

Stellungnahme

Schleswig-Holsteinischer Landtag
Umdruck 20/1079

Zur Drucksache 20/411

„Neujustierung und gezielte Weiterentwicklung der Beziehungen des Landes Schleswig-Holstein zu China“

und zur Drucksache 20/550

„Neuausrichtung der China-Beziehungen“

An

Claus Christian Claussen

Vorsitzender des Wirtschafts- und Digitalisierungsausschusses

Von

Prof. Dr. Henning Vöpel

*Direktor des Centrums für Europäische Politik
Schiffbauerdamm 40, 10117 Berlin*

*Professor an der BSP Business and Law School
Am Kaiser Kai 1, 20457 Hamburg*

Berlin/Hamburg, 10. März 2023

Inhalt

- I. Die wirtschaftliche und geopolitische Bedeutung Chinas
- II. Szenarien der geopolitischen und geoökonomischen Positionierung Chinas
- III. Die Beziehungen der EU, Deutschlands und Schleswig-Holsteins zu China
- IV. Schlussfolgerungen und Leitlinien der Beziehung Schleswig-Holsteins zu China

Zu I.:

China hat seit mehreren Jahren einen enormen wirtschaftlichen Aufhol- und Wachstumsprozess erlebt. China ist mittlerweile die zweitgrößte Volkswirtschaft der Welt und wird in absehbarer Zeit die USA als größte Volkswirtschaft ablösen (vgl. Abbildung 1).

Abbildung 1: Anteil an der globalen Wertschöpfung der verarbeitenden Industrie



Quelle: Weltbank (2022)

China verfolgt einen sehr langfristigen Plan und handelt bezüglich der damit verbundenen geopolitischen Ziele strategisch. Langfristige geopolitische Ziele haben Vorrang vor kurz- und mittelfristigen wirtschaftlichen Entwicklungen. Im Gegenteil: Die technologische und industrielle Entwicklung steht unter dem Primat der geopolitischen Ziele. Ein Beispiel ist das Programm „Made in China 2025“, welches das Ziel verfolgt, China in hochtechnologischen Industrien global wettbewerbsfähig zu sein. Mit dem wirtschaftlichen Aufstieg verbindet sich generell eine aggressive geopolitische und industriepolitische Positionierung Chinas. Dieser Kurs, der nach Innen wieder repressiver und nach Außen aggressiver geworden ist, ist auf dem vergangenen 20. Parteitag in China mit einer Stärkung der Machtposition von Xi Jinping bestätigt worden. Die Positionierung erfolgt im Wesentlichen durch die Entwicklung von neuen, zumeist datengetriebenen Technologien, Zugängen zu kritischen Rohstoffen und extraterritorialer Errichtung von Infrastruktur (*Belt-and-Road Initiative*) in Form von direkter Kreditfinanzierung und/oder M&A-Transaktionen. Zum Teil werden dadurch bewusst und

gezielt Abhängigkeiten geschaffen. Die Positionierung erstreckt sich von ostasiatischen Ländern über Afrika bis hin nach Europa. Diese geoökonomischen Abhängigkeiten werden zunehmend als geostrategische Waffe zur Durchsetzung langfristiger Interessen Chinas eingesetzt. Dies geht einher mit politischer und Industrie-Spionage. Vor diesem Hintergrund ist China erstmals im Bericht der NATO als strategisches Risiko erwähnt worden. Mittlerweile gibt es klare und wiederholte Signale einer konfrontativen Politik Chinas. Es darf dabei nicht übersehen werden, dass China in den nächsten Jahren in eine wirtschaftlich sehr schwierige Phase eintreten wird, in der aufgrund der demografischen Entwicklung und struktureller Probleme das Wirtschaftswachstum sich verlangsamen wird. Zum Teil existieren erhebliche Finanzrisiken im Immobilienbereich und in den Sozialsystemen.

Zu II.:

Die nächste Phase der Globalisierung wird wesentlich durch eine geopolitische Neuordnung der Welt geprägt sein. Die „Spielregeln“ werden sich von einem im Prinzip kooperativen „Spiel“, in dem es um die Verteilung von Handelsgewinnen ging (*positive-sum game*), zu einem nicht-kooperativen „Spiel“, in dem es um die Neuverteilung geopolitischer Macht geht (*zero-sum game*), verändern. In einem solchen Szenario geht es darum, sowohl Formen der Kooperation zu erhalten, aber zugleich eigene geostrategische Interessen und Werte zu definieren. Das WTO-Szenario, in dem ein regelbasierter Multilateralismus herrschte und durchsetzbar war, gilt nicht mehr uneingeschränkt. Begleitet wird dieser Regimewechsel der Globalisierung von einer Rückkehr aggressiver Industriepolitik, die nicht auf China allein beschränkt bleibt, sondern etwa auch von den USA (*Inflation Reduction Act*) und der EU (*Green Deal Industry Act*) betrieben wird. In der Geschichte der Globalisierung gab es immer wieder solche Phasen. Charles Kindleberger hat diese erforscht und ist zu dem Schluss gekommen, dass solche Phasen der Neuordnung Jahre, zum Teil Jahrzehnte andauern können. In diesen Phasen sind auch militärische Konflikte keine Seltenheit gewesen. Der Wechsel von Hegemonialmächten mit Ordnungsmacht ist als „Thukydides-Falle“ bekannt. Der „Elefant im Raum“ ist eine mögliche militärische Invasion Taiwans durch China. Die CIA hält einen Überfall Chinas in den nächsten Jahren für möglich. In diesem Fall würden die USA, die weniger von China abhängig sind, aber direkter geopolitischer Rivale sind, mindestens harte wirtschaftliche Sanktionen auferlegen, eine direkte militärische Intervention kann nicht ausgeschlossen werden. Die EU wäre wohl gezwungen, den Sanktionen zu folgen, wenn man die transatlantische Sicherheitsallianz – auch durch die NATO manifestiert – nicht gefährden will. Im Einzelnen sind folgende Beziehungen, die als geopolitisch bestimmend gelten können, kurz erläutert:

- *China - Russland*: Unmittelbar droht eine Blockbildung durch einen Schulterschluss zwischen China und Russland. China hat kein Interesse daran, dass Russland die Welt in einen langen Krieg zieht, aber auch nicht daran, dass Russland zerfällt und keinen Puffer mehr zwischen China auf der einen und den USA und Europa auf der anderen Seite darstellt. Eine direkte Einmischung Chinas durch Waffenlieferungen an Russland dürfte, wenn nicht Sanktionen, dann doch ernste politische Spannungen nach sich ziehen.
- *China - USA*: Zwischen diesen beiden Ländern zieht sich der Hauptkonflikt um die hegemoniale Vormachtstellung in den nächsten Jahrzehnten. Dies geht nicht zwingend mit einer Blockbildung einher, aber notwendig mit einer Fragmentierung der Weltwirtschaft und einer multipolaren Regionalisierung von Einflussphären.

- *China - EU:* Die stärksten wirtschaftlichen Beziehungen bestehen zwischen China und der EU. Die direkten geopolitischen Konfliktlinien sind dagegen vergleichsweise schwach. Insoweit spielt hier indirekt das Verhältnis Chinas zu Russland und der EU zu den USA eine große Rolle.
- *China - Globaler Süden:* China hat sich in vielen Jahren sehr systematisch eine strategisch einflussreiche Position in vielen Ländern des sogenannten globalen Südens verschafft. Dadurch sind einerseits Abhängigkeiten geschaffen worden, zum Teil sind aber auch Entwicklungshilfeprojekte damit verbunden gewesen, wodurch auch Bindung entstanden ist.
- *EU - Russland:* Der Krieg Russlands gegen die Ukraine hat die Beziehungen zur EU historisch verändert. Welche Beziehungen überhaupt in absehbarer Zeit möglich sein werden, hängt vollständig am Ausgang des Krieges.
- *EU - USA:* Das transatlantische Verhältnis hat sich nicht erst mit der Amtszeit von Donald Trump eingetrübt. Schon weit vorher haben die USA ihre geo-, sicherheits- und industriepolitischen Interessen geschärft. Joe Biden kann als ausgesprochener „Transatlantiker“ gelten. Die Beziehungen zwischen den USA und der EU werden wertebasiert bleiben, die jeweiligen Interessen sind aber nicht mehr so gleichgerichtet wie früher.
- *EU - Globaler Süden:* Die Beziehungen der EU gegenüber den Ländern des sogenannten globalen Südens können in den meisten Fällen als kühl gelten. Die Glaubwürdigkeit der EU in diesen Ländern ist weitaus geringer, als es die EU selbst wahrnimmt. Das gilt auch für größere Länder wie Brasilien oder Indien.

Vor dem Hintergrund dieser skizzierten Beziehungen sind verschiedene Dynamiken und Szenarien denkbar. Die wichtigsten (sie können in unterschiedlichen Gewichten auch gemischt eintreten) sind folgende:

- **Geostrategische Rivalität** zwischen den USA und China sowie stärkere Entkopplung Chinas von den USA und Europa (derzeitiger Zustand),
- **Multipolare Koexistenz** mit fragmentierten Märkten und regionalen Einflussphären (Basisszenario),
- **Konfrontative Blockbildung** zwischen China/Russland und USA/EU mit militärisch ausgetragenen Konflikten und wirtschaftlichen Sanktionen (Alternativszenario).

Zu III.:

Für die Beziehung Schleswig-Holsteins zu China setzen die Beziehungen Europas und Deutschlands zu China den unverrückbaren Rahmen. Die jeweiligen Beziehungen und deren mögliche Entwicklungen werden im Folgenden kurz erläutert.

- *EU:* Der EU fehlt es immer noch an einer kohärenten China-Strategie. Generell strebt die EU eine „offene strategische Souveränität“ an, die sowohl eigene Interessen definiert als auch kooperative Strukturen bewahren will. Derzeit aber stocken wesentliche Bausteine einer solchen Strategie, sei es das Gaia-X-Projekt, das Global Gateway-Programm als Antwort auf die Belt-and-Road Initiative oder eine europäische Hafen- und Infrastruktur-Strategie. Die Folgen sind gerade in Norddeutschland bekannt: So will die Stadt Hamburg eine Beteiligung der chinesischen Staatsreederei

COSCO an einer Betriebsgesellschaft des Hamburger Hafens vor allem mit dem Argument zulassen, dass COSCO bereits an fast allen europäischen Konkurrenzhäfen eine Beteiligung hält.

- *Deutschland:* Gerade die wirtschaftliche Verflechtung Deutschlands mit China ist besonders hoch. Eine schnelle Entkopplung Chinas von Deutschland stellt somit ein wirtschaftliches Systemrisiko dar, sowohl auf spezifischen Absatz- und Beschaffungsmärkten als auch entlang von Wertschöpfungs- und Lieferketten. Besonders kritische Abhängigkeiten von China bestehen bei **Chips, Antibiotikum** und **kritischen Rohstoffen** wie Seltene Erden, die vor allem für Klimatechnologien von Bedeutung sind. Darüber hinaus bestehen kritische Abhängigkeiten vor allem auch bei digitalen Infrastrukturen, wie etwa im Falle von **Huawei**, aber auch in zivil genutzten Smartphones und anderen Cyber-relevanten Komponenten.
- *Schleswig-Holstein:* Die Beziehung Schleswig-Holsteins zu China weist eine mittlere ökonomische Bedeutung auf. Abhängigkeiten bestehen weniger direkt als indirekt. Indirekte Effekte können über die Häfen, in Logistikketten und in der Versorgung mit Medikamenten, Vorleistungen (Chips) und in der Medizintechnik auftreten.

Zu IV.:

Schleswig-Holstein wird sich, wie unter III. dargestellt, nicht der China-Politik der EU und der Bundesregierung entziehen können, es hat aber auf bestimmter Ebene eigene Handlungsmöglichkeiten, die weniger strategisch die grundsätzlichen Beziehungen adressieren, als vielmehr taktischer Natur sind im Falle einer akuten Eskalation von geopolitischen Konflikten mit direkter Beteiligung Chinas. Vor diesem Hintergrund sollen im Folgenden zum einen die verschiedenen Dimensionen der Beziehung Schleswig-Holsteins zu China, zum anderen Leitlinien der Beziehung zu China kurz skizziert werden.

Die Dimensionen sind vielfältig, sie sollten genutzt werden, um die richtige strategische Balance zwischen Kooperation und Dialog einerseits und Souveränität und Unabhängigkeit andererseits zu finden. Ein balanciertes Vorgehen ist angezeigt, um keine Abwärtsspirale in den Beziehungen zu erzeugen, denn China bleibt in der Welt in jedem denkbaren Szenario eine wichtige Ökonomie und geopolitische Macht.

▷ **Dimensionen außenwirtschaftlicher und -politischer Beziehungen:**

- Handel von Gütern, insbesondere von rohstoffintensiven Vorleistungen und zunehmend auch Daten,
- Beteiligungen, Übernahmen und Infrastrukturinvestitionen,
- Errichtung und Betrieb von kritischer Infrastruktur inkl. diesbezüglicher Cyber-Risiken,
- diplomatische, kulturelle und zivilgesellschaftliche Beziehungen.

Anhand der geopolitischen Szenarien aus Abschnitt II. und der verschiedenen Dimensionen von außenwirtschaftlichen und -politischen Beziehungen lassen sich kritische Abhängigkeiten (→ *Single Points of Failure*) und Politikfelder identifizieren. Auf dieser Grundlage wiederum lassen sich Leitlinien einer China-Strategie ableiten. Angesichts der derzeitigen geopolitischen Lage und möglicher Szenarien einer zukünftigen Positionierung Chinas ist ein sinnvolles Modell jenes einer „strategisch souveränen, d.h. einer interessengeleiteten, risikobewussten

und wertebasierten Kooperation“. Unter einem solchen Modell lassen sich folgende Leitlinien für eine China-Strategie Schleswig-Holsteins definieren:

▷ **Leitlinien einer China-Strategie Schleswig-Holsteins:**

- Identifikation von strategischen und operativen Risiken (nach: direkt oder indirekt, kurz- oder mittelfristig, akut oder latent),
- Keine Vertiefung von bestehenden Abhängigkeiten und gezielter Abbau von strategischen Risiken,
- Diversifizierung bestehender Versorgungsrisiken inkl. Lagerhaltung,
- Schutz kritischer Infrastrukturen und Versorgungsketten, insbesondere Monitoring und Prävention digitaler und Cyber-Risiken,
- Systematische Etablierung des Prinzips der Reziprozität in den Beziehungen und Adjustierung von Abhängigkeitsungleichgewichten,
- Aufrechterhaltung von Handelsbeziehungen,
- Aufrechterhaltung politischer und kultureller Beziehungen,
- Über die strategischen und strukturellen Maßnahmen hinaus die Erarbeitung eines „China-Notfallplans“ für den Fall plötzlich und umfangreich verhängter Sanktionen:
 - Kurzfristige Stabilisierung kritischer Versorgungsstrukturen und Lieferketten,
 - Bereitstellung finanzieller Mittel und weitere „Resilienzmaßnahmen“ für akut betroffene Unternehmen und Einrichtungen der Daseinsvorsorge (Krankenhäuser, Pflegeeinrichtungen etc.),
 - Aktivierung von „Second-Supplier“-Versorgungs- und Lieferstrukturen,
 - Koordination von Schutz- und Versorgungsmaßnahmen der Sicherheitsbehörden, Verwaltungen und Unternehmen (Häfen, Schiffs- und Flugverkehr, Cyber-Sicherheit, IT etc.), ggf. Einrichtung einer „Task Force“.

Zusammenfassend kann man festhalten, dass sich die Dynamik der geopolitischen Konflikte und die Rolle Chinas nur sehr schwer vorhersagen lassen. An seinen geopolitischen Zielen und industriepolitischen Ambitionen hat China indes keinen Zweifel gelassen. Eine wichtige Prämisse für die Entwicklung einer China-Strategie besteht daher darin, dass China bereit sein wird, eigene nationale Ziele aggressiv, unter Umständen auch militärisch durchzusetzen. Das Risiko einer auch plötzlich eintretenden Eskalation ist daher als hoch einzuschätzen. In diesem Fall wird es zu massiven geopolitischen Spannungen, weltwirtschaftlichen Verwerfungen und zu direkten Sanktionen kommen, die über globale Lieferkettenzusammenhänge die Versorgung mit kritischen Rohstoffen und Gütern stark einschränken würden. Auf verschiedene Szenarien vorbereitet zu sein, ist daher dringend empfohlen. Das Verhältnis zu China sollte vor diesem Hintergrund grundsätzlich weiterhin kooperativ sein und Handelsbeziehungen sowie kulturelle und zivilgesellschaftliche Beziehungen zum Zwecke des Dialogs und der Verständigung aufrechterhalten, zugleich jedoch einseitige oder asymmetrische kritische Abhängigkeiten gezielt reduzieren. Unterhalb einer europäischen und deutschen China-Strategie und im Einklang mit dieser sollten und können auf der Ebene des Landes Schleswig-Holstein spezifische China-Risiken identifiziert und adressiert werden. Dazu gehört auch, bestehende Kontakte, Netzwerke und Beziehungen mit China zu sensibilisieren und ggf. auch zu stärken.