

China ist dank seines ökonomischen und politischen Aufstiegs zu einem bedeutenden Akteur auf den internationalen Märkten und in der internationalen Politik geworden. 2005 ist China zur viertgrößten Volkswirtschaft – nach den USA, Japan und Deutschland – aufgestiegen und hat 2007 mit über elf Prozent erneut das mit Abstand höchste Wachstum unter den großen Volkswirtschaften erzielt. Sein Anteil am Welthandel ist von unter einem Prozent vor zwanzig Jahren auf heute fünf Prozent angestiegen – Tendenz steigend dank zweistelliger Exportwachstumsraten. Ausländische Direktinvestitionen strömen weiter in das Land. Chinesische Firmen sind in die Weltliga aufgestiegen und exportieren nicht nur, sondern treten auch selbst als Investoren im Ausland auf. Dieser ökonomische Aufstieg hat zwangsläufig auch zu einem weiteren politischen Aufstieg Chinas, zu einer Macht mit nicht nur regionalen, sondern globalen Ambitionen geführt. China ist eine Weltmacht im Werden. Durch diesen Aufstieg Chinas werden auch die deutschen und europäischen Beziehungen zu China immer wichtiger.

Die deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen sind eine beeindruckende Erfolgsgeschichte. Der Außenhandel Deutschlands mit China hat sich in den Jahren 2000 bis 2007 fast verdreifacht. Der Wert der Importe aus China erhöhte sich von 18,6 in 2000 auf 54,6 Milliarden Euro im vergangenen Jahr. Der Wert der deutschen Exporte nach China nahm von 9,5 auf 29,8 Milliarden Euro zu. Danach ist

China auf den dritten Rang unserer wichtigsten Importherkunftsländer – nach Frankreich und den Niederlanden – vorgeückt; vor sieben Jahren lag China noch auf dem zehnten Platz. Da die Importe aus China allerdings seit einiger Zeit schneller wachsen als die deutschen Exporte, erzielt China seit einigen Jahren einen wachsenden Überschuss im Handel mit Deutschland (und Europa). Auch die Warenpalette hat sich in den vergangenen Jahren stark gewandelt. Früher haben wir in erster Linie Lowtech-Güter, vor allem Textilien, Schuhe, Spielwaren oder Glas, aus China bezogen, heute werden zunehmend auch mittel- und höherwertige Produkte importiert.

China hat sich auch zu einem wichtigen Produktionsstandort für deutsche Firmen entwickelt. Deutschland ist seit 1999 größter europäischer Investor in China, gemessen an den jährlichen Neuinvestitionen. Deutsche Unternehmen haben in der Summe bis Ende 2006 in China Direktinvestitionen in einer Höhe von rund vierzehn Milliarden US-Dollar getätigt.

Chinas Einfluss wächst nicht nur wirtschaftlich, sondern auch politisch-diplomatisch, kulturell und militärstrategisch. Durch sein wachsendes wirtschaftliches Gewicht, zunehmende *soft power* (unter anderem durch die kulturelle Anziehungskraft), seine Stellung als ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat, sein aktiveres Engagement in regionalen und multilateralen Strukturen ist ein chinesischer Beitrag zur Lösung vieler regionaler und globaler Fragen inzwischen essenziell.

Die deutsch-chinesischen Beziehungen sind eng, substanzreich und robust. China ist für uns ein wichtiger Partner in Asien, und wir sind für Peking ein ebenso wichtiger politischer Partner in Europa. Es gibt eine breite Palette von Dialogstrukturen zwischen beiden Seiten in den Bereichen Wirtschaft und Wissenschaft, Umwelt und Politik. Dazu gehören auch der Menschenrechts- und Rechtsstaatsdialog. Auch in der Außen- und Sicherheitspolitik ist inzwischen der notwendige Dialog über die für beide Seiten relevanten Themen (Iran, Sudan, Afrika) aufgenommen worden.

Rasanten Wachstum

Wirtschaftlich wird China ein immer stärkerer, direkter Wettbewerber für uns. Deutsche und europäische Unternehmen konkurrieren bereits heute in verschiedenen Weltregionen mit chinesischen Firmen, zum Beispiel um Infrastrukturprojekte im Nahen Osten und in Afrika, aber auch um die Lieferung von Investitionsgütern und Maschinen in Asien und Lateinamerika. Hier kommen die erheblichen Kostenvorteile chinesischer Produkte zum Tragen. China ist der größte Produktimitator der Welt: Schätzungen zufolge stammen circa sechzig Prozent aller nachgeahmten Produkte aus China, westliche Unternehmen in China verlieren jedes Jahr Milliardenbeträge durch Produktpiraterie und in zunehmendem Maße auch auf Drittmärkten und selbst auf dem Heimatmarkt. Durch die erheblichen Investitionen europäischer Unternehmen in China, die überwiegend in *Joint Ventures* erfolgen, findet ein präzedenzloser und besorgniserregender Technologie- und Wissenstransfer zugunsten Chinas statt. Europa und der Westen produzieren dadurch ihre wirtschaftliche Konkurrenz selbst. Peking kann zudem internationale Konzerne gegeneinander ausspielen, weil es selbst über das größte Wachstumspotenzial verfügt. Insbeson-

dere im Energiebereich tritt China aufgrund seines schnell wachsenden Energiebedarfs immer mehr als Wettbewerber auf, vor allem um die Energievorräte im Nahen Osten, in Zentralasien und Russland. Im Jahr 1993 war China noch Ölexporteur. Heute importiert es über fünfzig Prozent seines Ölbedarfes, in 2030 werden es laut einer Prognose der Internationalen Energieagentur (IEA) achtzig Prozent sein.

Mit China steigt ein nicht demokratischer, nicht liberaler Staat in der weltwirtschaftlichen und weltpolitischen Hierarchie auf, der sich zudem – in Konkurrenz zum Westen – zu einem eigenen ordnungspolitischen Modell für andere Staaten entwickelt. Über viele Jahrzehnte war das westliche Demokratiemodell gleichbedeutend mit wirtschaftlichem Aufstieg. China hat in den vergangenen dreißig Jahren ein Entwicklungs- und Modernisierungsmodell geschaffen, das bisher außerordentlich erfolgreich ist und pragmatische Anpassungen zulässt. Moderne autoritäre politische Führung wird kombiniert mit staatlich beaufsichtigtem (Früh-)Kapitalismus. Allerdings steht der Beweis noch aus, ob das chinesische Modell auch langfristig eine nachhaltige Entwicklung ermöglichen kann. Hieran sind Zweifel angebracht, da eine nachhaltige Stabilität und Entwicklung tatsächlich nur in einem auf Partizipation ausgerichteten System, das Menschenrechte schützt, möglich sein dürfte. Dennoch besitzt dieses Modell in einigen Entwicklungsländern eine erhebliche Attraktion und mindert damit zugleich die Anziehungskraft westlich-liberaler Ordnungsprinzipien.

China unterhält aus wirtschaftlichem Interesse heraus wohl die intensivsten Beziehungen einer Großmacht zu einer Vielzahl ansonsten weltweit geächteter Regime und ist eine enge Kooperation mit Hugo Chávez und anderen links-populistischen Regimes in Lateinamerika einge-

gangen. Dieses bleibt nicht ohne Auswirkungen auf unsere Anstrengungen, zum Beispiel im Rahmen der internationalen Entwicklungskooperation Demokratie und Konfliktprävention zu fördern. Die hohen Devisenreserven erlauben es der chinesischen Regierung, afrikanischen und anderen Entwicklungsländern günstige Kredite anzubieten – ohne die im Rahmen der westlichen Entwicklungskooperation etablierten Sozial-, Umwelt-, Transparenz- und Menschenrechtsauflagen.

Große Chancen, erhebliche Risiken

Auch wenn die Veränderungen in China in den letzten drei Jahrzehnten ohne Zweifel bemerkenswert sind, müssen wir feststellen, dass sich das westliche Entwicklungsmodell gerade nicht unmittelbar auf China übertragen lässt. Zwar ruht heute die Herrschaft der Kommunistischen Partei (KP) Chinas nicht mehr auf dem Kommunistischen Manifest, doch sind weder Demokratie, Rechtsstaatlichkeit noch Bürgergesellschaft an seine Stelle getreten. Ihre Herrschaftslegitimation zieht die chinesische KP stattdessen aus ihrem wirtschaftlichen Erfolg und dem Nationalismus. Die wirtschaftlich Erfolgreichen haben kein Interesse an einer Veränderung dieser für sie vorteilhaften Situation. Es ist daher eine falsche Annahme, die chinesische Führung betreibe freiwillig oder unfreiwillig eine Politik, an deren Ende zwangsläufig die eigene Selbstentmachtung in einer Mehrparteiendemokratie und einem Rechtsstaat mit Gewaltenteilung und unabhängiger Rechtsprechung stehen müsse.

Spätestens hier stößt das von vielen propagierte Konzept „Wandel durch Handel“ an seine Grenzen, denn das chinesische Entwicklungsmodell birgt neben großen Chancen auch erhebliche Risiken – zunächst für die Chinesen, aber auch für uns. Das gilt insbesondere für den Fall, dass China durch politische oder wirtschaft-

liche Turbulenzen ins Straucheln gerät. Was bedeutete es für Einwohner und Nachbarn Chinas, für deutsche Investitionen und Unternehmen oder die internationale Ordnung, wenn aufgrund fehlenden Wachstums allein der Nationalismus als Legitimationsgrundlage bliebe?

Fraglich ist auch, welche Mittel China in seinen Außenbeziehungen zur Durchsetzung seiner Interessen tatsächlich bereit ist einzusetzen. Eine differenzierte Analyse der chinesischen Außen- und Interessenpolitik in Afrika oder bei den Sechsparteiengesprächen zu Nordkorea fällt jedenfalls gemischt aus. Irritierend ist auch, wie brüsk China Menschenrechts- oder Minderheitenfragen als „Einmischung in die inneren Angelegenheiten“ zurückweist. Geht es hier doch um universale Prinzipien der Völkerrechtsordnung, zu deren Einhaltung China wie jedes andere Land, zu ihrer Durchsetzung als Vetomacht des UN-Sicherheitsrats aber besonders verpflichtet ist.

Wir sind in hohem Maße an der inneren Stabilität Chinas bei weiter gehender Modernisierung, rechtsstaatlicher Entwicklung sowie an der fortgesetzten und möglichst konfliktfreien Integration Chinas in die Weltwirtschaft und Weltpolitik interessiert. Allerdings stellt sich die Frage, wie ein ökonomisch, politisch und militärisch stärker werdendes China in die Weiterentwicklung internationaler Normen und Strukturen einzubinden ist.

Modernisierungspartnerschaft

Angesichts der absehbaren Machtverschiebung vom traditionellen Westen in Richtung Asien müssen wir die Zeit nutzen, die internationale Ordnung nach unseren Interessen und den universalen Werten der Völkergemeinschaft weiterzuentwickeln und Länder wie China dabei einzubeziehen. Je mehr Zeit wir ungenutzt verstreichen lassen, umso größer werden die Kompromisse sein, die wir aufstrebenden autokratischen Systemen

gegenüber eingehen müssen. Der richtige Umgang mit dem zunehmend selbstbewussten – und im Übrigen auch zunehmend nationalistischen – China ist auf unserer Seite eine ebenso selbstbewusste Wahrnehmung unserer Interessen. Ansatzpunkte für europäische und deutsche Einflussnahme ergeben sich daraus, dass sich die chinesische Führung der innen- und außenpolitischen Risiken ihres Entwicklungsweges bewusst ist. Die deutsche und europäische Politik sollten gegenüber China deutlich machen, dass ein ungebremsster Aufstieg unter Vernachlässigung international akzeptierter Normen und Standards – einschließlich der Menschenrechte und rechtsstaatlicher Prinzipien – Ängste und Abwehrreaktionen auslösen würde, die auch nicht im chinesischen Interesse sein können. Daher sollten wir China Angebote unterbreiten, die – auch in der chinesischen Perzeption – darauf zielen, die innen- und außenpolitischen Risiken seiner Politik zu begrenzen. Dabei geht es nicht darum, China einen Entwicklungsweg diktieren zu wollen. Wir müssen vielmehr die mit der wirtschaftlichen Öffnung des Landes verbundene Veränderungsbereitschaft und -notwendigkeit zum gegenseitigen Vorteil nutzen.

Deutschland hat die Entwicklung Chinas seit 1981 mit Mitteln der Entwicklungszusammenarbeit in einer Höhe von über 2,8 Milliarden Euro begleitet. Seit Jahren erhält China die weltweit höchste Leistung deutscher Entwicklungszusammenarbeit. Kooperationsangebote unsererseits sind grundsätzlich willkommen, was die Intensivierung der Zusammenarbeit im Rahmen unserer Entwicklungszusammenarbeit in der jüngeren Vergangenheit beweist. Da jeder Staat in erster Linie selbst für das Wohl seiner Bevölkerung verantwortlich ist, sollten wir die chinesische Seite dazu bewegen, unsere Beratungsangebote auf der Grundlage verstärkter finanzieller chinesischer Ei-

genbeteiligung anzunehmen beziehungsweise fortzuführen. Mit Währungsreserven in Höhe von über 1500 Milliarden US-Dollar ist China schon heute in der Lage, für solche Leistungen Marktpreise zu zahlen. Projekte einer Modernisierungspartnerschaft mit China könnten folgende Elemente enthalten:

- Aufbau moderner Sozial- und Gesundheitssysteme beziehungsweise Sozialgesetzgebung, einschließlich funktionierender Organe von Interessenvertretungen.
- Ausweitung der Zusammenarbeit im Umweltschutz, Transfer von Umwelttechnologie bis hin zur Umwelterziehung.
- Verstärkung des bestehenden Rechtsstaatsdialogs in den Bereichen Rechtsbindung der Verwaltung, Strafrecht, Menschenrechte, Stadtplanung und Bürgerbeteiligung, Wirtschaftsgesetzgebung, Modernisierung von Gerichtsorganisation, Ausbildung von Richtern, Staats- und Rechtsanwälten.
- Beratungsangebote im Bereich Föderalismus, kommunale Selbstverwaltung und Finanzausgleich.

Es gibt für uns keine Alternative zu einem kooperativen Ansatz zum Umgang mit China. Der Partnerschaftsansatz erfordert allerdings Gegenseitigkeit. China muss dazu angespornt werden, die Regeln des internationalen Systems schon jetzt einzuhalten, dem es seinen Aufstieg verdankt und an deren Einhaltung durch andere es in Zukunft selbst interessiert sein wird und vielfach schon heute ist. Besteht hierzu die Bereitschaft, sollten wir uns dafür einsetzen, China die Annäherung an weitere internationale Organisationen zu ermöglichen.

Internationale Einbindung

China ist Vetomacht im Sicherheitsrat der Vereinten Nationen und nunmehr seit einigen Jahren in der WTO. Darüber hinaus verfügt es im Internationalen Währungs-

fonds (IWF) und der Weltbank über einen der einflussreichen acht nationalen Sitze im Exekutivdirektorium. Gerade im IWF entspricht der Stimmrechtsanteil Chinas (drei Prozent) aber nicht mehr seinem weltwirtschaftlichen Gewicht. Um China zu einem *responsible stakeholder* (Robert B. Zoellick) der internationalen Gemeinschaft zu machen, ist seine stärkere Einbindung in die globalen Strukturen vonnöten. Ein Weg, der mit dem „Heiligendamm-Prozess“ bereits besprochen worden ist, ist die sukzessive Heranführung von China zusammen mit Indien, Brasilien, Mexiko und Südafrika an die G8. Eine graduell stärkere Anbindung an die G8 könnte zudem den aus unserer Sicht willkommenen Effekt haben, dass sich China nicht länger handels- und entwicklungspolitisch als Führungsmacht der Dritten Welt gerieren kann. Eine andere Alternative könnte in einer politischen Stärkung der G20 bestehen, eines informellen Zusammenschlusses der wichtigsten zwanzig Industrie- und Schwellenländer, zu deren Mitgliedern auch China gehört. Die G20 sind das Forum, in dem vor allem die Finanzminister und Notenbankchefs über globale finanz- und währungspolitische Fragen sprechen. Darüber hinaus könnte China sukzessive an die OECD herangeführt werden, obgleich China mittelfristig mangels demokratischer Strukturen keine Beitrittsperspektive eingeräumt werden kann. Von besonderer Bedeutung wäre aber die Einbindung Chinas in das System der gemeinsamen Erdölbevorratung, das von der Internationalen Energieagentur (IEA) gesteuert wird. Im Internationalen Energieforum der IEA ist China bereits seit einigen Jahren einbezogen.

Europa sollte gemeinsam mit China und den USA eine Partnerschaft für *Global Governance* eingehen. Nur auf diese Weise sind globale Herausforderungen,

wie sie insbesondere der Umwelt- und Klimaschutz darstellen, zu meistern. Deutschland und die EU brauchen eine kohärente China-Politik und müssen diese dann auch gegenüber China vermitteln. Es gilt innerhalb der EU mehr gemeinsame Positionen zu formulieren und sich nicht von Dritten politisch-strategisch auseinanderdividieren zu lassen.

Ebenso wichtig sind der Auf- beziehungsweise Ausbau des strategischen Dialogs der EU mit China auf Gebieten gemeinsamer vitaler Interessen, etwa im Bereich der Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, der Energiesicherheit, der Entwicklungen in Zentralasien, Afghanistan, dem Nahen und Mittleren Osten und in Afrika, sowie ein gemeinsames Vorgehen gegen unterschiedliche Formen organisierter Kriminalität (Drogen, Geldwäsche, Menschenhandel, Piraterie). Dieser Dialog sollte mit dem Versuch, Politiken stärker zu koordinieren, einhergehen. So kann der strategische Dialog, der von der EU bereits mit China aufgebaut worden ist, um entsprechende Arbeitsgruppen erweitert werden. Flankierend dazu sollte eine stärkere Vernetzung der beiderseitigen *Thinktanks* angestrebt werden, auch um auf diese Weise den Versuch einer Annäherung unterschiedlicher strategischer „außen- und sicherheitspolitischer Kulturen“ zu unternehmen. Darüber hinaus müssen wir den transatlantischen Dialog über China ausbauen trotz und gerade wegen unserer teilweise unterschiedlichen Interessen, Ansätze und Wahrnehmung. Die Diskussion der letzten Jahre um das EU-Waffenembargo unterstreicht diese Notwendigkeit. Eine Erweiterung des transatlantischen Dialogs wäre auch ein Signal an China, dass Versuche, im Zeichen der „Multipolarität“ die EU gegen die USA auszuspielen, keinen Erfolg haben werden.