

Chinas subnationale Diplomatie

Schriftliche Stellungnahme für den Wirtschaftsausschuss des Schleswig-Holsteinischen Landtags

Claudia Wessling und **Roderick Kefferpütz**

Mercator Institut für Chinastudien (MERICS), Berlin

20. März 2023

EINLEITUNG: SCHLESWIG-HOLSTEINS BETROFFENHEIT VON CHINAS SUBNATIONALEN AKTIVITÄTEN

Schleswig-Holstein und China pflegen intensive Beziehungen auf unterschiedlichen Ebenen. Es gibt eine Partnerschaft mit der chinesischen Provinz Zhejiang, Städtepartnerschaften, Hochschulkooperationen, deutsch-chinesische Gesellschaften, Kulturaustausche, und bedeutsame Wirtschaftsbeziehungen. Gemessen am Umsatzvolumen der Im- und Exporte ist China Schleswig-Holsteins wichtigster Handelspartner. Darüber hinaus haben sich in den vergangenen zehn Jahren [mehr als 50 chinesische Firmen im Land angesiedelt](#).

Diese Verbindungen bieten Vorteile, bergen allerdings zunehmend eine Reihe von Risiken.

Seit dem Amtsantritt von Chinas Staats- und Parteichef Xi Jinping sind die subnationalen Beziehungen zwischen Deutschland und China im Wandel begriffen. Unter Xi verfolgt Beijing eine deutlich selbstbewusstere und ambitioniertere Außenpolitik. Das gilt auch für die subnationale Diplomatie. Die Risiken von Wirtschaftsspionage und Technologieabfluss, sowie auch durch politische Einflussnahme und Desinformation, sind gestiegen. Denn die subnationale Ebene ist für China ein weiterer Kanal zur Durchsetzung strategischer Interessen. Das stellt Bundesländer und Kommunen vor zahlreiche Herausforderungen.

Vor diesem Hintergrund müssen Schleswig-Holsteins subnationale Beziehungen zu China auch künftig sorgfältig kalibriert werden.

ZENTRALE ENTWICKLUNGEN UND PROGNOSEN

1. Die politischen Beziehungen zu China sind angespannt – im Bereich der subnationalen Diplomatie sind verstärkte Aktivitäten zu erwarten

- China verfolgt mit Blick auf die EU seit Jahren eine mehrgleisige Strategie. Bilaterale und partielle multilaterale Formate wie zum Beispiel die Regierungskonsultationen mit Deutschland oder im Rahmen des ehemaligen 16+1-Formats (jetzt 14+1 ohne Baltische Staaten) mit osteuropäischen Ländern wurde ein höheres Gewicht beigemessen als den Beziehungen zu Brüssel. Die EU-China-Gipfel der vergangenen Jahre brachten wenig konkrete Annäherungen. Das Verhältnis ist nach dem Scheitern der Verhandlungen um das Investitionsabkommen CAI und den gegenseitig erhobenen Sanktionen gegen Politiker und Forschende belastet.
- Die jüngste Veröffentlichung eines chinesischen Positionspapiers zum Jahrestag des Kriegs in der Ukraine hat gezeigt, dass China in dem Konflikt den Kurs einer „pro-russischen Neutralität“ weiterverfolgt. Die darin geäußerte Kritik an den USA, der EU und Nato deuten darauf hin, dass auf politischer Ebene die Beziehungen schwierig bleiben dürften. Besuche des chinesischen Top-Diplomaten Wang Yi in verschiedenen EU-Ländern zu Jahresbeginn lassen sich als „Charme-Offensive“ lesen, um die Beziehungen wieder zu verbessern. Sie können aber auch verstanden werden als Versuch, gemeinsame

europäische Positionen gegenüber China zu verhindern und die transatlantische Allianz mit den USA zu schwächen.

- In den Beziehungen zu Deutschland hat die Entwicklung der ersten deutschen China-Strategie, deren erster Entwurf im Dezember an die Öffentlichkeit gelangte, in China für kritische Reaktionen gesorgt. Die dreiteilige Einstufung Chinas als „Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale“ hat das Außenministerium in Peking als von Kaltem-Krieg-Denken motiviert abgelehnt. Botschafter Wu Ken bezeichnete die Strategie als „von Ideologie geleitet“.
- Spannungen in den Beziehungen zu China auf bundespolitischer und europäischer Ebene bedeuten nicht, dass China nicht über subnationale Kanäle weiter Kontakte pflegen wird. Im Gegenteil ist zu erwarten, dass chinesische Akteure verstärkt versuchen, bestehende Kontakte auf regionaler und kommunaler Ebene zu nutzen, um eigene Interessen zu verfolgen. Eine steigende Zahl von Delegationsanfragen und -besuchen bei Kommunen und Partnerstädten in den Wochen seit dem Ende der Covid-Restriktionen in China bei deutschen Partnerstädten unterstützt diese Annahme.

2. China verfolgt auch nationale Interessen auf subnationaler Ebene

- China verfolgt wirtschaftliche und technologische Interessen. Das Land will bis 2035 eine technologische Führungsrolle einnehmen und bis 2049 die weltweite Führung in Wissenschaft und Innovation innehaben. Das Interesse an deutschen Innovationen und Schlüsseltechnologien ist groß. Subnationale Verbindungen bieten der Volksrepublik Möglichkeiten, die wirtschaftliche Präsenz in Deutschland auszubauen und Zugang zu Fachwissen und Technologien zu bekommen. Beijing kann damit technologische Lücken schließen. Das sind legitime Interessen. Gleichzeitig können dadurch langfristige wirtschaftliche Abhängigkeiten von Regionen und Städten von China entstehen.
- Beijing verteidigt seine politischen Belange und will politischen Einfluss erhöhen. Es gibt Hinweise, dass subnationale Akteure, wie Landesregierungen und Rathäuser, unter Druck gesetzt werden, wenn Beijing seine vermeintlichen Kerninteressen bei sensiblen Themen wie Falun Gong, Hongkong, Taiwan, Tibet oder Xinjiang beeinträchtigt sieht. So berichten Landeswirtschaftsministerien und Rathäuser beispielsweise, dass sie aufgefordert wurden keine taiwanesischen Vertreter an ihren Landesmessen, Konferenzen und Empfängen teilnehmen zu lassen, und drohten diesbezüglich mit möglichen wirtschaftlichen Konsequenzen.
- Beijing will seine Soft Power stärken. China nutzt die subnationale Diplomatie, um ein positives Bild von sich zu verbreiten, Sympathien zu wecken und die eigene Diskursmacht zu stärken.
- Was China von vielen anderen Ländern – und gerade von Deutschland mit seiner föderalen Struktur – allerdings unterscheidet, ist sein zentralistisches System. Dieses ermöglicht Beijing, seine nationalen Interessen deutlich gezielter auf subnationaler Ebene zu verfolgen. Neben legitimen nationalen Interessen, wie der Förderung der eigenen

Wirtschaft, werden auch parteistaatliche Interessen verfolgt. Dazu kann auch gehören, kritische Stimmen gegen die Politik der chinesischen Regierung zu unterdrücken.

- In diesem Kontext ist es oft nicht einfach, zwischen legitimen Aktivitäten wie der Wirtschaftsförderung und subversiven Aktivitäten wie der Spionage zu unterscheiden. Der Übergang ist oft fließend: vordergründig normale Aktivitäten wie beispielsweise Firmenbesuche können auch illegitimen Zwecken dienen, etwa der Wirtschaftsspionage.
- Auch der schleswig-holsteinische Verfassungsschutz hat auf diese Problematik bereits in seinem [Verfassungsschutzbericht 2021](#) hingewiesen: *„Diese Formen der Einflussnahme sind sehr schwer zu erkennen, da sie i.d.R. anonym oder verschleiert durchgeführt werden. Selbst auf legalem Weg entstandene Partnerschaften (z.B. in der Wissenschaft oder zwischen Städten) können in der Folge zu einer ausnutzbaren Abhängigkeit oder einer Vorteilsnahme für einen fremden Staat führen. Ziel ist die Destabilisierung und Beeinflussung zur Förderung eigener Interessen. Staaten, wie z. B. Iran, China und Russland, intensivieren ihre hybriden Einflussnahmen, um ihre politischen, gesellschaftlichen, wirtschaftlichen und auch militärischen Ziele zu realisieren und die bestehende Sicherheitsarchitektur in anderen Staaten zu untergraben.“*

3. Das Instrumentarium für einen strategischen Umgang mit China ist verbessert worden – nationale und subnationale Akteure müssen sich für wirksamen Einsatz koordinieren

- Die in diesem Jahr zur Veröffentlichung anstehende China-Strategie der Bundesregierung soll auch als Leitlinie für die subnationalen Akteure dienen, welche auf politischer, wirtschaftlicher oder gesellschaftlicher Ebene mit China in Berührung kommen. Die Strategie soll ein Beitrag sein, in dem Dreiklang aus Partnerschaft, Wettbewerb und systemischer Rivalität koordiniert Wege der Kooperation zu beschreiten, wo es sinnvoll ist. Die Handlungsempfehlungen der China-Strategie sollen dazu beitragen, das Ungleichgewicht von zentralistisch organisiertem chinesischem Handeln einerseits und föderaler deutscher Zersplitterung andererseits besser zu balancieren.
- In den vergangenen Jahren ist auf europäischer und deutscher Ebene ein Instrumentarium entstanden, das zum Beispiel bei ausländischen Investitionen – und damit auch denen Chinas – genauere Prüfungen erforderlich gemacht hat. Konkret haben in den vergangenen Monaten die Beteiligung des chinesischen Staatskonzerns Cosco an einem Terminal im Hamburger Hafen sowie die Untersagung des Verkaufs des Chipherstellers Elmos an einen chinesischen Investor gezeigt, dass das novellierte Investitionsprüfungsverfahren Wirkung zeigt.
- Chinesische Aktivitäten könnten sich gerade in Zeiten bilateraler Spannungen auf nationaler Ebene auf den subnationalen Bereich fokussieren. Deshalb ist im gegenwärtigen dynamischen geopolitischen und -wirtschaftlichen Umfeld eine enge Koordination zwischen Bund, Ländern, Regionen und Kommunen unverzichtbar, um Strategien gegenüber China kontinuierlich an Veränderungen anzupassen. Auch bei der Analyse wirtschaftlicher Abhängigkeiten von China, etwa im Bereich seltener Rohmaterialien oder bestimmter Komponenten für spezialisierte Industrieproduktion, ist

ein möglichst offener Austausch zwischen Wirtschaftsakteuren auf subnationaler Ebene und Regierungsinstitutionen aller Ebenen zentrale Voraussetzung für eine realistische Einschätzung.

- China bietet auf subnationaler Ebene verschiedene Chancen, aber auch Risiken. Um sich diesen zu stellen, sollten Koordinierung, China-Kenntnisse und vor allem China-Kompetenzen auf allen Ebenen ausgebaut werden.

4. Die Stärkung von China-Kompetenz ist eine Daueraufgabe auf verschiedenen Ebenen

- Studien und Austauschformate von MERICS mit Bundesländern oder anderen europäischen Regionen in den vergangenen Jahren haben einen deutlichen Bedarf der subnationalen Ebene mit Blick auf die Verbesserung des Wissens und über aktuelle Entwicklungen in China ergeben. Der Auf- und Ausbau der China-Kompetenz über die Fachkreise hinaus steht mittlerweile höher auf der politischen Agenda.
- Einhergehend mit der Steigerung von China-Kompetenzen auf subnationaler Ebene bedarf es dort erhöhter Aufmerksamkeit für Details im Verhältnis zu chinesischen Akteuren. Die Entschlüsselung der Akteure und Institutionen von Chinas subnationaler Diplomatie (Konfuzius-Institute, Studierendenvereinigungen, Freundschaftsvereine, Beratungsfirmen) ist zentral für alle, die mit China auf kommunaler Ebene kooperieren wollen. Kritisches Nachfragen und verstärkte Vorsicht, ohne gleich einen Generalverdacht zu formulieren, sollten jeder Zusammenarbeit vorangehen.
- Wer China-Kompetenz ausbauen will, muss dies auf verschiedenen Ebenen angehen: Eine zentrale Anlaufstelle bei einer Bundesbehörde oder einem Ministerium, dezentrale Angebote für Information und Weiterbildung auf Landesebenen, die Erarbeitung von Handreichungen zur Beantwortung konkreter Fragen im Umgang mit China, die Entsendung von (Senior-)Experten oder ehemaligen Diplomaten in internationale Abteilungen der Landesregierungen als Berater sind hier bereits diskutierte Ansätze. Diese stehen jedoch unter Finanzierungsvorbehalten in Zeiten knapper Haushalte.
- Ebenso wichtig ist eine stärkere Vernetzung, die Transparenz herstellt und Austausch ermöglicht. Insbesondere der Austausch zwischen den Sicherheitsbehörden und landes- und kommunalpolitischen Akteuren muss verbessert werden.
- Landes- und kommunalpolitische Beamte sollten auch mehr Fortbildungen zu China erhalten. Mitarbeitende der Verwaltungsbehörden, die mit internationaler Politik zu tun haben, können von Fortbildungen zu politischer Einflussnahme und spezifisch zu China profitieren. Auch Gespräche mit dem Landesverfassungsschutz sollten in diesen Rahmen stattfinden. Die Beamtenhochschulen sollten ebenfalls ein Unterrichtsfach zum Umgang mit autoritären Staaten und politischer Einflussnahme anbieten. Der nächsten Generation von Beamten können so die notwendigen Kenntnisse und Strategien vermittelt werden.
- China-Kompetenz muss in einem dynamischen geopolitischen Umfeld vor allem aktuelle Entwicklungen und Politik-Veränderungen in den Blick nehmen. Ihre Entwicklung und Pflege sind kontinuierliche Aufgaben, die auf verschiedenen Ebenen angegangen werden

müssen. Beispiele für aktuelle Entwicklungen, die auch Unternehmen im Umgang mit China im Blick halten müssen, sind: anhaltende Verstärkung des Kontrollzugriffs der Kommunistischen Partei unter Xi Jinping auf alle Lebens- und Wirtschaftsbereiche, ein umfassender nationaler Sicherheitsbegriff, digitale Überwachung, Methoden der Einflussnahme oder Beeinflussung von öffentlichen Diskursen in In- und Ausland.

WEITERFÜHRENDE LITERATUR BEI MERICS

- [„Chinesische Investitionen in Europa 2021 bleiben niedrig - Fokus liegt auf Venture Capital.“](#) Studie von Rhodium Group und MERICS. 27.4.2021 (Aktualisierung geplant im April 2022)
- Drinhausen, Katja. Legarda, Helena: [„Nationale Sicherheit über alles: Wie Xi Jinpings Ansatz Chinas Politik im In- und Ausland prägt.“](#) MERICS China Monitor. 15.9.2022
- Kefferpütz, Roderick. [„Stadt, Land, Fluss im Blick Beijings.“](#) MERICS China Monitor. 18.11.2021
- Kefferpütz, Roderick. [„Big fish in small ponds – China’s subnational diplomacy in Europe.“](#) MERICS China Monitor, 18.11.2021
- Grünberg, Nis. Wessling, Claudia. [„The CCP’s next century - Expanding economic control, digital governance and national security.“](#) MERICS Paper on China. 15.6.2021.
- Sebastian, Gregor. [„Bumpy road ahead in China for German carmakers.“](#) MERICS China Monitor. 27.10.2022
- Brown, Alexander. Gunther, Jacob. Zenglein, Max. [„Kurskorrektur: Chinas neuer Ansatz für die Globalisierung der Wirtschaft.“](#) MERICS China Monitor. 19.1.2021

KONTAKT

Claudia Wessling

Leiterin Kommunikation und Publikationen

claudia.wessling@merics.de

+49 30 3440 999 13

MERICS | Mercator Institute for China Studies

Klosterstraße 64

10179 Berlin

Tel.: +49 30 3440 999 0

Mail: info@merics.de

www.merics.org