

Lob der Nischenpolitik

Deutschland spielt in Europas China-Politik heute die Rolle des Impulsgebers

Sebastian Heilmann | **In Peking wird unter den EU-Mitgliedern nur Deutschland wirklich ernst genommen – eine Chance für Berlin, auf Grundlage der seit Jahrzehnten erfolgreich praktizierten Nischenpolitik neue Akzente zu setzen und weitere Felder für die Kooperation mit China zu öffnen. Diese ist zugleich beweglich genug, um erwartbare Rückschläge aufzufangen.**

Das Koordinatensystem der China-Politik verändert sich gegenwärtig tiefgreifend. China fordert immer offener die von den USA nach dem Ende des Kalten Krieges angeführte internationale Ordnung heraus. Die Volksrepublik will sich vom Westen nicht mehr zu dessen Bedingungen einbinden lassen. Die chinesische Führung rückt enger mit Russland zusammen und setzt innenpolitisch auf eine harte Linie. Zugleich mehren sich die Anzeichen ökonomischer Fragilität in China. Wie soll die deutsche China-Politik auf diese Veränderungen reagieren? Ein nüchterner „Reality Check“, was die Grenzen der bisherigen EU-China-Politik angeht, lässt keinen anderen Schluss zu: Berlin kommt eine Rolle als Impulsgeber in neuen Handlungsfeldern zu.

Ein verändertes Umfeld

Dafür gibt es viele Gründe. Mehrere miteinander verbundene Entwicklungen lassen unsere Beziehungen zu

China sehr viel störungsanfälliger werden als in dem vergangenen „goldenen Jahrzehnt“ der deutsch-chinesischen Kooperation.

Unter dem neuen Partei- und Staatschef Xi Jinping verstärken sich die Anzeichen einer politischen Verhärtung nach innen und außen. Seit Jahrzehnten etablierte Kooperationsmuster westlicher Staaten mit China – etwa mittels politischer Stiftungen und Nichtregierungsorganisationen – sind unter den Generalverdacht der „Infiltration durch ausländische feindliche Kräfte“ geraten, deren Ziel die Unterminierung des chinesischen politischen Systems sei. Zu den Zeichen der Verhärtung innerhalb Chinas gehört auch eine aggressive nationale Industriepolitik, die den Druck auf ausländische Unternehmen erhöht.

Zugleich verändern sich außenpolitische Praktiken und Ambitionen: Unter Xi Jinping verfolgt Chinas Führung neue internationale Prioritäten und eröffnet mit großem diplo-

matischen und finanziellen Einsatz neue geostrategische Korridore. Besondere Ambitionen richten sich auf den Ausbau von Handelskorridoren („Seidenstraßen“), die Chinas Nachbarländer durch Infrastrukturausbau, Abbau von Handelsschranken und sicherheitspolitische Kooperation einbeziehen.

„Süd-Süd-Kooperation“ wird für China immer wichtiger: Peking baut seine wirtschaftlichen und diplomatischen Beziehungen zu Schwellen- und Entwicklungsländern gezielt aus. Die traditionellen Beziehungen zu westlichen Staaten und Märkten werden zwar weiterhin gepflegt. Aber sie nehmen im Gesamtgeflecht der globalen Aktivitäten Chinas nicht mehr die überragende Position der Vergangenheit ein.

In der asiatisch-pazifischen Region wiederum tritt die lange Zeit verdeckte Großmachtrivalität zwischen China und den USA immer offener zutage. Von beiden Seiten angetrieben wird sie sich in den kommenden Jahren noch verschärfen und neue Koordinaten für alle in der Region aktiven Staaten setzen, auch für die Europäer. China nutzt zudem konsequent die aktuellen Möglichkeiten, die sich mit Moskaus Isolation für eine Vertiefung der russisch-chinesischen Zusammenarbeit bieten – mit Russland als künftigem Juniorpartner Chinas.

Für diese Verschiebungen sind neben Entscheidungen der chinesischen Führung auch konkrete innenpolitische, gesellschaftliche und binnenwirtschaftliche Krisenanzeichen ursächlich: Chinas Wirtschaft steuert auf eine neue Entwicklungsphase mit dauerhaft niedrigeren Wachstumsraten zu. Das wird das bislang sehr er-

trageiche China-Geschäft deutscher Unternehmen in vielen Branchen zwar weniger lukrativ machen. Die Volksrepublik wird aber trotzdem unersetzbar bleiben, denn es ist weltweit schlicht kein Markt von vergleichbarer Dynamik und Größe in Sicht.

Die deutsche China-Politik wird deshalb kreativ mit einem „Gravitationsdilemma“ umgehen müssen: Selbst wenn Diplomaten und Unternehmen eine größere Distanz und Diversifizierung gegenüber China anstreben sollten, werden sie auf absehbare Zeit nicht von China loskommen.

Unter Xi Jinping verfolgt Chinas Führung neue internationale Prioritäten

Ziele auf dem Prüfstand

Die deutsche China-Politik muss sich den veränderten Rahmenbedingungen anpassen und traditionelle Ziele und Prioritäten überprüfen. Zentrale Ziele waren bislang erstens die Förderung eines sich schrittweise liberalisierenden Chinas: „Wandel durch Handel“ und „Wandel durch Dialog“ lauteten die Stichworte; zweitens die Einbindung Chinas in die – unter westlicher Ägide etablierten – Regeln und Organisationen der internationalen Politik, also „Wandel durch Völkerrecht“ und durch multilaterale Regelbindung.

Drittes und in der Praxis der bilateralen Beziehungen überragendes Ziel war und ist die Sicherung deutscher wirtschaftlicher Interessen als globaler Handelsmacht im chinesischen Markt – unter Einschluss von diplomatisch flankierten Verbesserungen in den Bereichen Marktzugang für ausländische Unternehmen und Schutz von deren geistigem Eigentum.

Mit Blick auf diese drei traditionellen Ziele kommen wir nach Jahrzehnten immer vielfältigeren Austauschs mit China an einem nüchternen Urteil nicht vorbei: Weder die rasante wirtschaftlich-technologische Entwicklung noch die vertiefte globale Einbindung Chinas haben zu einer innenpolitischen Liberalisierung und internationalen Einhegung Chinas nach westlichen Vorstellungen beigetragen.

Sollten wir aber deshalb die alten Ziele über Bord werfen? Nein! Deutschland muss an etablierten Mechanismen wie den vielfältigen Rechtskooperationen und dem Menschenrechtsdialog festhalten und sich

**„Dicke Bretter“ müssen
über einen langen
Zeitraum gebohrt werden**

darin weiter engagieren, auch wenn das Umfeld sich aktuell ungünstig entwickeln sollte.

Im Umgang mit China müssen „dicke Bretter“ über einen langen Zeitraum beharrlich gebohrt werden: Der Aufbau eines Rechtsstaats mit leistungsfähigen und unabhängigen Gerichten sowie einer gesetzestreu, verlässlichen Verwaltung wird – westliche Staaten wissen dies aus eigener Erfahrung – Jahrzehnte benötigen und auch immer wieder schwere Rückschläge erleiden.

Vor einer verbreiteten Selbstüberschätzung Deutschlands und Europas ist allerdings zu warnen: Der Anspruch oder die Hoffnung, China von Europa aus in eine Demokratie zu transformieren, ist völlig unrealistisch und sollte von der Agenda verschwinden. Eine Demokratisierung Chinas werden die Chinesen selbst, auf eigenen Wegen und mit wahrscheinlich stark abweichenden Institutionen be-

treiben müssen. Amerikaner und Europäer werden keine Patentrezepte für die innerchinesischen Erneuerungsprozesse liefern und realisieren können.

Impulsgeber Berlin

Die deutsche China-Politik braucht dringend einen „Reality Check“ mit Blick auf die offenkundigen, jüngst immer stärker zutage tretenden Limitierungen einer gemeinsamen EU-China-Politik. Denn alle bisherigen Versuche, eine abgestimmte und umfassendere europäische China-Politik über die Handelsbeziehungen hinaus zu entwickeln, sind trotz einer Vielzahl von EU-Strategiedokumenten nicht über Absichtsbekundungen und wenig koordinierte Dialogmechanismen hinausgelangt.

Eine Initiativrolle Deutschlands ist dringend erforderlich. Sonst stagniert die europäische Politik gegenüber China oder wird vollständig wirkungslos. Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben gegenüber China keine Möglichkeit, die Initiative zu ergreifen, weil sie nicht über die Ressourcen oder das Standing verfügen, um in Peking tatsächlich Gehör zu finden. Deutschland aber verfügt über beides und muss deswegen Impulse geben. Eine arbeitsteilige, abgestufte europäische China-Politik kann erst wieder in den Bereich des Möglichen rücken, wenn sich die Entscheidungs- und Handlungsfähigkeit in anderen europäischen politischen Zentren verbessert hat.

Die Bundesregierung sollte sich deshalb konsequent darum bemühen, die bilateralen wirtschaftlichen, politischen, rechtspolitischen und gesellschaftlichen Beziehungen zu China

Bild nur in Printausgabe verfügbar

weiter auszubauen – nicht nur, um Deutschlands enge wirtschaftlichen Verflechtungen mit China abzusichern, sondern auch, um eine Verstärkung und Verbreiterung der Beziehungen über die Handelspolitik hinaus zu fördern. Hinsichtlich der politischen, rechts- und justizbezogenen sowie zivilgesellschaftlichen Beziehungen sollten – aufgrund perspektivisch nicht tragfähiger europäischer Mechanismen – die Ressourcen in den bilateralen Dialogen Deutschlands mit China konzentriert werden.

Sofern auf europäischer Ebene die Voraussetzungen für eine glaubwürdige und handlungsfähige gemeinsame China-Politik geschaffen werden sollten, können die von Deutschland verfolgte Initiativen in europäisch-chinesische Mechanismen integriert werden. Auf dem derzeitigen Stand aber muss Berlin als Impulsgeber für die europäische China-Politik fungieren, um die Türen für Kooperationen mit Peking auch auf schwierigen, konflikt-

anfälligen Feldern der bilateralen Beziehungen offenzuhalten.

Rückfallpositionen in Konflikten

Die Störungs- und Konflikthanfälligkeit in den Beziehungen zu China wird wirtschaftlich und politisch voraussichtlich zunehmen. Konfliktbehaftete Themen der deutschen und europäischen Handels- und Investitionsbeziehungen mit China müssen offensiv vertreten werden: Der Schutz geistiger Eigentumsrechte gehört – trotz mancher Verbesserungen – nach wie vor auf die Agenda.

Was Zugang zu geschützten Marktsegmenten oder zu öffentlichen Ausschreibungen – also generell die Gleichbehandlung im Wettbewerb mit chinesischen Firmen – angeht, so sind unter der Regierung Xi Jinpings deutliche Einschränkungen aufgrund einer aggressiven nationalen Industriepolitik mit protektionistischen Elementen zu erkennen. Diese Fehlentwicklung muss von der Bundesregie-

rung in allen offiziellen Begegnungen immer wieder mit Nachdruck kritisiert werden.

Auch die heiklen Fragen von Cyber-Security und Wirtschaftsspionage belasten die deutsche Position im Ver-

Heikle Themen müssen auf die Agenda diplomatischer Begegnungen

hältnis zu China – über die wirtschaftliche Zusammenarbeit hinaus – gravierend. Diese Themen müssen deshalb zur festen Agenda in diplomatischen Begegnungen mit chinesischen Regierungsvertretern gehören.

Konstruktive Hebelwirkungen

Welche Ressourcen und Instrumente stehen zur Verfügung, um Verhandlungsmacht gegenüber der chinesischen Seite in den Wirtschaftsbeziehungen zu gewinnen? Auf europäischer Ebene versprechen das derzeit verhandelte Investitionsabkommen mit China und der Wunsch Chinas nach einer gemeinsamen Freihandelszone eine konstruktive Hebelwirkung im beiderseitigen Interesse.

Die Deutschen und Europäer müssen darauf pochen, dass zuerst die Regeln der Welthandelsorganisation einschließlich derer zu öffentlichen Ausschreibungen in China konsequent Anwendung finden. In keinem Falle sollte die europäische Seite China zugestehen, unvermittelt zum Sprung in ein umfassendes Freihandelsabkommen mit der EU anzusetzen. China hat, was Marktzugang und Gleichbehandlung ausländischer Unternehmen angeht, nach wie vor großen Nachholbedarf. In diesen für Handel und Investitionen zentralen Fragen darf die Diplomatie nicht zurückweichen.

Auch wenn die sicherheitspolitische Rolle Deutschlands und Europas in Ostasien mangels militärischer Kapazitäten dauerhaft vernachlässigbar bleiben wird, so müssen sich Deutsche und Europäer diplomatisch stärker engagieren in einem Bereich, der sie im Nerv trifft: Sie müssen China und dessen Nachbarn immer wieder zu einer Beilegung der Streitigkeiten im Süd- und Ostchinesischen Meer auf völkerrechtlicher Basis mahnen, um die Offenheit der für den Handel ungemein wichtigen Schifffahrtswege in dieser Region zu sichern. Mit Blick auf das Seerecht und die internationale Gerichtsbarkeit besitzen europäische Stimmen mehr Glaubwürdigkeit als alle Ermahnungen aus den Vereinigten Staaten, die bislang die Seerechtskonvention selbst nicht ratifiziert haben.

In virulenten Konfliktfeldern mit China ist die Stärkung transatlantischer Abstimmungen eine zusätzliche Option. Um regelmäßigen Austausch über teils divergierende, teils gemeinsame Positionen in der China-Politik zu ermöglichen, sollte Berlin die bestehenden, sehr sporadisch genutzten Kanäle und Foren zwischen deutschen und amerikanischen China-Diplomaten und Think-Tanks verstetigen.

Eine grundsätzliche Differenz wird sich durch solche Sondierungen aber nicht ausräumen lassen: Anders als Deutschland oder Europa betrachten die USA geostrategisch Asien und Pazifik als Rivalitätsraum mit China. Für Washington ist die Verteidigung der traditionellen Führungsrolle vorrangig. Deutschland und Europa sollten sich aber nicht ohne Not in die Großmachtrivalitäten zwischen den USA und China hineinziehen lassen.

Als weitere Option sollten die Möglichkeiten einer gezielten Diversifizierung diplomatischer und handelspolitischer Initiativen – weg von China und hin zu Indien – mit mehr Nachdruck betrieben werden als bisher. Wenn es gelingt, in Indien mit westlichen Investitionen und Know-how drei bis vier prosperierende Sonderwirtschaftszonen aufzubauen, würde dies Gegengewichte zur übermäßigen wirtschaftlichen „Gravitation“ nach China schaffen.

China, Europa und die USA eint jenseits aller aktuellen Konflikte vor allem eines: Sie wollen einen Sturz der internationalen Ordnung ins Chaos unbedingt vermeiden und weltweiten Handel und Investitionen weiter fördern. China fordert zwar die alten Regeln einer amerikanisch dominierten Welt in robuster Weise heraus. Doch ein regelloses, von militärischen Konflikten, Territorialrevisionen, Bürgerkriegen und Terrorismus geprägtes Umfeld wünscht sich Peking genauso wenig wie Washington und Berlin. Auf dieser Basis werden sich auch in Zukunft zahlreiche Felder der Kooperation erschließen lassen.

Neue Handlungsfelder

Der deutschen China-Politik bietet das veränderte internationale Koordinatensystem neue Handlungsfelder. Möglich ist eine Weiterentwicklung der Kooperationspolitik in einigen Bereichen mit wirtschaftlichem und zugleich zivilgesellschaftlichem Potenzial. Insbesondere die für Chinas Entwicklung elementar wichtigen Programme für nachhaltige Urbanisierung, Wasserwirtschaft und Umwelttechnologien bieten viel Raum

für deutsches Engagement, das über wirtschaftliche Interessen hinausreicht. Grundsätzlich finden die von deutschen Konzepten geprägten Themenfelder der Kreislaufwirtschaft und Raumplanung in China auf allen Verwaltungsebenen sehr reges Interesse. Neue Chancen für die wirtschaftliche und zivilgesellschaftliche Kooperation bieten sich in zuvor nicht vorrangigen Feldern der Gesundheitswirtschaft (einschließlich Medizintechnik und Krankenhausorganisation), sozialen Sicherungssysteme und Wohlfahrtsverbände. Hier steigt die chinesische Nachfrage nach deutscher Expertise aktuell stark an.

Zu prüfen sind neue regionale Kooperationen mit China insbesondere in Zentralasien. Der chinesische Werbefeldzug für einen „Seidenstraßen-Wirtschaftsgürtel“ als eurasischer Transportkorridor kann von deutscher Seite in ausgewählten Infrastrukturprojekten aufgegriffen werden. Hierfür gibt es Anknüpfungspunkte im Kontext mehrerer laufender, bislang aber wenig wirkungsvoller europäischer und deutscher Energie- und Transportprogramme, die zur Anbindung und Entwicklung der Region Zentralasien konzipiert wurden. Die seit den neunziger Jahren starke deutsche diplomatische Position in Zentralasien kann für die Anbahnung und Steuerung gemeinsamer deutsch-chinesischer Projekte in der Region genutzt werden.

Ebenfalls zu prüfen sind Mitwirkungsmöglichkeiten in von China geförderten neuartigen Parallelstrukturen

**Deutsche Konzepte
finden auf allen Ebenen
sehr reges Interesse**

Die Zusammenarbeit mit China ist bei großen Themen zwingend

der Entwicklungs- und Regionalpolitik. Insbesondere sollte die deutsche Diplomatie aufgeschlossen gegenüber chinesischen Vorschlägen zu Beteiligungen in der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB) sein. Denn diese neue Entwicklungsbank trifft auf einen massiven, durch Weltbank und Asian Development Bank nicht ausreichend bedienten Investitionsbedarf in der Energie- und Transportinfrastruktur asiatischer Länder. Zugleich wird die neue Konkurrenz den schwerfälligen etablierten Institutionen – Weltbank und Asian Development Bank brauchen regelmäßig bis zu sieben Jahre vom Antrag bis zur Bewilligung von mittelgroßen Projekten – einen dringend notwendigen Erneuerungsschub geben.

Die von China mit großer Energie vorangetriebene „Süd-Süd-Kooperation“ gewinnt immer mehr ein vom Westen unabhängiges Gewicht: als Experimentierfeld für die eigenständige Regelsetzung und Finanzierung durch Entwicklungs- und Schwellenländer. Aufhalten lassen sich die chinesischen Vorstöße nicht. Die Europäer sollten eine vorsichtige Mitwirkung in ausgewählten, entwicklungspolitisch konstruktiven Mechanismen prüfen.

Es ist absehbar, dass das Zeitalter der westlich dominierten internationalen Institutionen zu Ende gehen wird. Deutschland und Europa sollten konsequent darauf setzen, China so weit wie nur irgend möglich in die neue Regelsetzung für die Weltwirtschaft und Weltpolitik einzubeziehen. Die Zusammenarbeit mit China ist

zwingend, um die großen Herausforderungen des 21. Jahrhunderts – von der Regelung neuer Sicherheits- und Umweltrisiken über Freihandel und Finanzmärkte bis hin zur Entwicklung eines Cyber-Regimes – anzugehen.

Eine bewegliche Nischenpolitik

Ambitionierte Strategiepapiere zur China-Politik mit langfristigen Zielsetzungen, linearen Annahmen und statischen Instrumentarien bieten angesichts der chinesischen Entwicklungsdynamik und volatiler internationaler Veränderungen keine tragfähige Basis. Eine zeitgemäße Außenpolitik muss die Handlungsfähigkeit in Reaktion auf unvorhergesehene Entwicklungen stärken.

Die deutsche Außenpolitik in Ostasien war und ist von der Suche nach Nischen auf den Märkten und zwischen den Großmächten geprägt. Auch die Nischenpolitik gegenüber China resultiert aus dieser jahrzehntealten wirtschaftlichen und diplomatischen Praxis; sie entspringt nicht einer reflektierten oder ausformulierten Strategie. Bei dieser Nischensuche geht es um die Identifizierung noch so kleiner, aber ausbaufähiger Handlungsspielräume für das deutsche Engagement in Ostasien und insbesondere China.

Durch die jahrelange Pflege diplomatischer Nischen konnte Deutschland gegenüber China sogar konfliktbehaftete Themen wie Rechtskooperationen aktiv verfolgen. Trotz schwacher Empfangsbereitschaft auf chinesischer Seite konnten hierdurch normative Komponenten der deutschen Außenpolitik in zurückhalten- dem, aber beständigem Engagement –

konkret beispielsweise bei Chinas Strafprozessreformen – wirkungsvoll vertreten werden. Nischenpolitik ist also nicht als Opportunismus abzuqualifizieren. Vielmehr lassen sich mit ihr Handlungsmöglichkeiten eröffnen, die durch eine konfrontative Vorgehensweise versperrt wären.

Wichtig ist, dass die einzelnen Nischen jeweils für sich bearbeitet werden: Die China-Politik sollte die Verknüpfung von sachlich unterschiedlichen Aktivitätsbereichen vermeiden, auch wenn in der innenpolitischen Öffentlichkeit Appelle für eine Kopplung etwa von Handel und Menschenrechten oder von Investitionen und Umweltfragen immer wieder laut werden.

Eine erfolgreiche Politik beruht gerade darauf, dass Konflikte oder sogar Kollapse in einzelnen Nischen die Aktivitäten in anderen Nischen nicht beschädigen oder zerstören. Im Falle inakzeptabler chinesischer Vorstöße (zum Beispiel bei der Verletzung völkerrechtlicher Regeln) oder bei direkter Druckausübung seitens Chinas sollte Deutschland in der jeweiligen Nischenpolitik hartnäckig bleiben und offen Kritik üben – ohne jedoch ein Junktim zwischen unterschiedlichen Politikfeldern herzustellen, also ohne ökonomische Beziehungen durch politische Wertekonflikte aufzuladen.

Denn die wirtschaftlich-technologische Nützlichkeit Deutschlands für China ist ohne Zweifel das tragende Fundament der intensiven bilateralen Beziehungen und hat über Jahrzehnte

viele zusätzliche Nischen auch auf den Feldern der politischen und rechtlichen Dialoge eröffnet.

Deshalb sollte für die deutsche Politik gegenüber China grundsätzlich die Erkenntnis gelten: Deutschlands Nischenpolitik bietet die Beweglichkeit und Anpassungsfähigkeit, die für den wirtschaftlich, diplomatisch und sicherheitspolitisch volatilen Kontext der internationalen Beziehungen im 21. Jahrhundert mit allen unvorhersehbaren Rückschlagrisiken und Krisenreaktionen erforderlich ist.

Nur eine vorsichtige, aber beharrliche Politik- und Handelspraxis bietet die Chance, sich von Großmachtrivalitäten fernzuhalten und zugleich die eigenen Leitbilder – von Rechtsstaatlichkeit über finanzpolitische Solidarität bis hin zur Kreislaufwirtschaft – gegenüber China ohne Dominanzgehebe und mit begrenztem Ressourceneinsatz glaubwürdig zu vertreten. Zugleich bietet eine solche Nischenpolitik die erforderliche Beweglichkeit für den Fall von Veränderungen oder Rückschlägen in den Beziehungen zu China.

Die Verknüpfung sachlich unterschiedlicher Bereiche vermeiden



Sebastian Heilmann ist Gründungsdirektor des Mercator Instituts für China-Studien (MERICS) in Berlin und Professor für Politik und Wirtschaft Chinas an der Universität Trier.