

Sebastian Heilmann\*

## Grundelemente deutscher Chinapolitik

### 1 Historische Voraussetzungen deutsch-chinesischer Beziehungen

Die deutsch-chinesischen Beziehungen sind durch vergleichsweise geringe historische Hypotheken belastet. Deutschlands Reputation in China ist nicht geprägt durch die Verbrechen der nationalsozialistischen Herrschaft, sondern überwiegend durch die kulturellen, technischen und wirtschaftlichen Leistungen der Zeit vor und nach dem Zweiten Weltkrieg. Zwar betrieb das deutsche Kaiserreich eine durch kolonialistische Ambitionen und Militäraktionen geprägte Chinapolitik (1897/98 militärisch erzwungene Errichtung des deutschen „Pachtgebietes“ Kiautschou/Tsingtao<sup>1</sup> in Ostchina sowie blutige Militärexpeditionen im Kontext des „Boxeraufstandes“ 1899-1901). Die deutsche Kolonialpräsenz aber wurde bereits 1914 nach nur 16 Jahren durch die japanische Besetzung Tsingtaos beendet. In den dreißiger Jahren spielten deutsche Militärberater eine zentrale Rolle in den Modernisierungsversuchen der chinesischen Armee unter der Regierung Chiang Kai-shek. Nach Ausbruch des japanisch-chinesischen Krieges zog die nationalsozialistische Regierung aber 1938 mit Rücksicht auf die deutsch-japanische Allianz ihre Diplomaten und Militärberater aus China ab. In der Kommunistischen Partei Chinas übten deutsche Kommunisten im Auftrag der von Moskau kontrollierten Kommunistischen Internationalen (Komintern) nach 1927 zeitweise einen wichtigen Einfluss auf die Parteiführung und auf deren Revolutionsstrategie aus.

Nach der Errichtung der Volksrepublik China 1949 wurden die deutsch-chinesischen Beziehungen durch die Fronten des „Kalten Krieges“ bestimmt. Die sozialistische VR China wurde nur durch die DDR diplomatisch anerkannt. Da die DDR-Führung sich aber im chinesisch-sowjetischen Konflikt 1960 auf die Seite der Sowjetunion stellte, verhartete der politische und wirtschaftliche Austausch zwischen DDR und VR China bis in die achtziger Jahre hinein auf einem niedrigen Niveau. Die BRD nahm erst 1972 im Kontext der amerikanisch-chinesischen Entspannungspolitik diplomatische Beziehungen zur VR China auf. China wurde von amerikanischen und westdeut-

schen Außenpolitikern die Rolle eines strategischen Gegengewichtes gegenüber der Sowjetunion zugeordnet. Mit dem Ende des „Kalten Krieges“ verlor die VR China ihre strategische Schaukelposition zwischen USA und Sowjetunion. In der westlichen Chinapolitik traten politisch-strategische Kalkulationen in den Hintergrund. Aufgrund der historisch außergewöhnlichen Wirtschaftsdynamik in der VR China seit den achtziger Jahren wurde der Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen zum wichtigsten Element der deutschen Chinapolitik.

### 2 Politische Beziehungen nach 1989

Einen Einschnitt in den Beziehungen zur VR China mit bis heute spürbaren Folgen stellte das militärische Vorgehen der chinesischen Führung gegen eine landesweite städtische Protestbewegung im Juni 1989 dar. Der Militäreinsatz, der allein in Beijing mehrere hundert Todesopfer unter den Demonstranten forderte, wurde durch westliche Medien eindrücklich dokumentiert und führte zu einem abrupten Einbruch in den diplomatischen Beziehungen, zu wirtschaftlichen Sanktionen (die EU-Sanktionen wurden 1992 weitgehend wieder aufgehoben) und zu einer dauerhaften Verschlechterung des Ansehens der chinesischen politischen Führung in der westlichen Öffentlichkeit. Verletzungen der bürgerlichen und politischen Rechte in der VR China sowie die damit verbundene Tibet-Problematik (Benachteiligung und Unterdrückung der tibetischen Volksgruppe sowie Diskussionen um den völkerrechtlichen Status Tibets als Teil der VR China) traten in den neunziger Jahren ins Zentrum kontroverser chinapolitischer Debatten. 1996 kam es im Zusammenhang mit einer chinakritischen Tibet-Resolution des deutschen Bundestages kurzzeitig zu scharfen diplomatischen Protesten Beijings. Die deutsche Regierung vermied aber unter den Kanzlern Kohl wie auch Schröder offene politische Konflikte und bemühte sich, kontroverse Fragen in nichtöffentlichen Gesprächen zu behandeln und auftretende Spannungen möglichst früh zu bereinigen.

1993 wurde im „Asienkonzept“ der Bundesregierung den Beziehungen zur VR China, insbesondere den Wirtschaftsbeziehungen, ein besonderes Gewicht beigemessen und der Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft zur Bündelung der asienbezogenen Aktivitäten wichtiger deutscher Interessenverbände etabliert. Im Mai 2002 legte das Auswärtige Amt ein neues Regionalkonzept für Ostasien vor, das die grundlegenden Interessen und Aufgaben der deutschen Außenpolitik auch gegenüber China benennt. Die „Integration des an politischer und wirtschaftlicher Bedeutung rasch zunehmenden China in die Staatengemeinschaft“ wird als eines der wichtigsten außenpolitischen Anliegen aufgeführt. Über die Wirtschaftsbeziehungen hinaus soll sicherheits-, menschenrechts- und entwicklungspolitischen Anliegen künftig ein größeres Gewicht zukommen. Konkretere Maßnahmenprogramme zur Chinapolitik finden sich in ressortbezogenen Regionalkonzepten, die einzelne Bundesministerien in ihrem Zuständigkeitsbereich erarbeiten.

Von chinesischer Seite wird die deutsche Regierung als einer der wichtigsten Akteure in Europa geschätzt. Vertre-

<sup>1</sup>In heute geläufiger Umschrift: Jiaozhou bzw. Qingdao.

ter der chinesischen Staatsführung unterstreichen immer wieder die vertrauensvollen Beziehungen zur deutschen Regierung. Sie sehen die größeren europäischen Nationen bzw. die Europäische Union nicht nur als wichtige Wirtschaftspartner an, sondern auch als potenzielles Gegengewicht gegen hegemoniale Bestrebungen der USA. Da sicherheitspolitische Friktionen – etwa in der Taiwan-Frage – zwischen Europa und China nicht die militärstrategische Brisanz wie in den chinesisch-amerikanischen Beziehungen besitzen, gestalten sich die Beziehungen trotz wiederkehrender Krisen (vor 1997 jährlich wegen chinakritischer Anträge der Europäer in der UN-Menschenrechtskommission, 1993/94 wegen französischer Waffenlieferungen an Taiwan, 1996 wegen der Tibetresolution des Bundestages, 1992-1997 wegen britisch-chinesischer Kontroversen in der Hongkong-Frage) vergleichsweise reibungsarm.

Deutschland und andere europäische Regierungen teilen grundsätzliche Ziele in ihrer Chinapolitik: China soll als berechenbarer und verantwortungsbewusster Akteur in die internationalen Beziehungen eingebunden werden; Chinas politisches System soll sich politisch öffnen und demokratisch-rechtsstaatlichen Prinzipien folgen; Chinas wirtschaftliche und soziale Modernisierung soll ohne drastische Einbrüche fortgeführt werden. Im Gegensatz zu Teilen der außenpolitischen Entscheidungsträger in den USA sind europäische Regierungen gleich welcher Couleur aber nicht bereit, zu dem Erosionsprozess der kommunistischen Herrschaft in China offensiv durch ihre Außenpolitik beizutragen, und zweifeln auch an der Wirksamkeit solcher Maßnahmen.

In Strategiepapieren und Maßnahmenkatalogen der EU-Kommission zur Chinapolitik von 1995, 1998 und 2001 wurde mit dem Ziel einer „umfassenden Partnerschaft“ eine Intensivierung nicht nur des wirtschaftlichen, sondern auch der politischen und gesellschaftlichen Beziehungen zu China angestrebt. Erklärte Ziele sind: die Einbindung Chinas in die „internationale Gemeinschaft“ durch intensiveren chinesisch-europäischen politischen Dialog; die Stärkung multilateraler Gespräche mit regionaler Einbettung im Rahmen des Asia-Europe Meetings (ASEM); Unterstützung von Chinas Transformation zu einer offeneren und menschenrechtsfreundlichen Gesellschaft; Verstärkung der weltwirtschaftlichen Integration Chinas durch Unterstützung des chinesischen WTO-Beitritts und durch konkrete Hilfen in zentralen Wirtschaftsbereichen (Unternehmensumstrukturierung, Finanzreformen, Wirtschaftsrecht, Umwelt und Energie).

Die Europäische Union wird in der chinesischen Außenpolitik als einheitlicher und handlungsfähiger Akteur lediglich in der multilateralen Handelspolitik wahrgenommen. In den chinesischen WTO-Beitrittsverhandlungen vor 2001 spielte die EU in Abstimmung mit den US-amerikanischen Verhandlungsführern eine Schlüsselrolle. Seit Mitte der neunziger Jahre hat die chinesische Regierung durch regelmäßige Konsultationen, jährliche Gipfeltreffen und die Aufnahme eines Menschenrechtsdialogs die politischen Beziehungen zur Europäischen Union – offensichtlich als Gegengewicht zur sonstigen Dominanz der USA – gezielt aufgewertet. Diese Aufwertung hat aber in erster Linie symbolische Bedeutung. Denn die europäischen Staaten werden von Chinas Außenpolitikern als individuelle, untereinander rivalisierende Akteure betrachtet, die

sich etwa in Fragen der Menschenrechtspolitik (divergierende europäische Positionen in der UN-Menschenrechtskommission) wie auch bei der Finanzierung großer Investitionsprojekte in China (konkurrierende einzelstaatliche Finanzhilfen, Entwicklungskredite und Bürgschaften) gegeneinander ausspielen lassen. Beim Wettbewerb um Großprojekte innerhalb Chinas (etwa Kernkraftwerke und Schnellbahnsysteme) befinden sich die europäischen Regierungen häufig in einem regelrechten Subventionswettbewerb. Chinesische Regierungsstellen haben diese Rivalitäten durch eine selektive Bevorzugung wechselnder Staaten in Importgeschäften und Infrastrukturprojekten für die eigenen Zwecke geschickt zu nutzen verstanden.

Auf multilateraler Ebene – beispielsweise im Rahmen des Asia-Europe Meetings (ASEM), das als Dialogforum zur Flankierung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen Europa und Asien gedacht ist – haben weder die EU noch die deutsche Regierung eigene chinapolitische Initiativen einbringen können. Die Regierung Kohl war zwar aktiv daran beteiligt, die Voraussetzungen für die Etablierung von ASEM 1996 zu schaffen. Da die chinesische Staatsführung aber ein grundsätzliches Misstrauen gegenüber dem Multilateralismus insbesondere in Sicherheits- und Souveränitätsfragen hegt, blieben bilaterale Beziehungen die wichtigste Ebene des politischen Austauschs mit China.

### 3 Wirtschaftsbeziehungen und transnationale Konzerne

Seit Einleitung der chinesischen Reform- und Öffnungspolitik Ende der siebziger Jahre bildete der wirtschaftliche Austausch die zentrale Antriebskraft für den Ausbau der deutsch-chinesischen und europäisch-chinesischen Beziehungen. Bereits 1978 wurde ein umfassendes Handelsabkommen zwischen der Europäischen Gemeinschaft und China abgeschlossen. Der rasche Aufschwung der deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen wurde Mitte der achtziger Jahre durch bilaterale Abkommen über Investitionsschutz und Doppelbesteuerung sowie mit der Aufnahme der Kraftfahrzeugproduktion durch den VW-Konzern in Shanghai eingeleitet.

Im Laufe der neunziger Jahre entwickelte sich die VR China nach Japan zum wichtigsten Handelspartner Deutschlands in Asien. Umgekehrt wurde Deutschland zum mit Abstand wichtigsten europäischen Handelspartner Chinas und nahm Ende 2000 mit mehr als 5% Anteil am chinesischen Außenhandel den sechsten Rang unter allen Handelspartnern Chinas ein. Der Anteil des Chinahandels am deutschen Gesamtexport betrug im Jahr 2000 allerdings nur 1,5% (Rang 15 unter den Abnehmern deutscher Exporte) und an den deutschen Gesamtimporten 3,4% (Rang 10 unter den Ursprungsländern deutscher Importe). Dies ist aus deutscher Sicht nur ein bescheidener Außenhandelsanteil etwa in der Größenordnung Polens oder Tschechiens. Außerdem vergrößerte sich im Laufe der neunziger Jahre das Defizit in der deutsch-chinesischen Handelsbilanz (2001: 8 Mrd. Euro Defizit bei einem Gesamthandelsvolumen von 32 Mrd. Euro) aus deutscher Sicht in unerfreulicher Weise. Die Entwicklung deutscher Direktinvestitionen in China verlief bis 1998 schleppend, nahm jedoch mit dem näher rückenden WTO-Bei-

tritt Chinas stark zu. 2001 wurde Deutschland zum größten europäischen Investor in China, wenn auch mit weitem Abstand auf Hongkong, Taiwan, Japan und die USA. Deutsche Unternehmen haben zwischen 1978 und 2000 insgesamt mehr als 6 Mrd. US\$ in China investiert.

Außer Frage steht, dass aus deutscher Sicht die bilateralen Beziehungen vorrangig der Exportförderung und Sicherung der deutschen Wirtschaftspräsenz in China gelten. Mit öffentlichen Geldern wird eine umfassende Außenwirtschaftsförderung betrieben etwa durch die Wirtschafts- und Handelsabteilungen der diplomatischen Vertretungen, Auslandshandelskammern bzw. Delegierte der deutschen Wirtschaft (Beijing, Shanghai, Guangzhou und Hongkong), Wirtschaftsförderungsbüros einzelner Bundesländer, von Landesbanken finanzierte „German Centres“ (Beijing und Shanghai) zur Förderung des China-Engagements kleiner und mittelständischer deutscher Unternehmen sowie eine Vielzahl von speziellen Foren etwa zu Umwelt- oder Hochtechnologie, die von einzelnen Bundesministerien finanziert werden.

Der Primat der Wirtschaftsbeziehungen in der deutschen Chinapolitik ist plastisch auch daran zu erkennen, dass Bundeskanzler auf ihre Chinareisen stets sehr große Wirtschaftsdelegationen mitnehmen und aktiv für Projekte deutscher Konzerne werben. Auffällig ist in den deutsch-chinesischen Beziehungen die prominente Rolle der Vorstandsvorsitzenden von Großkonzernen mit Stammsitz in Deutschland: führende Investoren in China sind Volkswagen, DaimlerChrysler, Siemens, Thyssen-Krupp, Bayer und BASF. Beispielsweise wird der Vorstandsvorsitzende der Siemens AG, Heinrich von Pierer, der zugleich als Vorsitzender des Asien-Pazifik-Ausschusses der Deutschen Wirtschaft eine herausgehobene Rolle in den Wirtschaftsbeziehungen spielt, bei seinen Chinabesuchen mindestens gleichrangig mit Bundesministern behandelt.

Auf der Ebene der europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen sind die Länder der Europäischen Union nach Japan und den USA der drittgrößte Handelspartner Chinas. In der zweiten Hälfte der neunziger Jahre schob sich die EU als Quelle ausländischer Direktinvestitionen in China sogar vor die USA und Japan. Aus europäischer Sicht ist Ende 2000 ein Handelsbilanzdefizit von 45 Mrd. Euro aufgelaufen, das von der Europäischen Kommission auf vielgestaltige Marktzugangsbeschränkungen in China sowie auf chinesisches Export-Dumping zurückgeführt wird. Hierauf reagierte die EU-Kommission wiederum mit einer Serie von Anti-Dumping-Verfahren, die auch in den deutsch-chinesischen Handelsbeziehungen immer wieder spürbar werden. Das Potenzial für Handelskonflikte erscheint weiterhin beträchtlich und wird auch durch den Ende 2001 vollzogenen chinesischen Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) nicht schwinden.

## 4 Entwicklungszusammenarbeit

Im Bereich der deutsch-chinesischen Entwicklungszusammenarbeit wurden erste Kooperationsvereinbarungen Anfang der achtziger Jahre getroffen. China stieg zum größten Empfänger deutscher Entwicklungshilfe auf. Politisch

umstritten ist das starke deutsche Engagement, weil China aufgrund systematischer Menschenrechtsverletzungen ein zentrales Vergabekriterium deutscher Entwicklungshilfe nicht erfüllt.

Schwerpunkte der Entwicklungszusammenarbeit lagen in den neunziger Jahren auf den Gebieten des Umwelt- und Ressourcenschutzes, der Armutsbekämpfung, der Infrastrukturförderung, der beruflichen Bildung sowie der Privatwirtschaftsförderung. Zwischen 1985 und 2000 wurden Zusagen von deutscher Seite in einer Gesamthöhe von 2 Mrd. Euro für die finanzielle Zusammenarbeit und 1,1 Mrd. Euro für die technische Zusammenarbeit (einschließlich der von politischen Stiftungen, kirchlichen Entwicklungshilfewerken etc. eingesetzten Mittel) gemacht. Sonderkreditzusagen von mehreren hundert Mio. Euro für U-Bahn-Bauvorhaben mit deutscher Beteiligung in Shanghai und Guangzhou weisen darauf hin, dass zumindest Teile der deutschen China-Entwicklungshilfe unmittelbar der Exportförderung dienen.

Auf EU-Ebene wurde seit Mitte der neunziger Jahre eine Serie von mittel- bis langfristig angelegten europäisch-chinesischen Kooperationsprogrammen eingeleitet: institutionelle Hilfen und Weiterbildungsmaßnahmen zur Verbesserung der Menschenrechtssituation und des Justizapparats in China, Unterstützung von Maßnahmen zur Armutsbekämpfung und zu verbessertem Umweltschutz, Unterstützung der Regierungsstrukturen auf dörflicher Ebene, eine chinesisch-europäische Management-Schule in Shanghai, technische Zusammenarbeit etwa im Bereich der chinesischen Zollverwaltung, Verhandlungen über die Eindämmung illegaler Einwanderung und der damit verbundenen organisierten Kriminalität („Menschenschmuggel“).

Bislang ist allerdings nicht ersichtlich, dass diese verschiedenen Kooperationsprogramme zu einer besser abgestimmten und wirkungsvolleren Chinapolitik der westeuropäischen Staaten beigetragen haben. Die Kooperationsprogramme mit China auf einzelstaatlicher bzw. auf EU-Ebene laufen gewöhnlich unkoordiniert nebeneinander her, und dies schwächt die Wirkung der zum Teil finanziell üppig ausgestatteten Einzelprogramme.

## 5 Menschenrechte und Rechtszusammenarbeit

Als Reaktion auf die Unterdrückungsmaßnahmen in China von 1989 übten westliche Regierungen in der Menschenrechtsfrage kurzzeitig einen starken, durch Wirtschaftssanktionen verschärften Druck auf die chinesische Regierung aus. Doch die Hoffnung, China wirtschaftlich isolieren und damit die dortige Staatsführung zu politischen Reformen zwingen zu können, erfüllte sich nicht. 1991/92 nahmen die europäischen Regierungen ihre Sanktionen zurück und begannen sich auf eine „stille“ Menschenrechtsdiplomatie (Aufbringen des Themas hinter geschlossenen Türen, Überreichung von Namenslisten politischer Häftlinge mit der Bitte um Freilassung) gegenüber Beijing zu beschränken. Die Europäer überließen den Amerikanern die undankbare Rolle, Menschenrechtskontroversen mit China offen auszuzufechten.

Mit der wachsenden wirtschaftlichen Anziehungskraft Chinas veränderte sich Mitte der neunziger Jahre der Kontext der Menschenrechtspolitik grundlegend. Ein unter westlichen Großkonzernen rapide zunehmender Wettbewerb um den Zugang zum chinesischen Markt, der von den nationalen Regierungen aktiv mitbetrieben wurde, gab der chinesischen Führung einen machtvollen Hebel in die Hand, um westliche Staaten gegeneinander auszuspielen. Drohungen der chinesischen Regierung, die Wirtschaftsbeziehungen zu beschneiden, wurden in den neunziger Jahren abwechselnd gegenüber den USA, Großbritannien, Frankreich und Deutschland eingesetzt, um menschenrechtspolitische „Interventionen in die inneren Angelegenheiten Chinas“ zu unterbinden. 1996 erklärte der damalige chinesische Ministerpräsident Li Peng während einer Europareise explizit, dass China lieber mit solchen Partnern Handel treibe, die sich politischer Einflussversuche enthielten. Im Falle von westlichem „Fehlverhalten“, wie etwa nach der Tibet-Resolution des deutschen Bundestages 1996, blieben die tatsächlichen chinesischen Sanktionen zwar hinter den Ankündigungen zurück. Die Drohung mit dem Ausschluss aus dem verheißungsvollen Chinageschäft aber reichte gewöhnlich aus, um europäische Regierungen im Sinne Beijings zu disziplinieren.

Auch die Bemühungen um eine abgestimmte Menschenrechtspolitik gegenüber China liefen zusehends ins Leere. In den Jahren zwischen 1990 und 1996 hatten Amerikaner und Europäer sich auf den Jahrestagungen der UN-Menschenrechtskommission noch regelmäßig um die Verabschiedung einer chinakritischen Resolution bemüht. Beijing konnte allerdings, unterstützt von der Mehrheit der Entwicklungsländer und mehreren osteuropäischen Staaten, stets verhindern, dass die Kommission eine solche Resolution verabschiedete. 1997 aber konnte innerhalb der Europäischen Union – unter anderem wegen Einwänden seitens der deutschen und französischen Regierungen – kein Konsens mehr über eine gemeinsame Vorlage in der UN-Menschenrechtskommission erzielt werden. Die Chancen für eine einheitliche und dezidierte Position demokratischer Staaten gegenüber China, für die Menschenrechtsorganisationen wie Human Rights Watch und Amnesty International vehement eintraten, rückten in weite Ferne. Die Konkurrenz um den Zugang zum chinesischen Markt und Uneinigkeiten in den chinabezogenen politischen Initiativen untergruben die Kooperation in der Menschenrechtspolitik.

Aus heutiger Sicht erscheint die deutsche und europäische Menschenrechtspolitik gegenüber China seit 1989 als unzusammenhängendes Stückwerk. Der Austausch über Menschenrechtsfragen unterlag heftigen Pendelschlägen zwischen kurzlebiger moralischer Entrüstung einerseits und diplomatischen Rücksichten auf wirtschaftliche Interessen andererseits. Die multilaterale Menschenrechtspolitik, die eine Abstimmung westlicher Positionen gegenüber China erlauben sollte, erwies sich mangels westlicher Geschlossenheit als funktionsuntüchtig. Europäische Regierungen bekannten sich zu einem „konstruktiven Engagement“ gegenüber China: Das konfliktträchtige Thema der Menschenrechte trat hinter das Interesse an einer weltwirtschaftlichen und diplomatischen Einbindung der aufstrebenden Großmacht China zurück.

Da bilaterale und multilaterale Initiativen in der

Menschenrechtspolitik auf enge Grenzen trafen, wurden nicht nur von Wirtschaftsvertretern Hoffnungen auf die umstrittene Strategie des „Wandels durch Handel“ gesetzt: Die weltwirtschaftliche Einbindung Chinas werde zu gesellschaftlichen Veränderungen, einer innenpolitischen Mäßigung und einer Modernisierung des Rechtssystems beitragen. Tatsächlich kann kaum ein Zweifel daran bestehen, dass es wirtschaftliche, nicht politische Triebkräfte sind, die den Wandel der Gesellschaftsordnung in China vorantreiben. Da dieser Prozess aber nicht einer politischen Logik im Sinne der Menschenrechtsprinzipien folgt, ist es ungewiss, inwieweit und wann dieser Wandel einen besseren Schutz individueller Rechte und Freiheiten in China bewirken wird. Deshalb ist ein intensivierter Wirtschaftsaustausch allein nicht ausreichend, um beispielsweise die Reform des chinesischen Justiz- und Strafvollzugsystems, das im Brennpunkt der meisten Menschenrechtsverletzungen steht, wirkungsvoll zu fördern.

In der deutschen Chinapolitik setzte sich deshalb die Auffassung durch, dass Veränderungs- und Lernprozesse in chinesischen Institutionen selbst unterstützt werden müssten. Die vielgestaltige Tätigkeit von Nichtregierungsorganisationen sollte zu substanziellen Lernprozessen unter chinesischem Behörden- und Justizpersonal beitragen. Aufgrund chinesischer Gesetzgebungs- und Verwaltungsreformen in den neunziger Jahren ergaben sich neue Möglichkeiten für eine praktische Zusammenarbeit, die auch in der chinesischen Führung und Regierungsbürokratie begrüßt wurde.

Eine zentrale Rolle in der praktischen Ausgestaltung der Rechts- und Verwaltungszusammenarbeit gegenüber China begannen Nichtregierungsorganisationen zu spielen, denen noch in den achtziger Jahren der Zugang nach China verwehrt geblieben war. Unterhalb der Regierungsebene wurde hier unspektakuläre, aber nach bisherigen Erkenntnissen oft wirkungsvolle Arbeit für die langfristige Verbesserung des Rechtsschutzes geleistet, indem beispielsweise politische Stiftungen sich um die Schulung von Funktionären und um die Juristenausbildung in China bemühten. Wie politisch sensibel eine solche praktische Zusammenarbeit blieb, wurde deutlich, als die deutsch-chinesischen Kontroversen um die Tibet-Frage im Sommer 1996 zur Schließung des Beijinger Büros der Friedrich-Naumann-Stiftung führten, das bis dahin mit großem Wirkungsgrad gearbeitet hatte und sich in China einer guten Reputation erfreute. Das Misstrauen gegenüber anderen in China aktiven politischen Stiftungen wurde durch diesen Einzelkonflikt zumindest zeitweise vergrößert.

In der deutschen Chinapolitik hat die Rechtszusammenarbeit durch Gesetzgebungsberatung (z.B. mehrere längerfristige Projekte der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit) sowie im Bereich der Aus- und Weiterbildung von Juristen (z.B. Deutsch-chinesisches Institut für Rechtswissenschaft in Nanjing) personell und finanziell einen beachtlichen Umfang erreicht und ergänzte sich mit Kooperationsprogrammen, die durch die EU finanziert werden. Im Jahr 2000 wurde durch ein Regierungsabkommen ein bilateraler deutsch-chinesischer Rechtsstaatsdialog etabliert, der hochrangige chinesische und deutsche Politiker, Beamte und Wissenschaftler zusammenbringt und zum Aufbau eines Rechtsstaates – und damit indirekt auch zu einer Verbesserung der Menschenrechtslage – in

China beitragen soll. De facto aber konzentriert sich der Großteil der Rechtszusammenarbeit auf das Wirtschaftsrecht. In diesem Bereich gilt das deutsche Recht (insbesondere das BGB) in China als wichtiges Modell, das für die eigene Rechtsetzung herangezogen werden kann. Von deutscher Seite besteht ein unmittelbares Interesse an einer Beeinflussung der chinesischen Wirtschaftsgesetzgebung. Es gibt eine Vielzahl konkreter Konfliktpunkte im Hinblick auf die Rechtssicherheit für ausländische Investoren generell und den Schutz geistigen Eigentums speziell, zu deren Bereinigung die Rechtszusammenarbeit beitragen soll. Die konkreten Einflüsse auf die innerchinesische Rechtspraxis, die von diesen Formen der Kooperation ausgehen, werden sich erst auf längere Sicht in der Entwicklung des chinesischen Justiz- und Verwaltungssystems niederschlagen können.

## 6 Sicherheitspolitik und Souveränitätsfragen

In der deutschen und europäischen Chinapolitik haben sicherheitspolitische Fragen bislang keine prominente Rolle gespielt. Die sicherheitspolitische Initiative wurde beispielsweise in der Rüstungskontrolle und in der Taiwan-Frage den USA überlassen. Konflikte gab es gelegentlich wegen europäischer Waffenlieferungen an Taiwan. Frankreich lieferte in der ersten Hälfte der neunziger Jahre trotz heftiger Reaktionen Beijings Mirage-Kampfflugzeuge an Taiwan. Deutschland verweigerte die Lieferung von U-Booten und Fregatten an Taiwan mit dem Hinweis, dass Waffenlieferungen in Krisengebiete untersagt seien.

Zu starken diplomatischen Spannungen kam es vorübergehend im Frühjahr 1999, als die chinesische Botschaft in Belgrad im Kontext des Jugoslawien-Krieges bei einer Militäraktion der NATO zerstört wurde. Die chinesische Führung interpretierte dies als absichtlichen „verbrecherischen“ Angriff der „von den USA angeführten NATO“. Im Namen der NATO entschuldigte sich Bundeskanzler Schröder während einer zufällig unmittelbar nach dem militärischen Zwischenfall terminierten Chinareise bei der chinesischen Führung. Deutschland selbst wurde von chinesischer Seite nicht der militärischen Aggression bezichtigt, aber indirekt aufgefordert, eine eigenständigere Position gegenüber dem „Hegemonialismus“ der USA und deren „Instrumentalisierung der NATO“ einzunehmen.

Die deutsche Regierung hält seit Aufnahme diplomatischer Beziehungen 1972 strikt an der von Beijing geforderten Ein-China-Politik fest. In völkerrechtlicher Hinsicht und in der diplomatischen Praxis aber ist der Status Taiwans immer wieder Gegenstand von Diskussionen. Taiwan bildet gegenwärtig ein de facto unabhängiges Regime mit allen Attributen eines demokratischen Staates. Viele Staaten, darunter die USA und auch Deutschland, unterhalten in Taiwan als Wirtschaftsvertretungen deklarierte informelle diplomatische Vertretungen. Zu einer Vermittlung zwischen den Konfliktparteien in Beijing und Taipeh haben die Europäer bisher trotz taiwanischen Drängens keinen aktiven Beitrag geleistet. Generell haben weder einzelne europäische Regierungen noch die EU, die immerhin Mitglied des für Vertrauensbildung und Sicherheitsdialog geschaffenen ASEAN Regional Forum (ARF,

das auch die VR China einschließt) ist, bislang eine aktive sicherheitspolitische Rolle in der ostasiatischen Region und auch nicht gegenüber der VR China spielen können. Hierfür ist nicht nur das begrenzte außen- und sicherheitspolitische Gewicht der EU ursächlich, sondern auch die institutionelle Schwäche des ARF und die mangelnde Bereitschaft der VR China, sicherheitspolitische Probleme – ganz zu schweigen von der Taiwan-Frage – zum Gegenstand multilateraler Verhandlungen zu machen.

## 7 Nichtstaatliche und kulturell-wissenschaftliche Beziehungen

Ende der neunziger Jahre lebten in Deutschland mehr als einhunderttausend chinesische und chinesischstämmige deutsche Staatsbürger, die ihre Einkommen überwiegend aus Tätigkeiten im Kleingewerbe- und Dienstleistungsbereich bezogen. Zu einem brisanten, auch auf EU-Ebene mit der chinesischen Regierung verhandelten Thema wurden die Aktivitäten chinesisch-europäischer Schleuserbanden („Menschenschmuggel“) und die damit einhergehende illegale Zuwanderung aus China.

In den universitären und wissenschaftlichen Beziehungen (bereits 1978 wurde ein Regierungsabkommen über wissenschaftlich-technologische Zusammenarbeit abgeschlossen) unterhalten der Deutsche Akademische Austauschdienst (DAAD), die Humboldt-Stiftung, die Max-Planck-Gesellschaft, die Deutsche Forschungsgemeinschaft (DFG) und die Fraunhofer-Gesellschaft zum Teil umfassende Austauschprogramme mit der VR China. Darüber hinaus gibt es mehr als 200 Kooperationsabkommen zwischen einzelnen deutschen und chinesischen Universitäten bzw. Instituten, die eigene Austauschprogramme unterhalten. Diese Programme werden von chinesischen Studenten und Forschern sehr stark genutzt, wohingegen unter deutschen Akademikern (Sinologen ausgenommen) das Interesse an Langzeitaufenthalten in China bislang sehr begrenzt ist. Ende 2001 waren mehr als 10.000 chinesische Studierende an deutschen Universitäten eingeschrieben. US-amerikanische Universitäten (mit im Jahr 2000 mehr als 100.000 Studierenden aus der VR China) gelten zwar als erste Wahl für die intellektuelle Elite Chinas. Aber auch deutsche Universitäten sind wegen des Fehlens von Studiengebühren bei gleichzeitig guten Ausbildungs-, Förderungs- und Nebenverdienstmöglichkeiten für Chinesen attraktiv. Der DAAD richtete 1994 angesichts der rasch wachsenden Zahl chinesischer Bewerber eine eigene Außenstelle in Beijing ein. Im Jahr 2001 nahm eine Akademische Prüfstelle in der deutschen Botschaft in Beijing die Arbeit auf, um eine Überprüfung der Bewerbungsvoraussetzungen in China selbst zu ermöglichen. Eine zentrale Rolle im natur- und technikkwissenschaftlichen Austausch ist dem Chinesisch-deutschen Zentrum für Wissenschaftsförderung in Beijing zugedacht, das im Jahr 2000 von der DFG und der chinesischen Nationalen Stiftung für Naturwissenschaften eröffnet wurde. Das unbestrittene Leitbild für die meisten chinesischen Akademiker sind jedoch die US-amerikanischen Universitäten und Forschungsinstitutionen. Dort ausgebildete chinesische Führungskräfte sind in Regierungsorganen, Großkonzernen und sonsti-

gen Organisationen der VR China deutlich sichtbarer und einflussreicher als die in Deutschland und in Europa ausgebildeten Kräfte. Nachbetreuungsprogramme für nach China zurückgekehrte Absolventen deutscher Universitäten haben bislang nur eine geringe Reichweite.

Eine tragende Rolle in den deutsch-chinesischen Beziehungen unterhalb der Regierungsebene spielen transnationale Wissenschafts- und Expertennetzwerke. Da chinesische Regierungs- und Bildungsinstitutionen intensiv auf ausländische Experten zurückgreifen und sich viele deutsch-chinesische Kooperationsprojekte auf externe Beratungsleistungen stützen, ist ein sehr breites und buntes Spektrum transnationaler „epistemischer Gemeinschaften“ entstanden, die tausende deutscher und chinesischer Fachleute – von Wissenschaftlern über Bauingenieure und Handwerksmeister bis hin zu Fußballtrainern – einschließen. Da von der chinesischen Regierung hier bewusst einer US-amerikanischen Dominanz entgegen gewirkt wird, haben deutsche Experten in diesen Fachnetzwerken (z.B. in der Gesetzgebungsberatung und Umwelttechnologie) großen Einfluss gewonnen.

Im Kulturaustausch haben die Sprachkurse und Bildungsangebote des 1988 eröffneten Goethe-Instituts in Beijing trotz politischer Beschränkungen eine gewisse Anziehungskraft auf chinesische Deutschland-Interessierte ausgeübt. Die Vermittlung der deutschen Sprache, die vor allem an chinesischen Universitäten geleistet und von DAAD-Lektoren unterstützt wird, hat seit den achtziger Jahren angesichts des unaufhaltsamen Siegeszuges des Englischen völlig an Boden verloren. Die deutsche auswärtige Kulturpolitik konnte dieser Entwicklung nicht entgegenwirken. Auch die Chinasendungen der Deutschen Welle gelten im Vergleich zu den in China populären Programmen der Voice of America und der BBC als wenig breitenwirksam. In der Organisation einzelner Projekte des Kulturaustauschs (Ausstellungen, Gastspiele etc.) leisten deutsch-chinesische Städte- und Länderpartnerschaften (etwa Berlin-Beijing, Bayern-Shandong) einen wichtigen Beitrag. Den deutsch-chinesischen Beziehungen kommt hier zugute, dass chinesische kulturelle Traditionen und Darbietungen eine große Faszination auf viele Deutsche ausüben und deshalb ein größeres Publikum erreichen können. Nicht nur der deutsche China-Tourismus, sondern auch die chinesischen Besucherzahlen in Deutschland sind seit Ende der neunziger Jahre sprunghaft gewachsen.

## 8 Gesamtschätzung

Die deutsch-chinesischen Beziehungen haben zu Beginn des 21. Jahrhunderts eine beachtliche Breite insbesondere im wirtschaftlichen, aber auch im wissenschaftlichen und kulturellen Austausch erlangt. Für eine engere politische Koordination fehlen jedoch gemeinsame demokratische Wertorientierungen und verbindende strategische Interessen. Die deutsche Chinapolitik erscheint bislang primär als Resultante der wirtschaftlichen Dynamik und Attraktivität Chinas. Nur sofern sich Chinas weltwirtschaftlicher Aufstieg fortsetzen sollte, ist mit einer Intensivierung der deutsch-chinesischen Beziehungen und mit einer substanziellen Aufwertung des Ranges der Chinapo-

litik in der deutschen und europäischen Außenpolitik zu rechnen. Falls künftig ein wirtschaftlich und politisch instabiles China aber durch gewaltsame innere Auseinandersetzungen oder massenhafte Auswanderungsbewegungen zu einer sicherheitspolitischen Gefahrenquelle würde, müsste in engerer Abstimmung mit den USA und Japan kurzfristiges Krisenmanagement ins Zentrum der europäischen Chinapolitik rücken. Eine einheitliche und abgestimmte europäische Position gegenüber China gab es bislang dauerhaft und wirkungsvoll nur auf dem Gebiet der multilateralen Handelspolitik, speziell in den jahrelangen Verhandlungen um Chinas WTO-Beitritt. In den meisten anderen Politikbereichen hingegen traten immer wieder deutliche Abstimmungsschwierigkeiten zwischen nationaler und EU-Chinapolitik hervor, so dass die nationalstaatlichen Beziehungen zwischen Deutschland und China die bestimmende Interaktionsebene geblieben sind.

## 9 Literaturhinweise

- Auswärtiges Amt (2002), *Aufgaben der deutschen Außenpolitik. Ostasien am Beginn des 21. Jahrhunderts*, Berlin, Mai 2002
- Ehlers, Bettina (2000) (Hrsg.), *Kompendium der deutsch-chinesischen Beziehungen*, Hamburg: Deutsches Übersee-Institut
- Foot, Rosemary (2001), *Rights Beyond Borders: The Global Community and the Struggle over Human Rights in China*, Oxford: Oxford UP
- Friedrich, Stefan (1998), „Die Beziehungen Deutschlands zur VR China sowie zu Taiwan, Hongkong und Singapur“, in: Herrmann-Pillath/Lackner (1998), S.668-682
- Friedrich, Stefan (2000), *China und die Europäische Union*, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Heilmann, Sebastian (2002), *Das politische System der VR China*, Wiesbaden: Westdeutscher Verlag
- Herrmann-Pillath, Carsten und Michael Lackner (Hrsg.) (1998), *Länderbericht China*, Bonn: Bundeszentrale für politische Bildung
- Leutner, Mechthild und Tim Trampedach (Hrsg.) (1995), *Bundesrepublik Deutschland und China 1949 bis 1995. Eine Quellensammlung*, Berlin: Akademie-Verlag
- Luther, Susanne und Peter J. Opitz (Hrsg.) (2000), *Die Beziehungen der VR China zu Westeuropa*, München: Hanns-Seidel-Stiftung
- Meissner, Werner und Anja Feege (Hrsg.) (1995), *Die DDR und China 1949 bis 1990. Eine Quellensammlung*, Berlin: Akademie-Verlag
- Mühlhahn, Klaus (2000), *Herrschaft und Widerstand in der 'Musterkolonie' Kiautschou*, München: Oldenbourg
- Nefhöver, Christoph (1999), *Die Chinapolitik Deutschlands und Frankreichs zwischen Aussenwirtschaftsförderung und Menschenrechtsorientierung (1989 bis 1997)*, Hamburg: Institut für Asienkunde
- Schüller, Margot (2000), „Überblick über die deutsch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen zu Beginn des 21. Jahrhunderts“, in: *China aktuell*, 12/2000, S.1401-1414

Taube, Markus (2001), *Economic Relations Between Germany and Mainland China, 1979-2000*, Duisburger Arbeitspapiere zur Ostasienwirtschaft, No. 59

Tomsa, Dirk (1997), „Die deutsche Entwicklungszusammenarbeit mit der VR China“, in: *China aktuell*, 10/1997, S.997-1011

Zeeck, Gundula (2002), *Das ferne Interesse. Die deutsch-chinesischen Kulturbeziehungen: Bestandsaufnahme und Empfehlungen*, Stuttgart: Institut für Auslandsbeziehungen

*Zhongguo gongchandang zhizheng wushi nian* (50 Jahre unter der Regierung der KPC) (1999), Beijing: Zhonggong dangshi chubanshe

\* Sebastian Heilmann ist Professor für Regierungslehre/Politik Ostasiens an der Universität Trier und Senior Research Fellow des Instituts für Asienkunde.



*[This section contains extremely faint and illegible text, likely bleed-through from the reverse side of the page or a very low-quality scan of a document. The text is mostly mirrored and difficult to decipher.]*