Grund für eine zentrale Neujustierung in Merkels Chinapolitik kam ausgerechnet aus den USA: die Schuldenkrise von 2008. Der Ausbau der multilateralen Abstimmung im G20-Rahmen wurde von China unterstützt, das zu einem Partner Deutschlands bei der internationalen Zusammenarbeit avancierte. Zusammenfassend sagte die Kanzlerin 2010: „Deutschland und China haben während der Bewältigung der internationalen Finanz- und Wirtschaftskrise sehr engen Kontakt gehalten.“ Sie lobte eine neue Nähe. Man könne die Beziehungen „auf eine völlig neue Ebene stellen“. Künftig sollten einmal jährlich Regierungskonsultationen stattfinden.

Die Zusammenarbeit verstärkte sich in der folgenden Eurokrise noch weiter. China wurde zum größten Verbündeten europäischer Regierungschefs und insbesondere Merkels bei dem Versuch, die Eurozone zusammenzuhalten. Das Land kaufte in erheblichem Umfang Anleihen von Euro-Schuldenstaaten auf, um die Lage zu stabilisieren. Im Hintergrund lief eine enge Abstimmungsmaschinerie zwischen Berlin und Peking, die teilweise öffentlich wurde. Anfang Januar 2011 etwa versicherte der chinesische Ministerpräsident Wen Jiabao der Kanzlerin in einem Telefonat, dass man Europa auch weiter unterstützen werde.

Merkel rutschte in dieser Phase immer mehr in die Rolle der zentralen Ansprechpartnerin Pekings in Europa. Neu war, dass sie bei ihren weltweiten Road-Shows für den Euro zur Bittstellerin wurde. China wiederum begann aus einer neuen Position der Stärke heraus, die Europäer zu ermahnen. Diese Phase von 2008 bis 2013

Im Hintergrund der Finanzkrise lief eine enge Abstimmungsmaschinerie zwischen Berlin und Peking

Mit „Made in China 2025“ formulierte Peking einen Füh- rungsanspruch in fast allen Industriebereichen

hat bei Merkel erkennbar den Eindruck hinterlassen, dass es eine Nähe im Denken gibt, die ideologische Grenzen überwindet. Vor allem den anglo-amerikanischen Finanzmärkten warf sie sehr kurzfristiges Denken vor. Chinas Politik dagegen war strategisch und auf lange Linien ausgerichtet und damit berechenbarer. Zudem teilten ihre chinesischen Gesprächspartner ihr Interesse an einer multilateralen Weltordnung als Gegenmodell zu einer alleinigen Dominanz der USA und des Dollar. Ausdrücklich warb Merkel in dieser Phase um chinesische Investitionen in Deutschland.

Der Kuka-Schock (2013–2018)

Einen neuen Einschnitt gab es nach 2013, als Staatspräsident Xi Jinping sein Amt antrat. In den Folgejahren zeigte sich, dass sich die Hoffnung auf eine schrittweise politische Öffnung des Landes nicht erfüllte. Stattdessen fuhr Peking einen restriktiveren innenpolitischen Kurs, den auch Merkel kritisierte. Dennoch trieben beide Regierungen die engere Zusammenarbeit voran. Am 28. März 2014 veröffentlichten beide Regierungen beim Xi-Besuch in Berlin eine Erklärung, in der ausdrücklich eine strategische Zusammenarbeit in den Bereichen Außenpolitik und Sicherheit erwähnt wurde – Merkel wollte den ökonomischen Riesen schrittweise zu einem größeren Engagement in den internationalen Organisationen bewegen und ihm dadurch gleichzeitig Zügel anlegen. Im März 2015 vereinbarten beide Regierungen eine enge Zusammenarbeit in Sachen Industrie 4.0.

Ein Resultat dieser rasanten Modernisierung Chinas zeigte sich am 17. Mai 2016, als der chinesische Konzern Midea mitteilte, dass er die Augsburger Firma Kuka übernehmen wolle. Kuka als Perle im Bereich der deutschen Robotik stellte die Regierung vor ein Dilemma: Wo sollte in der neuen globalen Welt die Offenheit enden – und wo der Kampf um den Erhalt technologischer Souveränität beginnen? In der Bundesregierung löste die Kuka-Übernahme jedenfalls ein schrittweises Umdenken aus. Zum einen erkannte man in Kanzleramt und Wirtschaftsministerium, dass sich das Verhältnis zu China fundamental änderte: Die 2015 von Peking beschlossene Entwicklungsstrategie „Made in China 2025“ formulierte erstmals öffentlich einen klaren Führungsanspruch in fast allen Industriebereichen. Zum anderen rückte die Frage in den Vordergrund, wie fair Wettbewerb ist, wenn private chinesische Unternehmen mit massiver staatlicher Finanzierungshilfe ausländische Wettbewerber übernehmen können.

Dennoch zögerte Merkel zunächst, den Weg zu einer größeren Abgrenzung mitzugehen. Die ehemalige DDR-Bürgerin argumentierte, dass gerade die Offenheit Deutschlands Wirtschaft stark und wohlhabend gemacht habe. Aber die monatelangen Gespräche über die Zukunft von Kuka zeigten ihr und ihrer Regierung noch eines: In der neuen globalen Welt würde man sich nicht auf die Hilfe anderer deutscher Unternehmen verlassen können, um nationale Interessen zu schützen. Trotz vieler Gespräche der Regierung fand sich kein „weißer Ritter“, der anstelle von Midea Kuka kaufen wollte. Zu sehr, so hieß es damals, waren die deutschen Firmen schon vom chinesischen Markt und von internationalen Investoren abhängig.

Der Fall Kuka war Auslöser für die vom Wirtschaftsministerium in mehreren

Bild nur
Printausg
verfüg

Die schnelle technologische Entwicklung hat den Blick der Kanzlerin auf China verändert. Es ist klar, dass die neuen Fähigkeiten den perfekten Überwachungsstaat ermöglichen.

in
aber
ar

Stufen vorangetriebene Reform des Außenwirtschaftsgesetzes. Die Hürden für den Einstieg ausländischer Firmen in strategischen Bereichen wurden erhöht. China wurde nicht mehr nur als Partner, sondern auch als Konkurrent wahrgenommen. Zudem pochte Merkel auf eine stärkere europäische Abstimmung der Chinapolitik. Weil das Land längst der größere Partner in der Beziehung geworden war, erkannte die Kanzlerin, dass die jahrelang gepflegten deutschen Sonderkontakte zu Peking nicht mehr ausreichten, um eigene Interessen durchzusetzen. „Von Peking aus betrachtet ist Europa eher eine asiatische Halbinsel“, warnte Merkel im Juni 2017 im Zusammenhang mit der Seidenstraßen-Initiative, die den Rest der Welt letztlich als eine Art Außenposten für den Absatz von Chinas Industrieproduktion sieht.

Balanceakt mit dem Riesen (seit 2018)

Diese Ambivalenz kennzeichnet in den vergangenen beiden Jahren Merkels Einstellung gegenüber China. Parallel zu der immer selbstbewusster auftretenden Großmacht Asiens veränderte sich durch den Amtsantritt von US-Präsident Donald Trump das Verhältnis zur bisherigen Super- und Schutzmacht USA. Die Kanzlerin sorgte sich vor der Gefahr einer neuen Bipolarität zwischen den USA und China, in der die EU zerdrückt werden könnte.

Aber nicht nur die neue geopolitische Lage, sondern auch die schnelle technologische Entwicklung in der Digitalisierung veränderte den Blick der Kanzlerin auf China – das zeigte ihr Besuch in der High-tech-Metropole Shenzhen im Mai 2018. Merkel war sichtlich beeindruckt vom Tempo der technologischen Entwicklung. Dazu kam aber, dass die Shenzhen-Visite bei Merkel zwiespältige Eindrücke hinterließ: Denn ihr wurde klar, dass die neuen digitalen Fähigkeiten einen perfekten

Merkels Eindrücke von der technologischen Entwicklung beispielsweise Shenzhens waren durchaus zwiespältig

Überwachungsstaat ermöglichen – etwa durch das „social scoring“, bei dem durch die Analyse von Big Data das Alltagsverhalten von Bürgern bewertet und bestraft werden kann. Fortan diene China in Merkel-Reden ebenso wie die USA als Negativbeispiel für eine Entwicklung, die sie in Europa nicht will – auf der einen Seite eine als hemmungslos empfundene Datensammelwut privater IT-Konzerne, auf der anderen die totale staatliche Überwachung.

Dennoch hielt Merkel weiter an Kooperationen auch im Digitalbereich fest. Wie die Unternehmen ist sie davon überzeugt, dass diese ohne das Wachstum auf dem riesigen chinesischen Markt keine Chancen im globalen Wettbewerb haben werden. Doch die Rollenverteilung veränderte sich weiter: Nun bat die Kanzlerin um eine Absichtserklärung im Bereich der technologischen Zusammenarbeit etwa beim autonomen Fahren – Jahre zuvor hatte China um technologische Beteiligungen gebettelt. Gleichzeitig mahnte Merkel immer stärker, dass Europa in Feldern wie Chip- und Batterietechnik wieder technologisch souverän werden müsse.

Die Causa Huawei

Exemplarisch zeigt sich das neue Spannungsfeld bei der Entscheidung über den Einsatz von Produkten des chinesischen Netzwerkausrüsters Huawei im 5G-Mobilfunknetz – das übrigens in China schon bei ihrem Besuch in Shenzhen ausgerollt wurde. Merkels Entscheidung für den Umgang mit Huawei formte sich Anfang 2019.

Wie üblich hatte sie zunächst eine schnelle Festlegung vermieden, nutzte aber jede Gelegenheit, um auch ausländische Kollegen nach ihrer Haltung zu fragen. Sehr schnell ergab sich für sie, dass alle westlichen Regierungen in einem Dilemma stecken. Sie müssen einerseits die Sicherheitsanforderungen an ein sehr verzweigtes und leistungsstarkes 5G-Netz erhöhen. Andererseits sind ihre Ökonomien aber mit der Chinas bereits erheblich verwoben.

Zudem gab es erhebliches Misstrauen gegenüber den Motiven eines meist unilateral agierenden US-Präsidenten Trump. Daneben warnten Telekommunikationsfirmen, dass der Verzicht auf Huawei-Produkte die Kosten für den 5G-Ausbau enorm in die Höhe treiben würde. BDI-Chef Dieter Kempf warnte offen vor chinesischen Gegensanktionen, die besonders die deutsche Wirtschaft treffen könnten. Merkel selbst sah das Problem, dass sie nicht immer wieder den neuen US-Protektionismus anprangern konnte, wenn sich Deutschland nun selbst abschottete.

Noch unentschlossen im konkreten Fall argumentierte sie deshalb zunächst auf der Metaebene: Am 17. Februar 2019 wehrte sie bei der Münchner Sicherheitskonferenz US-Aufforderungen zu einer Frontstellung gegenüber China ab. Ausdrücklich warb sie dafür, den Aufstieg Chinas nicht etwa abwehren zu wollen, sondern zu bewältigen und zu akzeptieren. Die Botschaft von München war, dass die USA als Demokratie Wertepartner der Europäer sind – dass aber die Europäer mit den Chinesen eher die Vorstellung einer multilateralen Weltordnung teilen als US-Präsident Trump, der bewusst eine Eskalation in den Beziehungen zu China, aber auch in denen mit Europa suchte.

In der Causa Huawei vertagte die Bundesregierung dann Mitte Februar die Entscheidung – auch wegen der wider-

sprüchlichen internen Einschätzungen. Der BND und das Auswärtige Amt gehörten zu den Befürwortern einer härteren Haltung, während Kanzleramtsminister Helge Braun, das Wirtschaftsministerium und die Telekommunikationsfirmen für einen Mix an Ausrüstern für das 5G-Netz votierten. In den folgenden Wochen gewannen dann die Gegner eines Ausschlusses die Oberhand – auch weil sich Innenminister Horst Seehofer klar positionierte. Am 13. März warnte er öffentlich vor negativen Folgen im Chinageschäft, sollte man Huawei ausschließen. Kurz zuvor hatte Merkel eine europäische Abstimmung angedeutet.

Am 19. März legte sich dann auch Merkel öffentlich fest: Sie halte nichts davon, „einen Teilnehmer, weil er aus einem bestimmten Land kommt, per se auszuschließen“, sagte sie. Die Bundesregierung habe sich deshalb entschieden, strenge Sicherheitskriterien aufzustellen, die jeder erfüllen müsse. „Wir sollten jedem eine Chance geben“, sagte sie. Am 22. März folgte die EU-Kommission dieser Linie, Länder wie die Niederlande schlossen sich an. Im Mai erinnerte Merkel daran, dass die Deutsche Telekom seit Jahren in allen Mobilfunknetzen Huawei-Produkte einsetze – und bis dahin offenbar niemand ein Problem darin gesehen habe. Sie rate deshalb „zu einer gewissen Rationalität“, sagte sie intern.

Bei dieser Linie blieb es trotz weiterer Interventionen der USA und einer hitzigeren medialen Berichterstattung auch im Herbst 2019, als die Sicherheitskriterien für die 5G-Ausrüster definiert wurden. Ein wich-

tiger Faktor dabei war, dass das zuständige Bundesamt für Sicherheit in der Informationstechnik (BSI) selbstbewusst versicherte, mögliche Sicherheitsbedenken durch die vereinbarte Zertifizierung sowohl von Hardware- als auch Software-Produkten ausräumen zu können.

Merkel verteidigte ihre Position: Im September 2019 betonte sie in Peking angesichts der um sich greifenden Abschottungsdebatte, dass chinesische Investitionen in Deutschland ausdrücklich erwünscht seien. Zwar änderte sich die öffentliche Diskussion in der Tonlage wegen der Demonstrationen in Hongkong und der Berichte über Masseninhaftierungen von Uiguren in der chinesischen Provinz Xinjiang. Aber die Kanzlerin verwies erneut darauf, dass Huawei doch bereits beim 2G- und 3G-Netz verbaut worden sei. Im Übrigen sei eine einheitliche europäische Linie wünschenswert.

Linie mit leichten Modifikationen

Anfang November kam Merkel den Kritikern zumindest in einem Punkt entgegen: Es sei wahrscheinlich, dass Huawei in ganz Europa nicht in den 5G-Kernsystemen eingesetzt werde, sagte sie. Ähnliche Hinweise kamen von der Deutschen Telekom. Dies richtete sich auch an den Bundestag. Denn dort baute sich Protest auf – in der Union eher ausgehend von den Außenpolitikern, in der SPD seitens der Digitalpolitiker. Während bis dahin vor allem die Sicherheitskriterien im Zentrum der Debatte gestanden hatten, rückte nun langsam ins Bewusstsein, dass der 5G-Aufbau auch eine Änderung des Telekommunikationsgesetzes und des IT-Sicherheitsgesetzes erfordern würde. Beide Gesetze verpflichten die Betreiber kritischer Infrastruktur dazu, bestimmte Vorschriften zu beachten. An beiden Gesetzen muss der Bundestag mitwirken – weshalb sich die Lobbyarbeit

Intern riet die Kanzlerin beim Umgang mit der Causa Huawei weiter „zu einer gewissen Rationalität“

Seit dem Herbst 2019 konzentriert sich die Lobbyarbeit der Huawei-Gegner auf den Bundestag

der Huawei-Gegner fortan auf die Bundestagsabgeordneten konzentrierte.

Doch Merkel blieb beim Verzicht auf einen formellen Ausschluss von Huawei. Man habe sich die Entscheidung in der Bundesregierung nicht leicht gemacht und sei zur Überzeugung gekommen: strenge Regeln für alle. „Das sollte unser Leitmaßstab sein“, sagte sie am 18. November nach der Digital-Kabinettsklausur sehr deutlich.

Eine weitere Hürde nahm sie für diese Position auf dem CDU-Parteitag in Leipzig. Dort wurde ein Antrag entschärft, der eigentlich einen Ausschluss von Firmen vorsah, wenn eine Einflussnahme durch einen „undemokratischen Staat“ drohte. Beschlossen wurde stattdessen die Formulierung „fremder Staat“. Das entsprach der Linie, dass strengste Sicherheitsvorkehrungen für Firmen aus allen Ländern gelten sollten.

Entscheidungsjahr 2020

Doch das Thema ist damit für Merkel nicht erledigt. Kritiker wie der CDU-Außenpolitiker Norbert Röttgen interpretieren den CDU-Parteitagsbeschluss so, dass nun keine chinesische Firma mehr teilnehmen dürfe, könne sich in China doch kein Unternehmen staatlichem Einfluss entziehen. Das Ringen mit den USA, aber auch mit den Kritikern in den eigenen Reihen geht also weiter.

Um ihre Linie durchzuhalten, muss Merkel zeigen, dass sie nicht nur dem US-Dauerdruck standhält, sondern auch zu weit gehende Änderungswünsche der

Parlamentarier beim Telekommunikationsgesetz und dem IT-Sicherheitsgesetz abwehrt. Zugleich will sie verhindern, dass sich die EU-Staaten von China gegeneinander ausspielen lassen. In der zweiten Jahreshälfte 2020 strebt sie deshalb in der deutschen EU-Ratspräsidentschaft eine Premiere an, in der letztlich alle Erfahrungen ihrer 14 Jahre China-Politik als Kanzlerin einfließen – ein gemeinsamer EU-China-Gipfel in ihrer Studienstadt Leipzig soll neben der Dialogbereitschaft ein klares Signal aussenden: Alle EU-Staaten ziehen gegenüber der kommenden Supermacht an einem Strang. **IP**

Quellen

- Rede beim DIHK, 28.11.2019
- Pressekonferenz nach der Digitalklausur der Bundesregierung in Meseberg, 18.11.2019
- Pressekonferenz Merkel und von der Leyen in Berlin, 8.11.2019
- Rede an der Huazhong-Universität in Wuhan, 7.9.2019
- Statement beim Treffen des beratenden Ausschusses der deutsch-chinesischen Wirtschaft in Peking, 6.9.2019
- Der niederländische Ministerpräsident Mark Rutte in der Pressekonferenz mit Merkel in Berlin, 16.5.2019
- Diskussion bei der Veranstaltung Global Solutions in Berlin, 19.3.2019
- CeBit-Messe 2015 in Hannover, bei der China Gastland war, 15.3.2015
- Pressekonferenz mit Belgiens Ministerpräsident Charles Michel in Berlin, 12.3.2019
- Reuters-Interview mit BDI-Chef Dieter Kempf, 6.2.2019.
- Pressekonferenz mit Ministerpräsident Wen Jiabao in Peking, 2.2.2012
- Telefonat Merkel mit Ministerpräsident Wen Jiabao, 28.1.2011
- Pressekonferenz mit Ministerpräsident Wen Jiabao in Peking, 27.8.2007