

Die deutsch-chinesischen Beziehungen am Scheideweg

„Business-as-usual“ oder „Zeitenwende“?

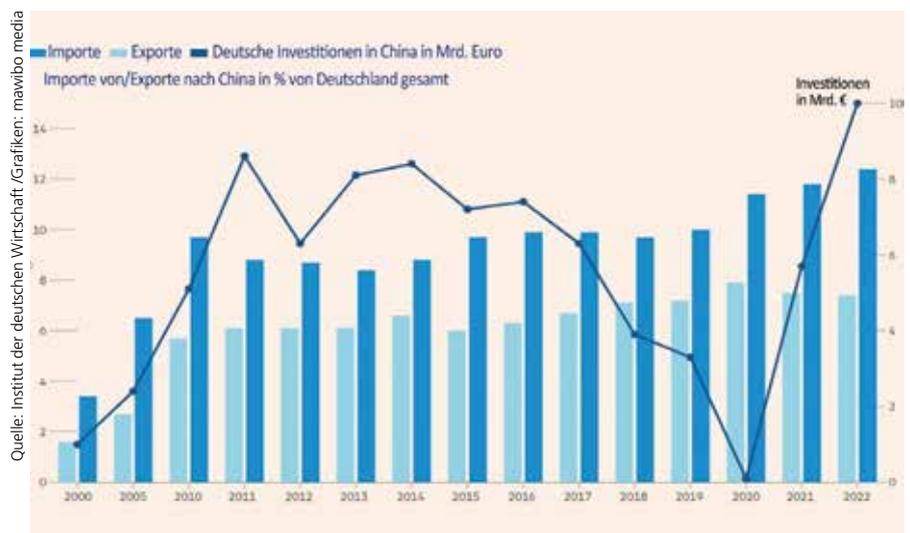
Frank Umbach

Der China-Besuch von Bundeskanzler Olaf Scholz Anfang November war unter gleich mehreren Gesichtspunkten innen- und außenpolitisch umstritten und hat grundsätzliche Fragen der Neuausrichtung der China-Politik Deutschlands und der EU aufgeworfen. Das wichtigste Ergebnis war zweifellos die gemeinsame Erklärung mit Chinas Präsident Xi Jinping, dass die internationale Gemeinschaft „gemeinsam den Einsatz und die Drohung mit Atomwaffen ablehnen“ müsse. Damit wurde erstmals offiziell auch Kritik aus Peking an Moskau laut, obwohl die bilateralen Beziehungen zwischen Russland und China in den letzten Jahren immer enger geworden sind. Dies war ein diplomatischer Erfolg des Bundeskanzlers – zumal China vielleicht der einzige Akteur ist, der noch einen nennenswerten Einfluss auf den russischen Präsidenten haben könnte. Auch kann sich China vorerst noch keinen Abbruch seiner Wirtschaftsbeziehungen mit dem Westen leisten. So beläuft sich Chinas Handel mit der EU und den USA auf 1,4 Billionen US-Dollar, mit Russland 2021 lediglich auf 147 Mrd. US-Dollar – auch wenn dieser in den letzten Jahren stärker gestiegen ist.

Bundeskanzler Scholz war der erste westliche Regierungschef, den Xi Jinping seit der fast dreijährigen Corona-Selbstisolation in Peking empfangen hat. Zwar wird niemand grundsätzlich an der Reise des Bundeskanzlers nach China etwas kritisieren wollen, da China seit nunmehr sechs Jahren Deutschlands größter Handelspartner ist. Aber der Zeitpunkt der Reise des

Bundeskanzlers war hoch umstritten. So war der 20. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas gerade vorbei, wo die Alleinherrschaft Xi Jinpings als Präsident auf Lebenszeit zementiert (was eigentlich seit der Alleinherrschaft Mao Tsetungs nie mehr passieren sollte) und der bisherige totalitär-diktatorische sowie nationalistische Kurs Xi Jinpings bekräftigt wurde.

Offenbar glaubt Scholz weiterhin, dass deutsche Wirtschaftsinteressen besser vom Bundeskanzleramt als von einer breiteren EU-Führung gewahrt werden. Dabei gilt auch für große Teil der deutschen Wirtschaft und dem Bundesverband der Deutschen Industrie, dass die künftigen wirtschafts- und außenpolitischen Interessen Deutschlands nur im größeren EU-Rahmen längerfristig



Deutsche Wirtschaftsabhängigkeit von China

Vor allem aber war die Reise des Bundeskanzlers deshalb so problematisch, da die Ampelregierung noch mitten in der Diskussion über die Ausrichtung einer neuen China-Politik steckt - und diese in der Ampelkoalition erheblich umstritten ist. Zudem hatte der Bundeskanzler (als Unilateralist) – wie zuvor schon Bundeskanzlerin Angelika Merkel – den Vorschlag des französischen Präsidenten Macron (als eher Multilateralisten) ausgeschlagen, ihn und die Kommissionspräsidenten und/oder den Vorsitzenden des Europäischen Rates bei seinem China-Besuch mitzunehmen. Genau dies hatte der französische Präsident seinerzeit vorexerziert, wurde aber von der Bundeskanzlerin nicht erwidert wie auch jetzt nicht von Scholz.

strategisch gesichert werden können. Inzwischen gibt es auch in der SPD gewichtige Stimmen, die in der China-Politik die Notwendigkeit einer Zeitenwende erkannt haben und – wie der SPD-Vorsitzende Lars Klingbeil – eine „grundlegende Neupositionierung sozialdemokratischer Außen- und Sicherheitspolitik“ fordern. Demgegenüber lässt sich Scholz offenbar weiterhin von einem „Wandel-durch-Handel“-Narrativ leiten.

Die Widersprüche in der deutschen China-Politik haben sich aktuell nicht zuletzt in der Frage der Beteiligung der chinesischen Reederei und des Staatskonzerns „China Ocean Shipping Company (COSCO)“ an einem Terminal des Hamburger Hafens gezeigt.

Dr. Frank Umbach ist Forschungsleiter des European Cluster for Climate, Energy and Resource Security (EUCERS)/Center for Advanced Security, Strategic and Integration Studies (CASSIS) der Universität Bonn.

Die COSCO-Frage und der Schutz kritischer Infrastrukturen

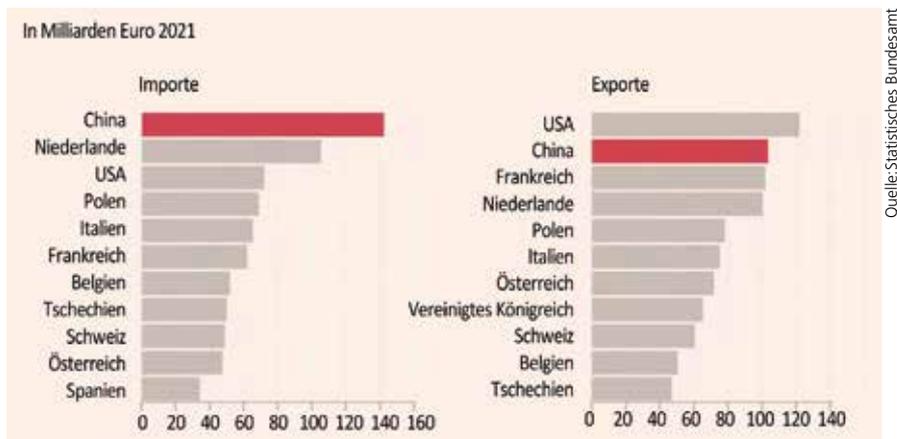
Bundeskanzler Scholz hat gegen die Empfehlungen von sechs Bundesministerien, gegen die Warnungen der deutschen Geheimdienste sowie den Widerständen in den Ampelparteien der Grünen und FDP und Vorbehalten in der eigenen Partei die Genehmigung einer Minderheitsbeteiligung von 24,9 Prozent beim Betreiber des Terminals Tollerort im Hamburger Hafen (als einer von vier Containerterminals) durchgeboxt, nachdem COSCO zunächst einen Anteil von 35 Prozent erwerben wollte. Vorangegangen war ein erheblicher Druck Chinas auf deutsche Unternehmen, die vom Hamburger Hafen abhängig sind. Auch mit der Minderheitsbeteiligung hat China die Tür für größere Einflussnahme aufgestoßen. Zwar hat

tiert wird, sind diese im ersten Halbjahr 2022 weiterhin gestiegen. Gerade die deutschen Automobilhersteller und großen Konzerne (wie BASF und Siemens) setzen weiterhin ungeachtet der offiziellen Politik Xi Jinpings und des zunehmenden Drucks auf deutsche Unternehmen auf den riesigen Absatzmarkt China und binden sich so mit Milliardeninvestitionen auch langfristig an den chinesischen Produktionsstandort. Dabei werden ausländische Geschäfts- und Wirtschaftsinteressen immer stärker von deren Unterordnung unter den Primat der Politik und der nationalen Interessensdefinierung unter Präsident Xi Jinping abhängig gemacht. Dies gilt auch für seine sicherheitspolitischen Interessen, wie den Umgang ausländischer Regierungen und Unternehmen mit der Taiwan-Frage. Im Falle einer militärischen Lösung der Taiwan-Fra-

debatten kein wirklich neues Problembewusstsein über diese zunehmenden Rohstoffimportabhängigkeiten von China hervorgerufen.

Sowohl die deutsche China-Politik als auch jene der EU lassen sich offiziell von dem Grundsatz der Reziprozität (Gegenseitigkeit) leiten. So wird die COSCO-Minderheitsbeteiligung auch mit dem Argument verteidigt, dass doch auch die dänische A.P.Moeller-Maersk Group eine Beteiligung an acht chinesischen Containerterminals habe – teilweise sogar bis zu 40 Prozent. Doch auch China erlaubt nur dann eine Beteiligung, wenn es sich eindeutig davon mehr verspricht und die Investition die Sicherheit seiner kritischen Infrastrukturen nicht gefährdet.

Vor allem aber übersieht das Argument, dass Chinas Hafenbeteiligungen Teil seiner übergeordneten Strategie der strategischen Kontrolle der wichtigsten künftigen Liefer- und Wertschöpfungsketten ist. Auch die Investitionen seiner Staatskonzerne und -Reedereien in Deutschland sowie in der EU sind Bestandteil dieser Gesamtstrategie, die staatlich koordiniert und Pekings geökonomischen und geopolitischen Interessen untergeordnet wird. Inzwischen hat COSCO 20 Hafenbeteiligungen in Europa. Dies ist aber auf Seiten der privatwirtschaftlichen westlichen Konzerne bei Hafenbeteiligungen in China völlig anders, weil deren Investitionen in keiner Weise bisher von der deutschen Regierung und der EU koordiniert werden. Zudem steht die Moeller-Maersk-Reederei bei ihren chinesischen Hafenbeteiligungen nicht nur in Konkurrenz zu Chinas Staatskonzernen, sondern auch gegenüber allen anderen europäischen Reedereien in China. Insofern muss der Grundsatz der Reziprozität qualitativ und nicht nur formell definiert werden, weil ansonsten Äpfel mit Birnen verglichen werden. So verteidigte die Hamburger Hafen und Logistik AG (HHLA) die COSCO-Beteiligung mit ihrem Interesse, dass ansonsten COSCO in andere europäische Häfen investieren würde und die Beteiligung der Absicherung des Hamburger Hafens gelte. Doch dies ist ein singuläres ökonomisches Partikularinteresse, das dem gesamtstaatlichen strategischen Interesse Deutschlands widerspricht. Der deutsche Verfassungsschutz-Präsident Thomas Haldenwang hatte sogar mit den drastischen Worten gewarnt: „Russland sei ein Sturm, China der Klimawandel“. Bezeichnend ist hierbei auch die ursprüngliche Beteiligung COSCOs am Du-



China als Import- und Exportmarkt für Deutschland

China mit dieser keine direkte Kontrolle über künftige Entscheidungen der Betreiberfirma des Terminals und Hafens, kann aber diese „Tür“ künftig für eine deutlich stärkere informelle Einflussnahme nutzen.

Demgegenüber hatten unabhängige Experten, die Europäische Kommission und auch der Bundesverband der Deutschen Industrie seit 2019 bereits vor Pekings merkantilistischer Wirtschafts- und Handelspolitik sowie Direktinvestitionen in kritische Infrastrukturen Europas gewarnt. Obwohl Deutschland die Abhängigkeit von medizinischen Basisrohstoffen und bei der Ausrüstung von China während der globalen Corona-Pandemie erfahren hat und obwohl der Ruf nach einem teilweisen Rückbau von Produktionsstätten von kritischen Basisprodukten immer lauter wird und eine größere Diversifizierung der ausländischen Direktinvestitionen in China immer mehr disku-

ge stellt sich somit die Frage, inwieweit insbesondere Deutschland bei seiner zunehmenden wirtschaftlichen Abhängigkeit von China überhaupt irgendwelche Sanktionen gegen Peking mitverhängen kann. Dies erschwert jegliche transatlantische Kooperation mit den USA in einem Konfliktfall um Taiwan erheblich oder macht sie gar unmöglich.

Die zunehmende deutsche Abhängigkeit von China zeigt sich nicht zuletzt am Beispiel der deutschen Automobilindustrie, die nicht weniger als 40 Prozent ihrer Autos auf dem chinesischen Markt verkauft. Die in Deutschland verwendeten Solarzellen kommen inzwischen zu 95 Prozent aus China. Gerade die deutsche Energiewende und der Ausbau der erneuerbaren Energien hat die Rohstoffimportabhängigkeit von China noch einmal massiv verstärkt und trotz jahrelanger Experten-

isburger Gateway Terminal mit 30 Prozent. Im Juni hatte COSCO seine Anteile an der Betriebsgesellschaft jedoch wieder verkauft. Über die Hintergründe schweigen sich alle Seiten offiziell aus. Wieso bis dahin kein Problem in der Investition von deutscher Seite gesehen wurde, blieb zunächst ebenfalls unklar. Doch zeigte das Beispiel, dass klare Regeln und Kriterien für chinesische Hafenteilbeteiligungen notwendig sind. Bis dahin spielen die Partikularinteressen deutscher Unternehmen China weiterhin in die Hände. So hat es für die COSCO-Beteiligung am Duisburger Hafen keine Investitionsprüfung durch das Bundeswirtschaftsministerium gegeben, weil es sich hierbei um eine Neugründung (Greenfield-Investment) handelte und eine Prüfung hierbei bisher nicht vorgesehen ist. Insofern gibt es im Außenwirtschaftsgesetz eine Gesetzeslücke, die dringend geschlossen werden muss.

Strategische Perspektiven

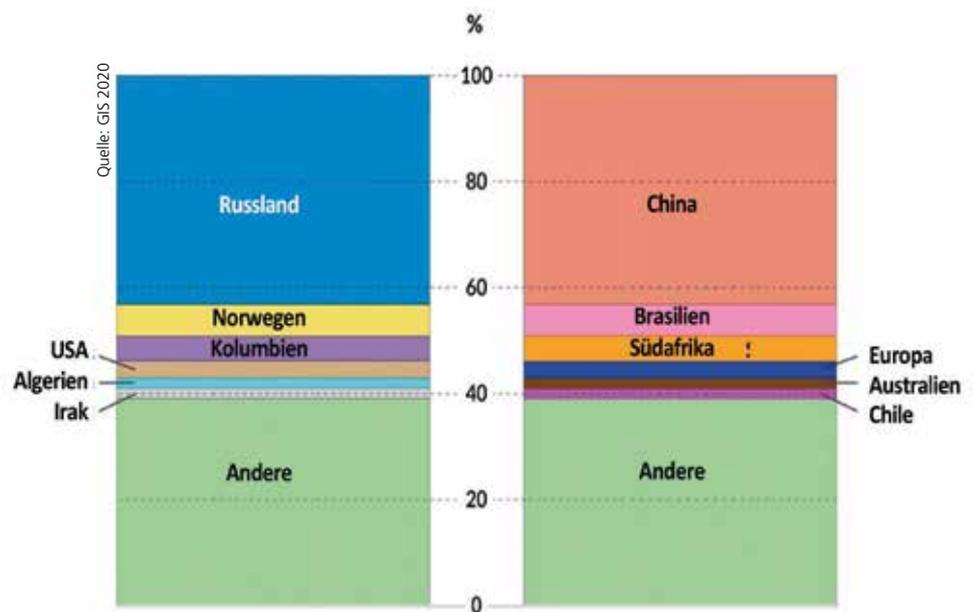
China wird auch künftig weiter für Deutschland und die EU „Partner, Wettbewerber und Systemrivale“ bleiben, wie dies in bisherigen China-Strategien der EU und der Bundesregierung sowie des Bundesverbandes der Deutschen Industrie konstatiert worden ist. Doch mit Blick auf die strategischen Fehlannahmen und Fehlentscheidungen in der deutschen Russland- und Energiepolitik sind die wirtschaftlichen und nicht-energetischen Rohstoffimportabhängigkeiten von China wesentlich größer und risikoreicher.

Chinas Außenpolitik der „Wolfskrieger“-Diplomatie ist darauf ausgerichtet, sowohl die transatlantische Allianz zu schwächen als auch die einzelnen EU-Staaten gegeneinander auszuspielen. Letzteres gilt aber auch für die einzelnen politischen Parteien in den westlichen Parlamenten, den öffentlichen Medien und besonders in Koalitionsregierungen. Insofern war die Reise von Bundeskanzler Scholz auch eine Einladung für Peking, die einzelnen Ampelparteien vor Ausarbeitung einer gemeinsamen China-Politik gegeneinander auszuspielen. Daher ist die Ausarbeitung einer verbindlichen China-Strategie, die vom Kanzleramt, den Außen- und Wirtschaftsministerien stringent geteilt und nicht nach ihrer Verkündung unterschiedlich interpretiert wird, so notwendig. Gerade weil China der größte Handelspartner Deutschlands ist, gilt es, Chinas Wirtschafts- und Außenpolitik unter Xi Jinping nüchtern und realpoli-

tisch wahrzunehmen und nicht kollektiv schönzureden.

Ein Grundproblem ist dabei, dass die Politik die nationalen Interessen Deutschlands mit den Interessen der deutschen Industrie, einzelner Unternehmen und ihren Profiten gleichsetzt, statt diese objektiv im gesamtstaatlichen Interesse zu definieren. Insbesondere börsennotierte Unternehmen sind primär ihren Anteilseignern verpflichtet und damit ihren vierteljährlichen Profitbilanzierungen. Insofern können einzelne Unternehmen – so wichtig sie auch sind – niemals für die nationale Versorgungssicherheit verantwortlich sein. Auch kann und muss kritisch hinterfragt werden, ob Vorstände, Aufsichtsräte und die Anteilseigner ein wirklich primäres Interesse an einer stabilen nachhaltigen Entwicklung eines

land und China zeigen sich nicht zuletzt bei den ausländischen Direktinvestitionen (FDI). Während Chinas FDI in der EU 2017 bei 3,3 Mrd. Euro lagen, waren die chinesischen FDI in der EU mit 81 Mrd. Euro um das 25-fache höher. Vor diesem Hintergrund erscheint die China-Reise von Scholz und seinen mageren Ergebnissen eher als die eines Hamburger Kaufmanns und „Krämerseele“, der sich von den wirtschaftlichen Partikularinteressen des Hamburger Hafens und der Stadt Hamburg leiten lässt - anstatt eines weitsichtigen deutschen Staatsmanns, der sich an den langfristigen deutschen Staatsinteressen und europäischer Geopolitik orientiert. Im Gegensatz zu den USA gibt es in der EU auch keine wirkliche Unterstützung für eine Politik der „Entkoppelung“ von China, wie vielfach aus der Wirtschaft



Energie- und Rohstoffimportabhängigkeit im Vergleich

Unternehmens über die nächsten zehn bis 20 Jahre haben oder nur an kurzfristigen, hohen Gewinnausschüttungen interessiert sind. Mit Blick auf die chinesischen Herausforderungen droht diese kurzfristige und nicht selten kurzsichtige Fokussierung auf kurzfristige Gewinnausschüttungen das Grab der deutschen Wirtschaft zu werden. Präsident Xi Jinping hat seit Jahren eine Politik initiiert und auf dem jüngsten Parteikongress bekräftigt, das eigene Land von (vor westlichen und insbesondere US-) Abhängigkeiten möglichst weitgehend autark und gleichzeitig den Westen von China noch abhängiger zu machen!

Die problematischen asymmetrischen gegenseitigen Abhängigkeiten in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen Deutsch-

behauptet wird. Vielmehr lässt sich die EU von einer Politik der „offenen strategischen Autonomie“ leiten, die auch weiterhin sich an der Globalisierung und dem Freihandel orientiert, zugleich aber eine stärkere Diversifizierung und Reduzierung der Abhängigkeiten von China favorisiert. Eine deutsche Zeitenwende und eine geopolitische Neupositionierung der EU erfordert zunächst eine selbstkritische Aufarbeitung der strategischen Fehlannahmen und kollektiven Realitätsverweigerung der Russland-Politik, die aber nicht wirklich in den bisherigen Regierungsparteien der Merkel-Ära politisch gewollt ist. Aber genau dies ist notwendig, um die richtigen Lehren auch für die künftigen deutsch-chinesischen Beziehungen zu ziehen. ■