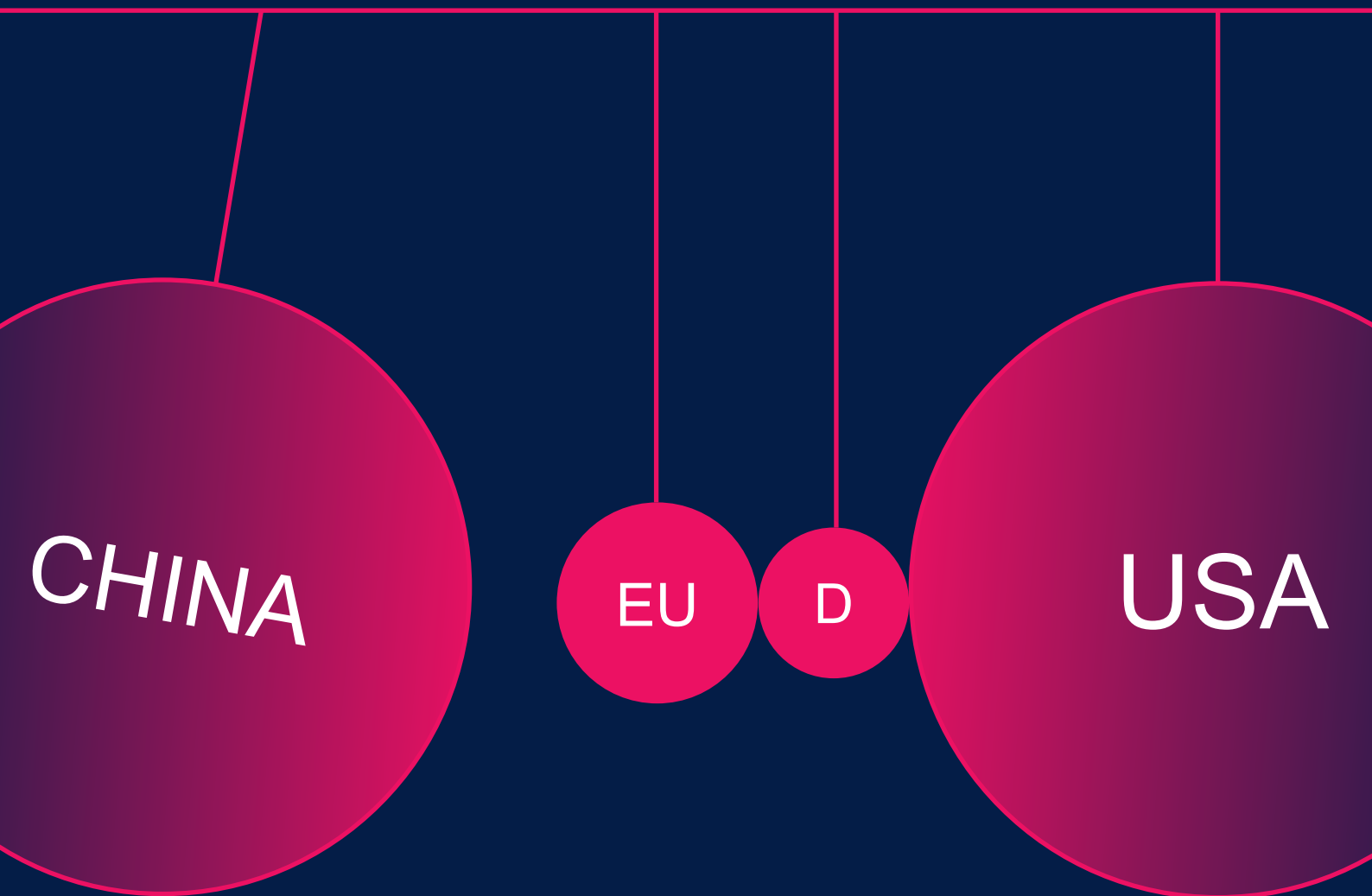


Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China



Demokratie

Entwicklung · Handel & Wirtschaft · Klimaschutz · Sicherheit · Innovation & Technologie · Finanzmärkte

Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie

Die internationale Politik wird maßgeblich von den USA und zunehmend auch von China dominiert. Mit wachsender Intensität tragen sie einen Systemwettbewerb aus, in dem sich Deutschland und die Europäische Union positionieren müssen, um nicht nur handlungs-, sondern auch gestaltungsfähig zu sein. Welche Handlungsoptionen hat Deutschland vor diesem Hintergrund?

Die Publikation *Das Ende der Naivität – Deutschland und die EU im globalen Wettbewerb zwischen den USA und China* skizziert in einzelnen Kapiteln mögliche Wege für die Politikfelder Demokratie, Entwicklung, Handel & Wirtschaft, Klimaschutz, Sicherheit, Innovation & Technologie sowie Finanzmärkte.

Die EU und die G7 sind grundsätzlich als „Horte demokratischer Werte“ und Allianzen von Gleichgesinnten konzipiert. Sie sind Foren, in denen nicht mit, sondern eher über China gesprochen wird.

Welche Handlungsoptionen hat Deutschland in der EU und der G7 mit Blick auf Chinas Umgang mit Menschenrechten, Rechtsstaatlichkeit und Demokratie?

Welche Risiken birgt ein international abgestimmter, konfrontativer Kurs gegenüber China?

Wie kann die EU gegenüber Chinas „Rechtsstaatsverständnis“ auftreten?

Kann es der europäischen *Global Gateway*-Initiative gelingen, die demokratische Resilienz in strategischen Partnerländern weltweit zu stärken?

Was könnte Deutschland während seiner G7-Präsidentschaft tun, um Chinas Einfluss in multilateralen Organisationen etwas entgegenzuhalten?

Die EU und die G7 sind grundsätzlich als „Horte demokratischer Werte“ und Allianzen von Gleichgesinnten (*like-minded*) konzipiert worden – wenn auch demokratische Rückentwicklungen in einigen EU-Mitgliedstaaten zu verzeichnen sind (zum Beispiel Ungarn, Polen). Bei EU und G7 handelt es sich jedoch nach wie vor um Foren, in denen nicht *mit*, sondern eher über China gesprochen wird und die stark von (der Beziehung mit) den USA geprägt sind.

China hat seine Präsenz in multilateralen Organisationen in den vergangenen Jahren stark ausgebaut und in manchen Bereichen auch eigene Organisationen gegründet (wie Asian Infrastructure Investment Bank, AIIB; New Development Bank, NDB). Allein in den Vereinten Nationen leitet China (Stand: Februar 2022) zwei von 15 UN-Sonderorganisationen (die Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation Food and Agriculture Organization, FAO und die Internationale Fernmeldeunion International Telecommunication Union, ITU) sowie die Hauptabteilung für wirtschaftliche und soziale Angelegenheiten (UN Department of Economic and Social Affairs, UN DESA), welche die UN-Nachhaltigkeitsziele (*Sustainable Development Goals*, SDGs) bedeutend mitgeprägt hat und deren Umsetzung verfolgt. Bis Dezember 2021 war auch noch die Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UN Industrial Development Organization, UNIDO) hinzuzuzählen, deren Leitung der ehemalige Bundesminister Gerd Müller im Januar 2022 übernommen hat. China nutzt ebenso die Welthandelsorganisation WTO – der sie 2001 begleitet von großen Hoffnungen westlicher Industrienationen beigetreten ist – zur Durchsetzung seiner Interessen, erhält sich jedoch gleichzeitig den Status eines Entwicklungslandes, der mit gewissen Vorteilen verbunden ist. Auch

China hat seine Präsenz in multilateralen Organisationen in den vergangenen Jahren stark ausgebaut.

Demokratie



EU

G7



in der Weltgesundheitsorganisation WHO, die 2006 bis 2017 von der Chinesin Margaret Chan geleitet wurde, ist China einflussreich. Vielfach wurde die zurückhaltende Kritik der WHO an Chinas intransparentem Umgang mit dem Ausbruch der Corona-Pandemie auf den großen Einfluss Chinas in der WHO zurückgeführt. Der aktuelle Generaldirektor Tedros Adhanom Ghebreyesus, dem eine Nähe zu China nachgesagt wird, lobte das Land angesichts seines „transparenten Vorgehens“ zu Beginn der Pandemie.

Die USA haben sich vor allem in den Jahren der Trump-Präsidentschaft 2016 bis 2020 aus zahlreichen multilateralen Abkommen und Foren zurückgezogen (TTP, Pariser Klimaabkommen, Global Compact for Migration, Joint Comprehensive Plan of Action, UNHCR, UNESCO, WHO – wurde jedoch von Präsident Biden gestoppt) und sind immer noch nicht zu ihrer früheren Präsenz zurückgekehrt. Dadurch, dass es weltweit nur wenige „multilaterale Musterschüler“ gibt und die überwiegende Mehrheit der Staaten multilaterale Organisationen eher stiefmütterlich behandelt (so zahlt etwa der Großteil der Mitgliedsstaaten seinen Beitrag zum UN-Jahresbudget spät oder überhaupt nicht¹), ist ein Vakuum entstanden, das es China ermöglicht hat, seine Präsenz auszudehnen. China ist mittlerweile zweitgrößter UN-Beitragszahler, größter Truppensteller bei den UN-Friedensmissionen unter den ständigen Mitgliedern des UN-Sicherheitsrates sowie deren zweitgrößter Beitragszahler zum Budget und natürlich ständiges Mitglied im UN-Sicherheitsrat.

Der Macht- und Einflussbereich Chinas hat auch Auswirkungen auf die globale Ordnung und ihre etablierten „Spielregeln“ und schmälert die Möglichkeiten für liberale Demokratien, darauf Einfluss zu nehmen. Durch seine starke personelle Präsenz in und Leitung von multilateralen Organisationen hat China großen Einfluss auf weltweite Standards und Normen, so beispielsweise in der ITU, welche Standards in Bereichen wie 5G, Künstlicher Intelligenz, FinTech oder Smart Cities setzt. Oder auch im UN-Menschenrechtsrat in Genf: China stimmt in diesem Rat grundsätzlich gegen jede Initiative, die ein einzelnes Land kritisiert – außer der Text wird zuvor so weit verwässert, dass selbst die betroffene Regierung zustimmt. China propagiert im Menschenrechtsrat ein von der international gültigen Interpretation der Menschenrechte abweichendes Narrativ, zum Beispiel durch seine Resolution zur „vorteilhaften Kooperation“. Diese will Menschenrechte durch freiwilligen Austausch zwischen Staaten anstatt durch Rechenschaftspflicht für Menschenrechtsverletzungen voranbringen, was einem Aufweichen herrschender Standards gleichkommt (siehe Abschnitt zu Menschenrechten). Außerdem versucht China, den internationalen Rechtsrahmen dahingehend zu beeinflussen, dass wirtschaftlichen und kollektiven Rechten stets Priorität gegenüber politischen und individuellen Rechten gegeben wird.

Ähnliches passiert auch mit dem international etablierten Verständnis von Rechtsstaatlichkeit: Die zuvor unumstrittene Interpretation wird angefochten und von einem konkurrierenden Narrativ herausgefordert (mehr dazu im Abschnitt zu Rechtsstaatlichkeit). Gemäß Chinas Fünfjahresplan über den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (2020–2025) ist es erklärtes Ziel, international für sein autokratisch geprägtes Rechtssystem zu werben: in UN-Gremien, durch internationale Kooperationen, Rechtsstaatsdialoge, Austauschprogramme und neue Schiedsgerichtsverfahren. Bis 2025 soll das „sozialistische Rechtsstaatlichkeitssystem chinesischer Prägung“ Gestalt annehmen und bis 2035 grundsätzlich ausgebildet sein.² China stellt damit das bisher etablierte liberale Verständnis im Rechtsstaatsbereich offen infrage. Viel von dieser Begriffs-umdeutung geschieht unsichtbar und schleichend. Interessant ist auch, dass China einerseits die vermeintlich „westlichen Begriffe“ selbst verwendet, aber ihnen eine andere Bedeutung gibt, andererseits Begriffe wie Demokratie und Menschenrechte klar und deutlich missachtet (siehe die Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang oder in Hongkong).

Der Umgang mit dieser erstarkenden Macht Chinas und seiner internationalen Präsenz stellt die liberalen Demokratien – und mit ihnen die USA und Deutschland – vor große Herausforderungen. Man will mit China zusammenarbeiten, Geschäfte machen, dem Land aber gleichzeitig eindeutig zeigen, wo es die Grenzen der international etablierten Weltordnung überschreitet. Dabei werden auch unterschiedliche Ordnungsvorstellungen diesseits und jenseits des Atlantiks erkennbar: Während die EU nach wie vor noch eher den Weg verfolgt, Chinas Regelverstöße mit Dialog einzudämmen, setzen die USA schon seit jeher auf harte Sanktionen. Auch multilaterales Handeln wird hier wie dort verschieden priorisiert. Die USA gehen oft pragmatisch vor (multilateral, wo es eigenen Interessen nützt, ansonsten bi- oder unilateral), und anders als in der EU – und besonders in Deutschland – erfüllt der Multilateralismus in den USA keinen Selbstzweck.

Übereinstimmung herrscht jedoch darin, dass die USA, Deutschland und die EU in allen Weltregionen stets nach neuen Partnerschaften jenseits der bewährten *like-minded* Ausschau halten und diese sowie bereits bestehende vertiefen müssen, um ihre Position gegenüber China zu stärken. Darüber hinaus dürfen Deutschland und die EU gerade bei all der „Werteführerschaft“ nicht aus den Augen verlieren, wie mit Rückschritten in Sachen liberalem Rechtsstaatsverständnis und mit Menschenrechtsdefiziten in den eigenen Reihen umgegangen und mit den entsprechenden Ländern konstruktiv zusammengearbeitet werden kann. Um nach außen glaubhaft die liberale Demokratie und mit ihr die allgemeinen Menschenrechte sowie ein europäisches, liberales



Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zu vertreten, wäre ein sinnvoller Ansatz, diese beiden Konzepte im Inneren zu stärken und einen eindeutigen Kurs mit Ländern wie Ungarn oder Polen zu fahren. Ein ähnlich schwieriges Thema ist es, aus westlicher Sicht die chinesischen Brüche des Völkerrechts zu kritisieren, da sich auch westliche Nationen nicht immer an das Völkerrecht gehalten haben (wie beim Einmarsch der USA im Irak 2003 oder beim rechtlich wie politisch zumindest umstrittenen Vorgehen der NATO im Kosovo 1999) – was die eigene Position diesbezüglich schwächt. Auch das gilt es, im Blick zu haben, um die Einhaltung des Völkerrechts weltweit glaubhaft zu vertreten.

Vor allem aber zeigt sich Einigkeit darin (spätestens der Angriff Russlands auf die Ukraine am 24. Februar 2022 hat wohl die letzten Zweifler überzeugt), dass in die eigene demokratische Resilienz und in die Fähigkeiten, die Demokratie im Notfall auch verteidigen zu können, investiert werden muss, um den Herausforderungen durch autoritäre Staaten wie China gewachsen zu sein.

Darüber hinaus dürfen Deutschland und die EU gerade bei all der „Werteführerschaft“ nicht aus den Augen verlieren, wie mit Rückschritten in Sachen Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechten in den eigenen Reihen umgegangen wird.

1 Vereinte Nationen 2022: Committee on Contributions, in: <https://www.un.org/en/ga/contributions/honourroll.shtml> [08.03.2022].

2 Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland 2021: China gibt Plan zum Aufbau von Rechtsstaatlichkeit heraus, 12.01.2021, in: <https://www.mfa.gov.cn/ce/cede//det/zgyw/t1845928.htm> [19.01.2022].



Mit ihrem Papier „EU-China – A strategic outlook“³ vom März 2019 nahm die EU eine Kehrtwende in ihren Beziehungen zu China vor. Erstmals bezeichnete sie die Volksrepublik neben Partner und Wettbewerber auch als einen systemischen Rivalen. Deutschland hat diese Trias in großen Teilen übernommen, auch im Koalitionsvertrag der aktuellen Bundesregierung vom Herbst 2021 findet sie Erwähnung.

Deutschland kann sich – trotz seiner wirtschaftlichen Stärke – nur innerhalb der EU erfolgreich gegenüber China positionieren. Das wird jedoch von unterschiedlichen Haltungen gegenüber China unter den EU-Mitgliedstaaten erschwert. Ungarn und Griechenland, beide Empfängerländer chinesischer Direktinvestitionen, stellten sich bereits in der Vergangenheit quer. So blockierte Ungarn im April und Mai 2021 eine gemeinsame Erklärung aller Mitgliedstaaten, die Chinas Vorgehen in Hongkong kritisierte.

Innerhalb der EU sind es im hier behandelten Politikfeld vor allem die Themen Menschenrechte und – weniger prominent – Rechtsstaatlichkeit, bei denen sich die Auffassungen Deutschlands und Chinas in wichtigen Punkten unterscheiden. Das weiter gefasste Thema demokratische Resilienz reicht darüber hinaus in zahlreiche andere Politikfelder hinein und kann nur exemplarisch skizziert werden.

Menschenrechte

Die Wahrung der Menschenrechte ist in der EU-Grundrechtecharta festgeschrieben und ein fundamentaler Bestandteil der EU. Deutschland wie auch die EU unterhalten seit Jahren einen Menschenrechtsdialog mit der VR China, diese sind jedoch in den vergangenen beiden Jahren ins Stocken geraten. Mit den USA besteht traditionell ein gutes Verständnis beim Thema Menschenrechte, seit dem jüngsten Amtswechsel gibt es für die EU tendenziell wieder mehr Kooperationspotenzial. Die im März 2021 verhängten Sanktionen gegen China aufgrund der Menschenrechtsverletzungen gegen die Uiguren in Xinjiang durch die USA, Kanada, die EU und das Vereinigte Königreich zeugen davon. China hat darauf mit Sanktionen für EU-Institutionen, Abgeordnete des Europäischen Parlaments und NGOs wie auch für die USA, das Vereinigte Königreich und Kanada reagiert.

Handlungsoption 1: Konfrontativer Kurs in Abstimmung mit den USA und anderen liberalen De- mokratien weltweit

Will Deutschland einen konfrontativeren Kurs einschlagen, muss es in der EU stärker darauf hinwirken, dass Menschenrechtsverletzungen in China klar thematisiert und sanktioniert werden. Das Maßnahmenpaket „Ein Land, zwei Systeme“, das in Reaktion auf das Sicherheitsgesetz für Hongkong seitens der EU geschnürt wurde, ist folglich konsequent umzusetzen, was bedeutet, dass etwa relevante Ausfuhren für die Endverwendung in Hongkong durch die Behörden der Mitgliedstaaten verschärft geprüft werden oder diplomatische Vertreterinnen und Vertreter der EU und ihrer Mitgliedstaaten in Hongkong sich verstärkt koordinieren, um Anhörungen prodemokratischer Aktivistinnen und Aktivisten vor Gericht zu beobachten. Der im Dezember 2020 in Kraft getretene Action Plan on Human Rights and Democracy – auch bekannt als EU Magnitsky Act – ist umzusetzen und das EU-Lieferkettengesetz, das die Einfuhr von Produkten aus China verbietet, die unter Einsatz von Zwangsarbeit hergestellt wurden, zu implementieren (ähnlich dem Uyghur Forced Labour Prevention Act in den USA).

Die EU übernimmt bei dieser Option auch eine stärkere Koordination der Zusammenarbeit mit anderen liberalen Demokratien im UN-Menschenrechtsrat, um geschlossener und somit entschiedener gegen Chinas alternatives Menschenrechtsnarrativ vorzugehen. Deutschland kann darüber hinaus in Kooperation mit anderen liberalen Demokratien die Möglichkeiten über unabhängige Akteurinnen und Akteure aus der Zivilgesellschaft und nationale Menschenrechtsinstitutionen noch besser ausschöpfen und deren umfangreiche Expertise stärker bei politischen Entscheidungen einbinden (zum Beispiel Organisationen, die sich für die Einhaltung von Menschenrechten entlang von Lieferketten einsetzen oder für politische Gefangene). Eine weitere Möglichkeit ist, über soziale Medien verstärkt menschenrechtspolitische Inhalte an chinesische Zielgruppen zu kommunizieren (vor allem an im Ausland lebende Chinesinnen und Chinesen).

Risiko

Dieser konfrontativere Weg würde – neben politischen Folgen wie den Sanktionen gegen EU-Abgeordnete oder Thinktanks im März 2021 – wohl auch wirtschaftliche Folgen nach sich ziehen. Eine Möglichkeit, damit umzugehen, könnte ein *Economic Article 5* sein. Dieser besagt, dass – in Anlehnung an Artikel 5 des NATO-Vertrags, wonach ein Angriff auf ein NATO-Mitglied ein Angriff auf alle bedeutet – liberale Demokratien stärker zusammenstehen sollten, wenn eine von ihnen durch ein autokratisches Land wirtschaftlich erpresst wird. Eine Demokratie allein – die USA einmal ausgenommen – kann gegen einen wirtschaftlichen Riesen wie China nicht viel ausrichten. Wenn jedoch viele liberale Demokratien gemeinsam wirtschaftliche Vergeltungsmaßnahmen in Form von Zöllen oder Einfuhrstopps einsetzen, würde das einen viel größeren Effekt haben sowie auch abschreckend wirken. Da große Konzerne wie Fluglinien nicht gefeit sind davor, von einem Land wie China wirtschaftlich erpresst zu werden, könnten sie sich dieser Idee anschließen.⁴ Die große Frage: Ist es machbar, unter liberalen Demokratien – von denen einige schon von relevanter wirtschaftlicher Größe sein sollten – ein derartiges Abkommen zustande zu bringen? Ein Risiko dieses konfrontativen Kurses insgesamt wäre zweifelsohne die Schwierigkeit, allein die EU-Mitgliedstaaten auf einen kritischen Kurs gegenüber der Menschenrechtssituation in China einzuschwören.

Demokratie



EU

G7

Handlungsoption 2: Eigenständiger europäischer Kurs mit stärkerer Rücksicht auf Wirtschaft und Handel

Deutschland hält sich bei diesem Kurs aus Rücksicht auf Wirtschafts- und Handelsbeziehungen mit öffentlicher Kritik an der chinesischen Menschenrechtssituation zurück, auch innerhalb der EU, und übernimmt auch keine koordinierende Rolle unter anderen Demokratien im UN-Menschenrechtsrat. Stattdessen wird versucht, den ins Stocken geratenen Menschenrechtsdialog mit China wieder verstärkt aufzunehmen, um weiterhin an einem Grundgerüst gegenseitigen Vertrauens zu bauen – in der Hoffnung, dass auf diese Weise auf die konkrete Situation vor Ort in irgendeiner Form Einfluss genommen werden kann.

Risiko

Für diesen insgesamt weniger kritischen China-Kurs wäre sicher leichter Einigkeit unter den EU-Mitgliedstaaten herzustellen. Allerdings müsste sich die EU – und somit ebenfalls Deutschland – mit dem daraus resultierenden Glaubwürdigkeitsverlust beim Thema Menschenrechte auseinandersetzen. Diese Option würde beim transatlantischen Partner USA Misstrauen hervorrufen. Die Handelsdifferenzen zwischen den USA und China sind ebenso zu beachten: Arbeiten europäische Firmen weiter mit chinesischen Unternehmen zusammen, von denen sich US-Partner abgewandt haben, kann das zu Spannungen in der transatlantischen Partnerschaft führen. Bei dieser Priorisierung von Wirtschafts- und Handelsbeziehungen muss in jedem Fall aber bedacht werden, dass der zukünftige Umgang Chinas mit ausländischen Unternehmen insgesamt schwer abzuschätzen ist: Die chinesische Zwei-Kreislauf-Wirtschaft, die zukünftige Entwicklung der Wachstumsraten, aber besonders das Herausdrängen europäischer Firmen aus dem chinesischen Markt im Zuge des sogenannten *decouplings* (Abschottung der chinesischen Wirtschaft vom Weltmarkt) – vor allem bei Firmen aus dem Internet- und Telekommunikationsbereich – sind hier Risikofaktoren. Nachdem anzunehmen ist, dass China es bevorzugen dürfte, seine Menschenrechtsverletzungen im Format eines bilateralen Dialogs zu behandeln anstatt diese öffentlich zu thematisieren, besteht außerdem das Risiko, dass der Menschenrechtsdialog als Feigenblatt dient.

Rechtsstaatlichkeit⁵

Durch den Bedeutungsverlust sozialistischer Rechtssysteme nach dem Fall des Eisernen Vorhangs verstetigte sich ein von den Vereinten Nationen, dem Europarat, der Organisation für Sicherheit und Zusammenarbeit in Europa (OSZE), der EU und den USA geprägtes Verständnis von Rechtsstaatlichkeit, dem Werte und Grundsatzentscheidungen wie Gewaltenteilung und Unabhängigkeit der Justiz, Menschenrechte und Gleichheit vor dem Gesetz zugrunde liegen. Im Zuge der Diskussionen über die Agenda 2030 (SDGs) und besonders über das Ziel 16 „Frieden, Gerechtigkeit und starke Institutionen“ im Jahr 2015 wurde dieses Verständnis jedoch teilweise infrage gestellt: Nicht das bisher gültige Rechtsstaatsverständnis im Sinne von *Rule of Law* wurde als Ziel festgelegt, sondern „Zugang zum Recht“. Zugang zum Recht ist zwar ein Teilbereich von Rechtsstaatlichkeit nach liberalem Verständnis, es ist allerdings eine Formulierung, die auch mit dem chinesischen Rechtsverständnis in Einklang gebracht werden kann. *Rule of Law* kommt als Begriff erst im dritten Unterziel 16.3⁶ vor. Vor diesem Hintergrund ist interessant, dass die UN DESA, in der die SDGs maßgeblich entworfen wurden und ihre Umsetzung geprüft wird, seit 2007 unter chinesischer Leitung steht.

In ihrem jüngsten Fünfjahresplan über den Aufbau von Rechtsstaatlichkeit (2020–2025) legt die VR China ein Rechtsstaatsverständnis offen, das in vielen Punkten dem traditionellen liberalen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit zuwiderläuft. Es lehnt Gewaltenteilung und die Unabhängigkeit der Justiz strikt ab und interpretiert Menschenrechte, Daten- und Persönlichkeitsschutz sowie Demokratie teilweise konträr zu den universellen Werten, auf die sich die internationale Staatengemeinschaft geeinigt hat. Das „sozialistische Rechtsstaatsverständnis chinesischer Prägung“⁷ meint also „auf dem Gesetz basierendes Regieren“, bei der die Justiz der Staatspartei untergeordnet ist (*Rule by Law*). Gesetze werden als Werkzeuge für Stabilität und Ordnung sowie für die Rechtfertigung und Aufrechterhaltung der Macht der Partei verstanden.⁸ Diese Interpretation unterscheidet sich deutlich vom liberalen Konzept von Rechtsstaatlichkeit, bei dem sich alle Personen und Institutionen – allen voran staatliche – den Gesetzen unterordnen müssen und das einzelne Individuum so vor Willkür geschützt wird.

Demokratie





Handlungsoption 1: Kooperationen auf Grundlage liberaler Rechtsstaatlichkeit mit strategisch aus- gewählten Partnerländern forcieren

China will vor allem in den Partnerländern der Belt and Road Initiative (BRI) für sein Verständnis von Rechtsstaatlichkeit werben. So sollen sich die BRI-Partnerländer beispielsweise chinesischer Schiedsgerichtsbarkeit unterwerfen. Um dieses Vorhaben zu unterstützen, werden bereits Juristinnen und Juristen aus befreundeten Ländern oder Parteien nach China eingeladen und geschult.

Um dem liberalen Verständnis von Rechtsstaatlichkeit weiterhin zur Durchsetzung zu verhelfen, sind Kooperationen auf der Grundlage europäisch geprägter Rechtsstaatlichkeit wichtiger denn je. Der Bericht „Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern“⁴⁹ über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung zeigt, dass die deutsche Rechtsstaatsförderung funktioniert. Dabei sind von Deutschland entsandte Juristinnen und Juristen nicht allein Fachkräfte im Sinne klassischer Entwicklungszusammenarbeit, sondern immer auch Botschafterinnen und Botschafter des liberalen Rechtsstaatsverständnisses.

Um verstärkt ein Gegengewicht zu anderen Rechtsstaatsvorstellungen zu setzen, könnten Deutschland und die EU verstärkt auf Länder zugehen, in denen China durch Direktinvestitionen etwa im Infrastrukturbereich sehr aktiv ist und ihnen Kooperationen auf der Grundlage europäisch geprägter Rechtsstaatlichkeit anbieten, zum Beispiel im Rahmen der wirtschaftlichen oder Entwicklungszusammenarbeit. In vielen Staaten wird bereits Unmut laut über problematische Aspekte der Zusammenarbeit mit der VR China. Hier könnte die EU, etwa im Rahmen ihrer *Global-Gateway*-Initiative, attraktive Angebote offerieren, die im Bereich Arbeits- oder Umweltrecht höhere Standards erfüllen. Bei dieser Handlungsoption kann Deutschland im Rahmen der EU gut mit den USA kooperieren und so Synergieeffekte nutzen.

Risiko

Bisherige Erfahrungen vieler Entwicklungsländer mit der deutschen und europäischen Entwicklungszusammenarbeit könnten diese vor einer vertieften Kooperation zurückschrecken lassen (hoher bürokratischer Aufwand, eben diese hohen Auflagen im Bereich Arbeitsrecht und Umweltschutz). Hier müsste Überzeugungsarbeit hinsichtlich langfristigem wirtschaftlichem Nutzen und ökologischer Nachhaltigkeit geleistet und selbstkritisch schlanke Verfahren angeboten werden.

Handlungsoption 2: Rechtsstaatsdialog mit China ange- passt und zielgerichtet fortführen

Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog geht auf das Jahr 1999 zurück. In diesem Kontext richtet das Programm Rechtskooperation der Deutschen Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) mit Sitz in Peking Programme aus, um „die Zusammenarbeit und das gegenseitige Rechtsverständnis zwischen Deutschland und China zu ausgewählten rechtspolitischen und rechtlichen Themen in Bezug auf Staat, Wirtschaft und Gesellschaft zu verbessern“¹⁰ (wie Fortbildungs- und Dialogprogramme für Richterinnen und Richter). Deutschland könnte zwar ein eindeutiges Signal setzen, wenn es seine Rechtsstaatskooperationen mit China nicht fortsetzen würde – verschlüsse sich damit aber auch jegliche Gesprächskanäle zum chinesischen Rechtssystem selbst.

Es ist für Deutschland wichtig, zu diesen Themen mit China im Gespräch zu bleiben und die Agenda des Dialogs so weit wie möglich zu bestimmen. Es gibt bei allen Widersprüchen auch Aspekte im chinesischen Rechtsstaatskonzept, die teilweise mit den europäischen Vorstellungen übereinstimmen (wie Effizienz und Digitalisierung der Justiz, Regulierung der Digitalwirtschaft, des Internetfinanzwesens und der künstlichen Intelligenz). Das chinesische Recht enthält neben Elementen der sozialistischen Rechtsordnung auch viele Elemente des anglo-amerikanischen sowie des kontinentaleuropäischen Rechtskreises, insbesondere aus dem deutschen Recht, was einen guten Ansatzpunkt für einen Dialog darstellt. Auch im Bereich der Rechtssicherheit im Zivil- und Handelsrecht, besonders relevant für deutsche Unternehmen vor Ort, gibt es gemeinsame Interessen. China geht im internationalen Rechtsbereich vor allem gegen transnationale Kriminalität und Geldwäsche vor, unterstützt die Auslieferung von Straftäterinnen und Straftätern sowie die Rückführung gestohlener Güter – Themen, die auch für Deutschland wichtig sind. Die Einflussmöglichkeiten Deutschlands auf die chinesische Justiz sind realistisch gesehen als sehr gering einzuschätzen, doch immerhin sind sie vorhanden: So wurden in der Vergangenheit etwa zehn Prozent aller chinesischen Richterinnen und Richter von deutschen Fortbildungs- und Dialogprogrammen erreicht.

Vor allem ist die Notwendigkeit, das chinesische Rechtssystem gründlicher kennenzulernen, nicht zu gering einzuschätzen: In der internationalen Debatte helfen diese Kenntnisse, Sinn und Zweck der intendierten Rechtsänderungen in China mehr zu verstehen und die eigene Verhandlungs-

position so zu stärken. Je besser Deutschland und die EU das chinesische Rechtssystem und seine Funktion im politischen Gesamtzusammenhang verstehen, umso besser können sie sich im internationalen Diskurs aufstellen und ihre Interessen im Sinne von europäischem *Rule of Law* zur Geltung bringen.

Risiko

Das Risiko, das es bei dieser Option zu beachten gilt, ist zweifelsohne die Gefahr der Legitimation eines Systems, das dem deutschen und europäischen Verständnis diametral gegenübersteht. Gerade bei der Ausbildung von Richterinnen und Richtern wird diese deutlich: Deutschland will natürlich nicht dazu beitragen, ein Unterdrückungssystem zu legitimieren und seine Effizienz zu steigern. Wichtig ist auch, dass der Rechtsstaatsdialog mit China ein Austausch auf Augenhöhe ist, bei dem nicht einseitig Expertise zur Verfügung gestellt wird. Bei einer gezielten Kooperation mit der chinesischen Justiz können die Chancen die Risiken jedoch durchaus überwiegen.

Je besser Deutschland und die EU das chinesische Rechtssystem verstehen, umso besser können sie sich im internationalen Diskurs aufstellen und ihre Interessen im Sinne von europäischem Rule of Law zur Geltung bringen.

Handlungsoption 3: Die Vorteile des liberalen Rechtsstaatsverständnisses selbstbewusst kommunizieren

Deutschland und Europa sind auch heute Zufluchtsorte etwa für Journalistinnen und Journalisten, die anderswo wegen ihrer kritischen Äußerungen gegen die Regierung ins Gefängnis kommen, für Menschen, die wegen ihrer sexuellen Orientierung oder ihres religiösen Bekenntnisses fliehen müssen oder für Menschen, die Folter, Zwangsarbeit, politische Verfolgung oder Menschenhandel erlitten haben. Die Europäische Union gründet als Werte- und Rechtsgemeinschaft auf Grundwerten wie Freiheit, Demokratie und Menschenrechten. Alle 27 EU-Mitgliedstaaten gehören dem Europarat und der Europäischen Menschenrechtskonvention (EMRK) an, sodass sie einzeln der Kontrolle des Europäischen Gerichtshofs für Menschenrechte (EGMR) unterliegen. Auch die Grundfreiheiten, die alle Bürgerinnen und Bürger der EU-Mitgliedstaaten genießen (Warenverkehrsfreiheit, Kapitalverkehrsfreiheit, Dienstleistungsfreiheit, Niederlassungsfreiheit und Arbeitnehmerfreizügigkeit), sind Errungenschaften des europäischen Einigungsprozesses, um die Europa vielfach beneidet wird.

Vor diesem Hintergrund könnte Deutschland – auch im Rahmen der EU und gemeinsam mit den USA und anderen liberalen Demokratien weltweit – das bestehende, von den Vereinten Nationen verabschiedete Verständnis von Rechtsstaatlichkeit stärker verteidigen und selbstbewusst nach innen und außen kommunizieren. Deutschland könnte beispielsweise in der EU darauf hinwirken, dass die Vorteile des liberalen Rechtsstaatsverständnisses in der strategischen Kommunikation der EU viel stärker berücksichtigt werden. Der Unterwanderung des bisherigen Rechtsstaatsverständnisses und dessen Umdeutung durch China würden Deutschland und die EU im Rahmen dieser Handlungsoption entschieden und öffentlich widersprechen.

Risiko

Dem chinesischen Rechtsverständnis entschieden zu widersprechen, provoziert zweifellos die Reaktion aus Peking, sich die Einmischung in nationale Angelegenheiten zu verbieten. Sollte es noch einen Rechtsstaatsdialog mit China geben, würde er durch diese explizite Position Deutschlands sicherlich erschwert, wenn nicht abgebrochen werden. Das eigene Rechtsstaatsverständnis nach innen und außen selbstbewusst zu kommunizieren, dürfte jedoch keine negativen Folgen nach sich ziehen.



Demokratische Resilienz

Seit dem Ende des Kalten Krieges und der daraus folgenden Hinwendung vieler ehemals kommunistischer Länder zu demokratischen Systemen in den 1990er-Jahren wogen sich etablierte Demokratien in Sicherheit: Ihr Modell schien einen weltweiten Siegeszug anzutreten, wirtschaftlichen Erfolg zu garantieren und über alle Feinde und Kritiker erhaben zu sein. Erst mit der demokratischen Regression im Laufe der vergangenen Dekade¹¹ wurde ersichtlich, dass liberale Demokratien keine Selbstläufer sind und in demokratische Resilienz investiert werden muss. Offene Gesellschaften bieten durch grundlegende Freiheiten (wie die Informations- und Meinungsfreiheit) vielfach Einfallstore, zum Beispiel für Desinformations- und Propagandakampagnen. Diese Einfallstore weiß China (neben anderen Ländern wie Russland) zu nutzen. Gestärkt durch seine wirtschaftliche Entwicklung tritt China heute weltweit selbstbewusst auf und weitet seine Einflusssphären kontinuierlich aus. Es geht hierbei auch um Diskurshoheit: Politische und gesellschaftliche Debatten über China sollen auch im Ausland am besten im Sinne Chinas geführt werden. Deutschland hat verschiedene Möglichkeiten, dem entgegenzutreten und die demokratische Resilienz im Inland, innerhalb der EU und auch in Partnerländern weltweit zu stärken.

Handlungsoption 1: Demokratische Resilienz und Zusammenhalt in Europa stärken

Deutschland kann im Rahmen dieser Handlungsoption auf eine strategische Medien- und Informationspolitik in Deutschland und der EU hinwirken. Diese hat dazu beizutragen, einerseits den Zusammenhalt in der EU zu stärken und andererseits das europäische Wirtschafts- und Gesellschaftsmodell selbstbewusst zu vertreten.

Deutschland würde hierfür im Inland wie im Rahmen der EU ein differenziertes China-Bild in der Öffentlichkeit fördern. Ein guter Anfang ist, eine unabhängige China-Forschung und öffentlich-rechtliche und unabhängige Medienunternehmen, die profund und ausgewogen über China berichten, stärker finanziell zu unterstützen. Des Weiteren kann Deutschland die Selbstzensur von durch China geförderten Institutionen stärker öffentlich thematisieren sowie chinesischer Desinformation entgegenzutreten. Möglich sind

auch öffentliche Kampagnen zum Thema Desinformation und Propaganda vor dem Hintergrund der Informations- und Meinungsfreiheit. Auch sollte das Informationsangebot unbedingt Städte und Kommunen sowie die Privatwirtschaft mitbedenken und sich auch auf Schulen erstrecken (sich beispielsweise an Jugendliche richten, die chinesische Software nutzen).

Um die demokratische Resilienz im digitalen Raum zu stärken, kann im Zuge dieser Handlungsoption auch das Thema Plattformregulierung stärker in den Blick genommen werden – dahingehend, dass die Plattform-Unternehmen mehr Verantwortung übernehmen (müssen), um bei Desinformation und Propaganda direkt einzugreifen. Das im Entstehen begriffene EU-Gesetz über digitale Dienste (Digital Services Act, DSA) muss hier weiter prominent unterstützt werden. Ebenso kann Deutschland sich im Rahmen dieses Ansatzes dafür einsetzen, die Medienkompetenz gerade unter Jugendlichen zu verbessern (etwa im Zuge des Regel-Schulwesens), um ihre Resilienz gegenüber Desinformation und Propaganda zu stärken.

Ein zweiter Ansatzpunkt ist es, dem „chinesischen Erfolgsnarrativ“ ein europäisches Narrativ entgegenzuhalten. In vielen afrikanischen Ländern ist die EU in Summe der wichtigste Handelspartner sowie die Hauptquelle für Direktinvestitionen, Entwicklungsgelder und humanitäre Hilfe.¹² Durch bilaterale Entwicklungszusammenarbeit anstelle eines gemeinsamen europäischen Ansatzes tritt die EU jedoch nicht als gemeinsamer Akteur auf – und zeigt sich so viel schwächer als sie tatsächlich ist. Ähnlich ist die Lage im Indo-Pazifik, wo die EU schon vor der Umsetzung der EU-Indo-Pazifik-Strategie der größte Investor, der wichtigste Geber von Entwicklungsgeldern und einer der wichtigsten Handelspartner war, jedoch nicht als wesentlicher (geo-)politischer Akteur wahrgenommen wird. Deutschland kann sich für eine bessere Koordination und Harmonisierung der EZ-Bemühungen einzelner EU-Länder (etwa über den *Team-Europe*-Ansatz) einsetzen und selbst mehr und strategischer über die EZ-Aktivitäten der EU berichten.

Risiko

Durch aktives Aufdecken und Kontern chinesischer Desinformation und Propaganda würden sich die Beziehungen zu Peking verschlechtern. Es gilt hier, behutsam, sachlich und immer faktenbasiert vorzugehen, um beim Aufbau eines Gegen-Narrativs keine „Propaganda-Schlachten“ auszulösen. Die Favorisierung eines EU-weit koordinierten Ansatzes (wie in der Entwicklungspolitik) würde es erfordern, auf den einen oder anderen bilateralen Hebel zu verzichten.



Handlungsoption 2: Demokratische Resilienz weltweit stärken – EU als „die bessere Partnerin“

Im Rahmen dieser Option setzt sich Deutschland dafür ein, mit verstärkter Aufmerksamkeit auf die strategisch wichtigsten EU-Beitrittskandidaten und Partnerländer weltweit zuzugehen, die sich auf eine enge Kooperation mit China eingelassen haben, um seine Beziehungen – und somit auch seinen Einfluss – zu diesen Ländern auszubauen (zum Beispiel auf dem Balkan und in fast allen afrikanischen Ländern). Zusätzlich kann sich Deutschland im Rahmen dieser Handlungsoption dafür einsetzen, seine eigenen strategischen Beziehungen sowie jene der EU mit Chinas Nachbarländern zu vertiefen – wofür die im September 2021 vorgestellte EU-Indo-Pazifik-Strategie sowie die ein Jahr zuvor präsentierten Indo-Pazifik-Leitlinien der Bundesregierung eine gute Basis bilden. Zusammenarbeit gegen den Klimawandel, grüne und digitale Transformation, Gesundheit, Konnektivität, Forschung und Entwicklung, Meeres- und Fischereipolitik sowie Sicherheitspolitik werden in den beiden Strategien ausführlich behandelt. Parallel dazu ist neben der wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen auch die kulturelle Zusammenarbeit mit diesen Ländern auszubauen und zu stärken, beispielsweise mit Maßnahmen im Rahmen der EU-Klima- und Entwicklungspolitik.

Deutschland kann sich im Rahmen dieser Option mit seinem vollen Gewicht hinter die *Global-Gateway*-Initiative stellen, die durch die Präsidentin der Europäischen Kommission, Ursula von der Leyen, Anfang Dezember 2021 präsentiert wurde und das Ziel hat, die EU-Außenpolitik strategischer und kohärenter auszurichten. Deutschland und die EU sind im Rahmen dieses Szenarios vor allem daran interessiert, Initiativen zu unterstützen, die in absehbaren Zeiträumen Ergebnisse liefern und eine tatsächliche Lösung für die großen Infrastruktur-Herausforderungen vieler Länder darstellen – das an sich ist die beste „Werbung“. Um den Initiativen zum Durchbruch zu verhelfen, kann eine *Public-Diplomacy*-Kampagne geplant und mithilfe ausgewählter Botschaften der EU und Deutschlands umgesetzt werden.

Auch wenn die Vorteile der eigenen Angebote im Vordergrund zu stehen haben, sollte Deutschland im Rahmen dieser Option Kritik an Chinas Handelspraktiken, beispielsweise innerhalb der Belt and Road Initiative, thematisieren: die Gefahr der Schuldenfalle für das jeweilige Land, die mangelnde Wertschöpfung für die lokale Wirtschaft, die Bindung an chinesische Arbeitsweisen und Technologien, die Nähe der chinesischen Betriebe zur Kommunistischen Partei (vor allem, wenn es um Firmen geht, die Daten abgreifen), die mangelnde Nachhaltigkeit und Umweltschäden, nicht zuletzt die Erwartung,

dass die Bereitstellung von finanziellen Mitteln mit einem Abstimmungsverhalten des Empfängerlandes – etwa in multilateralen Organisationen – entlang chinesischer Kerninteressen einhergeht. Die besseren Alternativen anzubieten muss jedoch den Kern dieser Handlungsoption ausmachen.

Risiko

Wird die VR China über vertiefte Beziehungen Deutschlands und der EU in seiner unmittelbaren Nachbarschaft oder zu Ländern, in denen China schon gut Fuß gefasst hat, wohl wenig erfreut sein, so ist sie es sicherlich noch weniger, wenn ihre weltweiten Praktiken, zum Beispiel im Rahmen der Belt and Road Initiative, kritisiert werden. Eine Verschlechterung der Beziehungen zu Peking bis hin zu Negativ-Kampagnen in Richtung EU/Deutschland wären wohl die Folgen. Den Beziehungen Deutschlands und der EU zu den USA wäre diese Kritik Pekings zuträglich, wenngleich die USA wohl nur mäßig begeistert sein dürften, wenn Deutschland die EU-Initiative *Global Gateway* stärker unterstützt als die US-/G7-Initiative *Build Back Better World Partnership*.

- Europäische Kommission 2019: EU-China – A strategic outlook, 12.03.2019, in: <https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf> [20.01.22].
- Parello-Plesner, Jonas 2021: An 'Economic Article 5' to Counter China, Wall Street Journal, 11.02.2021, in: <https://www.wsj.com/articles/an-economic-article-5-to-counter-china-11613084046> [25.01.2022].
- Dieser Abschnitt basiert im Wesentlichen auf folgendem Artikel: Kempken, Daniel 2021: Rule by Law statt Rule of Law – Das chinesische Rechtsstaatskonzept als Herausforderung für Deutschland und Europa, Analysen und Argumente Nr. 460, Oktober 2021, Konrad-Adenauer-Stiftung, in: <https://www.kas.de/documents/252038/11055681/AA+Rule+by+Law+statt+Rule+of+Law.pdf/9b5dbff8-4999-33dd-464d-7d4d636b5758> [30.03.2022].
- „Promote the rule of law at the national and international levels and ensure equal access to justice for all.“
- Botschaft der Volksrepublik China in der Bundesrepublik Deutschland, N. 2.
- Oud, Malin 2022: Rule of Law, Decoding China, in: <https://decodingchina.eu/rule-of-law/> [20.01.2022].
- Auswärtiges Amt 2021: Krisen verhindern, Konflikte bewältigen, Frieden fördern – Bericht über die Umsetzung der Leitlinien der Bundesregierung, März 2021, in: <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2451522/1affc7f36ad-7c487e2390c3aa-8c834e9/210330-umsetzungsbericht-krisenleitlinien-data.pdf> [20.01.2022].
- Deutsche Gesellschaft für internationale Zusammenarbeit 2022: Deutsch-Chinesisches Programm Rechtskooperation, in: <https://rechtskooperation-china.org> [02.03.2022].
- Nur mehr 14 Prozent der Weltbevölkerung leben in liberalen Demokratien, in autoritären Systemen sind es hingegen 68 Prozent. Siehe Lührmann, Anna et al. 2020: Autocratization Surges – Resistance Grows, Democracy Report 2020, Varieties of Democracy Institute (V-Dem), in: https://www.v-dem.net/static/website/files/dr/dr_2020.pdf [01.03.2022].
- Europäisches Parlament 2021: Financing for Africa – The EU budget and beyond, 15.06.2021, S. 2, in: [https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690668/EPRS_BRI\(2021\)690668_EN.pdf](https://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/BRIE/2021/690668/EPRS_BRI(2021)690668_EN.pdf) [02.03.2022].



Die Gruppe der Sieben (G7) ist – wie die G20 – keine internationale Organisation, sondern ein informelles Forum der Staats- und Regierungschefs aus den sieben führenden demokratischen Wirtschaftsmächten Frankreich, Großbritannien, Italien, Japan, Kanada, den USA und Deutschland. Darüber hinaus ist die Europäische Union bei allen Treffen vertreten. Die Agenda wird vom Land, das den Vorsitz für jeweils ein Jahr innehat, maßgeblich bestimmt. Sie wird beim jährlichen Gipfel der Staats- und Regierungschefs sowie das ganze Jahr hindurch in Arbeitsgruppen auf Expertenebene sowie bei Treffen der Fachministerinnen und Fachminister bearbeitet. Die Ergebnisse des jährlichen Gipfels werden in gemeinsamen Erklärungen der Staats- und Regierungschefs, sogenannten Kommuniqués, festgehalten. Die Beschlüsse der G7 sind zwar nicht rechtsverbindlich, können aber angesichts des wirtschaftlichen und politischen Gewichts, das die G7-Mitglieder auf sich vereinen, eine spürbare politische Wirkung entfalten. Die G7 versteht sich als Wertegemeinschaft, deren Mitglieder sich zu Freiheit und Menschenrechten, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit sowie Wohlstand und nachhaltiger Entwicklung bekennen. Zwischen 1998 und 2014 umfasste die Gruppe zusätzlich Russland (G8). Als Reaktion auf die Annexion der ukrainischen Krim durch Russland wurde 2014 jedoch beschlossen, dieses Format bis auf Weiteres auszusetzen.¹³

Gerade diese Wertgebundenheit darf in einem normativ aufgeladenen Konflikt wie dem mit China als Stärke gewertet werden. Der Kreis der Sieben ist ein prädestiniertes Forum, um über die Herausforderungen, die mit Chinas Aufstieg einhergehen, zu diskutieren und die Ergebnisse dieser Diskussionen auch in andere multilaterale Organisationen weiterzutragen. Mit Italien ist ein Land unter den G7, welches Interesse an der Belt and Road Initiative Chinas gezeigt hatte – dieses ist jedoch in letzter Zeit wieder bedeutend abgekühlt.

Deutschland führt 2022 zum sechsten Mal den Vorsitz der G7 und richtet auch den Gipfel Ende Juni 2022 auf Schloss Elmau in Bayern aus – was eine Chance darstellt, um in Sachen Agenda-Setting größeren Einfluss zu nehmen. Unter dem Titel „Fortschritt für eine gerechte Welt“ hat sich Deutschland für seine Präsidentschaft die Schwerpunkte nachhaltiger Planet, wirtschaftliche Stabilität und Transformation, gesundes Leben, Investitionen in eine bessere Zukunft sowie starkes Miteinander gesetzt.¹⁴



Viele der innerhalb des Handlungsrahmens der EU schon angeführten Themen könnten im Rahmen der G7 ebenso aufgegriffen werden, da die G7 als multilaterales Forum liberaler Demokratien eine ausgezeichnete Gelegenheit bietet, sich bezüglich eines koordinierten Vorgehens in anderen (größeren) multilateralen Organisationen oder Formaten (G20) abzustimmen und bestimmte Herausforderungen durch China über die EU hinaus zu diskutieren.

Die G7 bietet eine ausgezeichnete Gelegenheit, sich bezüglich eines koordinierten Vorgehens in anderen multilateralen Organisationen abzustimmen und Herausforderungen durch China über die EU hinaus zu diskutieren.

Handlungsoption 1: Einfluss in multilateralen Organisationen strategisch ausbauen

Deutschland sollte im Rahmen dieser Option noch klarer gegen die chinesische Umdeutung von Begriffen wie Multilateralismus, Rechtsstaatlichkeit und Menschenrechte auftreten. Eine Möglichkeit hierfür ist – neben einer klaren Positionierung auf der diplomatischen Ebene – die Unterstützung und Förderung von Organisationen und Projekten, die diese Begriffsumdeutung durch chinesische Propaganda beobachten und analysieren. Ziel muss die Stärkung und der Ausbau differenzierter China-Kompetenz in Deutschland und in allen G7-Staaten sein, welche in Politik und Wirtschaft, aber auch im kulturellen Bereich dringend benötigt wird.

Genauso können sich die G7-Länder bezüglich der Analyse und dem eventuellen Vorgehen hinsichtlich Chinas Dominanz beim Setzen internationaler Standards in multilateralen Organisationen verstärkt koordinieren – beispielsweise in der Internationalen Fernmeldeunion oder im UN-Menschenrechtsrat. Die G7-Staaten können – auf Initiative Deutschlands – stärker eine koordinierende Funktion im Bereich Personalpolitik in multilateralen Organisationen einnehmen – auch um zu verhindern, dass Vertreterinnen und Vertreter aus liberalen Demokratien gegeneinander antreten und sich so gegenseitig schwächen.

Bei den letztgenannten Themen – internationale Standards und Personalpolitik – geht es darum, Mehrheiten zu schaffen, um die Themen und Werte, die der Gruppe der Sieben und Deutschland wichtig sind, voranzubringen. Das heißt auch, vermehrt mit nicht traditionell gleichgesinnten Ländern Allianzen zu bilden – denn „ohne die African Group sind in multilateralen Organisationen keine Mehrheiten zu machen“, wie Kennern der UN-Struktur bekannt ist. Auch die von Deutschland und Frankreich ins Leben gerufene Allianz für den Multilateralismus kann für diese Mehrheitsbeschaffungsabstimmungen ein günstiges Forum sein.

Risiko

Umzugehen ist bei dieser Option besonders mit der Befindlichkeit Chinas, kein „Regelempfänger“ (*rule taker*) mehr sein zu wollen – von laut chinesischer Interpretation „westlichen Regeln und Werten“ –, sondern mehr und mehr Gestaltungsanspruch ausüben und selbst international gültige Normen und Standards mitprägen zu wollen (*rule maker*).



Handlungsoption 2: Stärken als liberale Wirtschaftsmächte ausspielen – eigene wirtschaftliche Macht als Hebel nutzen

Liberalen Demokratien, die sich China entgegenstellen – wie Norwegen, das den Nobelpreis an den chinesischen Dissidenten Liu Xiaobo verlieh; wie Australien, das Chinas Menschenrechtslage konsequent offen kritisierte und auch eine Untersuchung zu den Ursprüngen des Covid-19-Virus forderte; wie Litauen, das im Sommer 2021 Taiwan gestattete, eine Repräsentanz in Litauen zu eröffnen, woraufhin China mit einem Handelsboykott reagierte – werden von China häufig mit Sanktionen wie Importzöllen, Einfuhrboykotts oder Negativkampagnen bedacht. Diese Fälle von Chinas „Zwangsdiplomatie“ (oder auch *wolf warrior diplomacy*) erstens viel stärker öffentlich zu thematisieren und zweitens sich mit dem betroffenen Land durch konkrete (wirtschaftliche) Schritte solidarisch zu zeigen, ist eine Handlungsoption, die in einem Forum wie den G7 abgestimmt werden kann (siehe auch Idee des *Economic Article 5* im Abschnitt Menschenrechte).

Die G7 können auch ein geeignetes Format sein, um gemeinsam kritische Punkte an Chinas internationalen Großprojekten im Rahmen der Belt and Road Initiative zu äußern. Wichtiger jedoch als jede Kritik ist es, eigene, attraktive und relativ zügig umsetzbare Alternativen anzubieten. Die beim G7-Gipfel in Cornwall im Juni 2021 angekündigte Infrastruktur-Initiative Build Back Better World, die sich speziell an Entwicklungs- und Schwellenländer und deren Infrastrukturbedarf richtet, ist so ein konkretes Angebot. Um den Austausch mit an Infrastrukturprojekten interessierten Ländern zu forcieren, könnte jede G7-Präsidentschaft beispielsweise einen regionalen Schwerpunkt setzen. So kann gezielt und kontinuierlich auf Länder, die große Infrastrukturbedürfnisse haben (und auch von China intensiv umworben werden), zugegangen werden.

Risiko

Deutschland müsste bei dieser Option gut abwägen, inwiefern es beide Großinitiativen – die der G7 und die *Global-Gateway-Initiative* der Europäischen Kommission – vollumfänglich unterstützen könnte. Diese Entscheidung könnte auch davon abhängig gemacht werden, welche der beiden Initiativen sich weniger stark als „Anti-China-Allianz“ präsentiert, weil dieser Aspekt für die Partnerländer letztlich nicht entscheidend ist und nur die eigenen Beziehungen zu Peking belastet. Belasten würde wohl auch eine Entscheidung zugunsten der *Global-Gateway-Initiative* die Beziehungen zu den USA, welche wohl eine Unterstützung Deutschlands ihrer *Build Back Better World Partnership* erwarten. Ein weiteres Risiko bei dieser Option wäre zweifelsohne die Reaktion Pekings, die weder bezüglich einer großen Infrastrukturinitiative „des Westens“ noch hinsichtlich einer klaren Gegenreaktion auf seine Zwangsdiplomatie sehr positiv ausfallen würde.

Demokratie



13 Die Bundesregierung 2022: Deutsche G7-Präsidentschaft, Die wichtigsten Fragen und Antworten zu G7, in: <https://www.g7germany.de/g7-de/aktuelles/artikel/fragen-und-antworten-g7-1991508> [01.03.2022].

14 Ebd.

Die Autorin

Magdalena Jetschgo-Morcillo ist seit 1. Januar 2021 Referentin für Globale Ordnung und Systemwettbewerb der Konrad-Adenauer-Stiftung in Berlin. Davor war sie wissenschaftliche Mitarbeiterin, u. a. in den Auslandsbüros der Stiftung in New York und Mexiko-Stadt. Vor ihrer Zeit bei der KAS arbeitete sie als Fachreferentin bei der internationalen Hilfsorganisation Jugend Eine Welt im Bereich Auslandsfreiwilligendienste (2010 bis 2013). Magdalena Jetschgo studierte Politikwissenschaft und Internationale Entwicklung in Wien.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Magdalena Jetschgo-Morcillo

Globale Ordnung und Systemwettbewerb

Analyse und Beratung

magdalena.jetschgo@kas.de

Impressum

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e.V., 2022, Berlin

Gestaltung und Satz: KALUZA+SCHMID Studio GmbH, Berlin
Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

Diese Veröffentlichung der Konrad-Adenauer-Stiftung e.V. dient ausschließlich der Information. Sie darf weder von Parteien noch von Wahlwerbern oder -helfenden zum Zwecke der Wahlwerbung verwendet werden. Dies gilt für Bundestags-, Landtags- und Kommunalwahlen sowie für Wahlen zum Europäischen Parlament.



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>)

ISBN 978-3-98574-081-9

www.kas.de

