

Kommentar zur Chinastrategie der Bundesregierung

Februar 2023 / Dr. Nora Sausmikat (nora.sausmikat@urgewald.org)

Eine Chinastrategie der Bundesrepublik Deutschland im Jahre 2023 sollte zu allererst eine friedensfördernde Strategie sein. Dabei spielt im Hintergrund das Verhältnis zwischen den USA und China und die Entscheidung über Konflikt oder Kooperation auch für unsere Strategie eine große Rolle, denn sie wird entscheidend sein für den weiteren Verlauf des 21. Jahrhunderts. Wirtschaftspolitik, Sanktionsregime und der Ukraine-Krieg bestimmen auch die Deutsch-Chinesische Kooperation. China bemüht globale Institutionen wie den UN Sicherheitsrat, um den EU Sanktionen gegen Russland die völkerrechtliche Grundlage zu entziehen. Deutschlands langfristige Chinastrategie muss diese Komplexität einarbeiten und nicht vorrangig nur auf die Verringerung der wirtschaftlichen Abhängigkeit abzielen.

Jede Reise unsere politischen Vertreter*innen nach China wird i.d.R. auch von Wirtschaftsvertreter*innen begleitet. So wundert es nicht, dass sich Wirtschaft und Bundesregierung auch in der Chinastrategie abstimmen. Im Januar 2019 erschien das vom BDI verfasste Strategiepapier "Partner and Systemic Competitor – How Do We Deal with China's State-Controlled Economy?". Es war eine Reaktion auf die sich verändernden Rahmenbedingungen der deutschen Wirtschaft in der Zusammenarbeit mit China. Das BDI-Papier erschien außerdem kurz nachdem die EU ihre „Roadmap for EU-China Science and Technology Cooperation“ im Okt. 2018 vorgestellt hatte, und wurde gefolgt von der der „European Commission contribution to the European Council EU-China – A strategic outlook“ (März 2019). Diese Dokumente enthalten die Hauptbausteine des heute für die EU definierten sogenannten „Dreiklangs“ im Umgang mit China, der auch die Grundlage der deutschen China-Strategie bildet: Partner, Rivale und systemischer Wettbewerber.

Die neue Bundesregierung führt die Diskussion um eine im EU-Rahmen abgestimmte China-Strategie weiter. Der Kabinettsbeschluss für die Chinastrategie 2023 wird nach dem Beschluss der Sicherheitsstrategie erfolgen. Soweit bekannt, liegt der Fokus auf den bilateralen Beziehungen (Klimapolitik), auf Chinapolitik nach innen (Anti-coercion/Desinformation) und auf Chinapolitik mit Partnern (transatlantische Kooperation, China in internationalen Organisationen/UN).

Die Gewichtung von Menschenrechten und Klimaschutz hängt von den Interessen der mitwirkenden Akteure ab: BMZ, AA, BMU, Kanzleramt und BMWi. Seit die offizielle BMZ-finanzierte bilaterale Entwicklungszusammenarbeit Deutschlands mit der VR China 2009 offiziell beendet wurde, sind seit 2010 keine BMZ-Mittel der finanziellen und technischen Zusammenarbeit für neue Projekte in China bereitgestellt worden. Dennoch wurde im Rahmen der „strategischen Partnerschaft“ weiter in gemeinsame Projekte investiert. Das BMZ und andere Ministerien schlossen seither eine Vielzahl von Kooperationsabkommen. Viele davon wurden über die Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) abgewickelt. Die GIZ arbeitet in China für sechs Bundesministerien. Ihre Schwerpunkte liegen in den Bereichen Klima, Umwelt und nachhaltige Infrastruktur, Recht und Rechtsstaatlichkeit sowie Industrie und Handel. Für die Jahre 2022 bis 2025 wurde z.B. erneut der seit Jahrzehnten durchgeführte Rechtsstaatsdialog bewilligt.

Die geleakte Vorabversion der Chinastrategie scheint vorrangig eine vom BMWi, Kanzleramt und AA verfasste Strategie zu sein. urgewald fokussiert hier im kritischen Kommentar ausschließlich auf die Bereiche Menschenrechte und Klimaschutz.



Die Bundesregierung muss glaubhaft bleiben: die öffentliche und private Unterstützung fossiler Brennstoffe in China muss sofort eingestellt werden

CSⁱ S. 14/15: „China ist mit rund einem Drittel des globalen Ausstoßes größter Emittent von Treibhausgasen mit steigender Tendenz. Damit trägt das Land unmittelbar und mittelbar über die Nachahmung seines energieintensiven Entwicklungsmodells in einer Größenordnung zum globalen Klimawandel bei, die sich durch nationale oder europäische Anstrengungen nicht kompensieren lässt. Das Ziel der Begrenzung der globalen Erwärmung auf 1,5 Grad steht oder fällt mit dem Ambitionsniveau der chinesische Klimapolitik und ihrer raschen und effektiven Umsetzung.“

Urgewald:

- Unsere [Datenrecherche](#) ergab: 476 Gigawatt (GW) neue Kohlekraftwerkskapazität sind weltweit noch in **Planung (IPCC Bericht: keine neuen Kapazitäten mehr zulässig)**.
- China ist für **61 %** aller geplanten Kohlekraftwerkskapazitätserweiterungen verantwortlich
- 48 internationale Banken haben 21,7 Mrd. \$US für die chinesische Kohleindustrie bereitgestellt. Darunter [auch die Deutsche Bank und die Allianz](#).

Im Koalitionsvertrag wurde **Klimaschutz als Querschnittsaufgabe** formuliert. Kohle-, Öl-, und Gasausstieg finden sich hier allerdings nicht wieder. Solange die Bundesregierung einen großen Bogen um die eigene Industrie macht, und deutsche Institutionen weiter mithelfen, dass die chinesische fossile Industrie profitabel bleibt, bleiben Klimaschutzforderungen der Bundesregierung unglaubhaft (zur Glaubhaftigkeit siehe auch diesen [FR-Artikel zum Gasprojekt](#)).

- Deutschland hat eine Führungsrolle. Europäische, allen voran deutsche Finanzinstitute müssen aus der fossilen Industrie divestieren. Wenn 46 % der weltweiten Unternehmen ([Datenbank GCEL](#)), darunter auch viele europäische, noch **neue Kohleprojekte** entwickeln, v.a. in Afrika, bleibt es schwer zu vermitteln, dass chinesische Politik die eigenen Unternehmen dazu anhalten sollen, das Pariser Klimaabkommen umzusetzen
- AIIB/Öffentliche Gelder: Deutschland ist größter nicht-regionaler Anteilseigner der in Beijing ansässigen AIIB und trägt Mitverantwortung für die **nicht vorhandene Klimastrategie einer Bank, die sich aus deutschen Steuergeldern speist**. Die Ende 2022 beschlossene Überarbeitung der Energiestrategie lässt eine massive Ausweitung in Gas und LNG Energiequellen zu.
- Der Koalitionsvertrag besagt, dass die Bundesregierung bis 2045 Regulierungen einführen will, wonach **öffentliche Geldanlagen klimaneutral** gestaltet sein sollen. Es muss seitens der Bundesregierung dringend darauf gedrängt werden, dass private Finanzinstitute aus der chinesischen Kohle aussteigen und eine Klimapolitik in ihrer Investitionspolitik verankert. Die Chinastrategie darf dies nicht ausklammern.

Menschenrechte und Klimaschutz müssen konsequent zusammen gedacht werden

Zitat CS S. 23 Outbound Investitionen: „Prüfen, ob ergänzend zum bestehenden Instrumentarium auch Investitionen von deutschen Firmen in chinesische Unternehmen (sog. Outbound-Investitionen) kontrolliert werden sollten, sofern die chinesischen Unternehmen sicherheitsrelevanten Bereichen bzw. dem militärindustriellen Komplex angehören oder an Menschenrechtsverletzungen mitwirken.“

CS S. 24 Paris Alignment: „China durch kontinuierlichen politischen Druck drängen, im internationalen Rahmen auf die **Selbsteinstufung als Entwicklungsland** und die damit einhergehende Sonder- und Vorzugsbehandlung zu verzichten;“- China dazu drängen, Verpflichtungen des Pariser Abkommens umzusetzen und die Kohlenutzung signifikant zu reduzieren sowie den Zubau weiterer Kohlekraftwerke im Inland zu stoppen; den künftigen CO₂-Grenzausgleichsmechanismus als Hebel nutzen, um China zur Einhaltung hoher Klimastandards anzuhalten.“



Urgewald:

- Wenn Deutschland eine Neueinordnung Chinas erwirken will, muss dies in den Kontext der Verwirklichung der Agenda 2030 gestellt werden. Chinas 2016 vorgelegter Aktionsplan zur Agenda 2030 und die Verknüpfung mit der BRI/GDI sind von dem Leitgedanken einer „innovativen, koordinierten, grünen, offenen und geteilten Entwicklung für alle Menschen“ getragen. In der Chinastrategie muss Deutschland explizit diesen Konnex ansprechen und die Übernahme solcher Formulierungen in UN-Dokumente verhindern.
- Die Sorgen der Zivilgesellschaft in den Ländern des globalen Südens bezüglich Klimawandel muss dem Drängen Chinas zur Einstufung als Entwicklungsland gegenübergestellt werden. Die Einstufung als „Entwicklungsland“ in Bezug auf Verantwortungsübernahme wird ja mittlerweile auch von Ländern des Globalen Südens gefordert (auf der COP27 von dem Vorsitzenden der Aosis-Gruppe gefährdeter Inselstaaten, Gaston Browne). Deutschland muss hier den Schulterschluss mit den betroffenen Zivilgesellschaften und ausgewählten Regierungen suchen.

Eine Chinastrategie der rot-grün-gelben Bundesregierung muss globale Ambitionen für Klimaschutz haben. Outbound-Investitionen in den Kohlebereich müssen unterbunden werden.

*Zitat CS S. 58 EU Klimagesetz Fit for 55/unsere Anteil an chin. CO2: „Im globalen Wettbewerb mit China bedrohen steigende Energiekosten aufgrund nationaler und europäischer Vorgaben zur CO2-Verringerung zunehmend die Chancengleichheit insbesondere der energieintensiven Industriebranchen. **Eine Abwanderung und Produktionsverlagerung in Länder mit weniger ambitionierten Klimaschutzvorgaben, wie bspw. China, muss vermieden werden.** Vor diesem Hintergrund hat die Europäische Kommission im Juli 2021 mit dem Fit for 55-Paket einen Vorschlag zur Reform des Carbon-Leakage-Schutzes vorgelegt. Kern des Vorschlags ist, dass importierte Produkte im gleichen Umfang CO2-Zertifikate erwerben müssen, wie die freie Zuteilung an europäische Hersteller sukzessive verringert wird. (CO2- Grenzausgleichsmechanismus - CBAM). Dabei muss allen Risiken, die sich für Deutschland wegen seiner hohen Export-/Importquote und enger Einbindung in globale Wertschöpfungsketten ergeben, angemessen Rechnung getragen werden.“*

Urgewald:

- Klimakooperation mit China durch grenzüberschreitende Kooperation bei der Unterstützung der Einführung von **Klimaneutralität in die lokalen Gesetzgebung**, um Investitionen in Länder mit weniger ambitionierten Klimavorgaben zu unterbinden.
- Energieintensive Industriebranchen müssen **klimabezogene Sorgfaltspflichten** einhalten, denn diese werden schon jetzt gerichtlich ausgefochten. Unternehmen haben eine Pflicht zur Emissionsverminderung nicht nur im eigenen Geschäftsbereich, sondern darüber hinaus entlang ihrer gesamten Produktion.
- S. 59 Handlungsempfehlung zur Weiterentwicklung klimapolitischer Instrumente: **Emissionshandel ist kein effektives klimapolitisches Instrument**, sondern die falsche Lösung. Beim EU-Emissionshandel ETS werden bisher fast die Hälfte der Zertifikate frei vergeben, was einer Subventionierung der exportorientierten fossilen Industrie gleicht. Obwohl der ETS seit 2005 besteht, hat er bisher kaum funktioniert. Erst seit Kurzem zeigt er durch höhere Preise (ca. 55 €/Tonne) gewisse Lenkungswirkung. Emissionshandel ist offen für Spekulation, die schwankenden Preise bieten wenig Planungssicherheit. Statt eines Handelsinstruments, mit dem man sich von der Verantwortung freikaufen kann, wären feste Limits für Verschmutzung, sowie effektive Instrument und deren internationale Durchsetzung wie [Divestments](#) sinnvoller.

Sorgfaltspflichten und Glaubwürdigkeit: Regelbasierter Handel auf Grundlage fairer, ökologischer und menschenrechtlicher Standards“ einhalten (Koalitionsvertrag S. 34)

Zitat CS S. 22/34 Supply Chain-BRI-GDI-Global Gateway „Zur strategischen Steuerung ist auf EU-Ebene ein Global Gateway-Board geplant. Die Wirtschaft soll über eine Business Advisory Group, die Zivilgesellschaft über ein weiteres Dialogformat eingebunden werden.“

Urgewald:

- Eine Chinastrategie muss auch betonen, dass deutsche Unternehmen vorangehen in der Einhaltung von Menschenrechtsschutz und Umwelt- und Klimaschutz. Nur so kann man sowohl den Vorwurf der „Politisierung“ von Handelsbeziehungen (10. Jan. 2023 [Interview im Handelsblatt](#): Wu Ken, der chinesische Botschafter) glaubhaft etwas entgegenstellen.
- Eine konsequente Außenwirtschaftspolitik muss sich weiter am Klimaschutz und Menschenrechtsschutz orientieren. In den Handlungsempfehlungen der CS auf S. 22 **zum Abbau von Abhängigkeiten** sowie bei der **Global Gateway Initiative** müssen Klima- und Menschenrechtsschutz Priorität haben.
- Das gilt auch und besonders für die Rohstoffversorgung. CS S. 32: *Deutschland hat zur Verbesserung der Rohstoffversorgung mit einigen Ländern bilaterale Rohstoffkooperationen vereinbart, sei es durch Regierungsabkommen mit der Mongolei (2011), Kasachstan (2012) und Peru (2015), gemeinsame Erklärungen mit Chile...* Wenn Deutschland die Solidarität mit dem Globalen Süden vorantreiben möchte, eine Diversifizierung vornehmen und die Global Gateway als Gegengewicht etablieren möchte, geht dies nur mit einer flankierenden Unterstützung von **regionalen Sorgfaltspflichtengesetzen ganz besonders für den Bergbau. Dies muss Teil der Chinastrategie sein, da diese nicht isoliert auf China begrenzt gedacht werden kann und ja auch nicht wird.** Lokale Bergbauunternehmen und deren Verstrickung in Konflikt und Gewalt ignorieren systematisch Menschenrechte und Klimaschutz. Stärkung von regionalen Rechenschaftspflichten und Diversifizierung müssen zusammengehen.

Zitat CS S. 34: Handlungsempfehlung: Chancen des Tiefseebergbaus für die Versorgung mit kritischen Rohstoffen ausloten (z.T. substantielle Vorkommen in den deutschen Lizenzgebieten im Indo-Pazifik).

Urgewald:

- Es gibt keinen nachhaltigen Bergbau, auch nicht in der [Tiefsee](#).

Menschenrechte und Demokratie: Stringent und als Querschnittsaufgabe (S. 42-44)

4. Menschenrechte und Außenwirtschaft: Sanktionspolitik / Lieferkettensorgfaltspflichten. Umgang mit Produkten aus Zwangsarbeit: „In den Vereinten Nationen arbeitet China darauf hin, die internationale, auf Regeln gegründete Ordnung sowie etablierte Werte, Normen und Prinzipien umzudefinieren.“

Laut Koalitionsvertrag wird die Außenpolitik eine menschenrechtsbasierte Außenpolitik: „Menschenrechtspolitik umfasst alle Aspekte staatlichen Handelns auf internationaler wie auch innenpolitischer Ebene. In einem globalen Umfeld, in dem auch von zentralen Akteuren die universelle Gültigkeit der Menschenrechte regelmäßig in Frage gestellt wird, wollen wir sie gemeinsam mit unseren Partnern verteidigen und für sie werben. Das Amt des/der Beauftragten der Bundesregierung für Menschenrechtspolitik und Humanitäre Hilfe werden wir aufwerten und mit mehr Personal ausstatten.“ (Abs. 148). Die Asien- und Chinakompetenz soll deutlich ausgebaut werden (Abs. 26) und das EU-China Investitionsabkommen bleibt weiter auf Eis.

Urgewald:

Wir begrüßen, dass die seit 2018 auf EU-Ebene und seit 2019 innerhalb Deutschlands diskutierte Einflussnahme Chinas auf die Konzeption der Rechtsordnungen und der Menschenrechte so



deutlich hervorgehoben wird. Viele unserer Kritikpunkte aus dem Glossar „[What China says](#)“ finden sich in der Strategie wieder. Dennoch:

- Die drei Handlungsempfehlungen für diesen für unsere Glaubhaftigkeit zentralen Bereich sind zu wenig und unzureichend.
 - 1) Empfehlung 1 *Globale Handels- und Lieferbeziehungen mit Wertepartnern ausbauen*. Wer sind diese Wertepartner? In der [Antwort der Bundesregierung](#) auf die Kleine Anfrage vom 13.1.23 (Drucksache 20/5189 – 10) heißt es: In das „Team Europe“ der Global Gateway Initiative (ein Wertepartner im Sinne der Chinastrategie?) sollen *„besonders Länder einbezogen werden, die einseitige Abhängigkeiten reduzieren sowie Handels- und Investitionsbeziehungen diversifizieren wollen, sowie Länder, die sich für Demokratie und gute Regierungsführung entschieden haben. Die Projektländer, in denen die ersten durch die Europäische Kommission angekündigten Leuchtturmprojekte implementiert werden sollen sind Chile, Ghana, Kap Verde, Namibia, Nigeria, Ruanda, Senegal, Südafrika und Tadschikistan.“* Tadschikistan wird von der [Bundeszentrale für politische Bildung](#) als „Scheindemokratie“ mit „Machtkonzentration, Klientelismus, Personenkult, nationale(r) Identitätspolitik und Dynastisierung“ beschrieben. Wir sollten verantwortungsvoller mit dem Begriff „Demokratie“ umgehen.
 - Gilt die Chinastrategie auch für die deutsche Akteure, die in der Global Gateway aktiv sind?
- 2) *„Sensibilisierung der Unternehmen für das Lieferkettengesetz“*, das ist viel zu schwach formuliert. Im Bundesverband für Wirtschaftsförderung und der Außenwirtschaft muss die Lieferkettenverantwortung fest verankert werden. In der CS wird das deutsche Gesetz über die unternehmerischen Sorgfaltspflichten in Lieferketten, welche ab 2023 gelten, zitiert, wonach *„Sorgfaltspflichtige Unternehmen Verletzungen einer menschenrechts- oder umweltbezogenen Pflicht im eigenen Geschäftsbereich (z.B. Zwangsarbeit) so adressieren müssen, dass diese beendet werden, d. h., hier ist nicht nur ein Bemühen, sondern ein Erfolg geschuldet. Verletzungen im eigenen Geschäftsbereich im Ausland müssen in der Regel beendet werden.“* (sic!)
 Die hier beschriebenen Konsequenzen bei Verletzung des Gesetzes sowie die im April 2022 von China vorgenommene Ratifizierung der beiden Übereinkommen über das Verbot von Zwangsarbeit (Nr. 29 und 105, Inkrafttreten im August 2023) haben nur Wirkung mit Kontroll- und funktionierenden Beschwerdemechanismen.
Daher fordern wir: Das deutsche Lieferkettengesetz muss zur Folge haben, dass die deutsche Chinastrategie betroffene Unternehmen (>3000 AN) dazu verpflichtet, in ihren Chinastandorten eine/n unabhängige/n **Menschenrechtsbeauftragte/n einzustellen** (Volkswagen hat das bereits getan).
 - 3) *„Menschrechtssituation im Rahmen der außenwirtschaftlichen Garantieinstrumentarien stärker berücksichtigen“* ist auch zu schwach formuliert. Es sollte klar formuliert werden, dass es **keine weiteren Investitions Garantien** für alle Sektoren geben, die Investitionen vorsehen, die Menschenrechte und Klimaschutz gefährden!
 - Transparenz: Für eine bessere Risikobewertung könnte die Regierung von den Unternehmen verlangen, ihr **China-Engagement offen** zu legen. Dies sollte - anders als oder zusätzlich zu den MERICS Empfehlungen - auch **Informationen über Umwelt- und Sozialstandards sowie Abhängigkeiten in der Lieferkette**, sowie mögliche Verbindungen zur Kommunistischen Partei Chinas umfassen.
- Abhängigkeit Deutschlands von China: **Risiken müssen eingepreist werden** oder durch ein Fonds abgesichert werden. Wir müssen aus dem Angriffskrieg Russlands gegen die Ukraine



Konsequenzen ziehen. Viele, die vor Krieg billiges Erdgas aus Russland verteidigt haben, müssten jetzt zur Kasse gebeten werden. Dies gilt auch in Bezug auf China für die Automobilindustrie.ⁱⁱ

- Heute ist Gas extrem teuer und weiterhin umweltschädlich. Bei Einpreisung der Risiken wären weder Gas noch Automobile je günstig gewesen.
- Sollte Taiwan doch wieder Thema werden und alle „Chinaprofiteure“ plötzlich weitere Steuergelder und private Haushaltsgelder in Anspruch nehmen wollen/müssen, um ihre Betriebe zu retten, hätte eine Chinastrategie ihren Dienst nicht getan.
- Die in China tätigen Unternehmen sollten **heute einen Fond anlegen**, um Steuerzahler*innen vor Rettung ihres Betriebes zu schützen.
- Eine Chinastrategie, die die Menschenrechte effektiv schützen möchte, muss die **Kräfteverhältnisse im UN-Menschenrechtsrat** berücksichtigen und die Konsequenzen für zukünftige Strategien daraus ableiten: Bsp.: Die 51. Tagung im Sept./Okt 2022 belegt, dass die Initiatoren der zu Xinjiang eingebrachten Resolution es nicht vermocht haben, die Zustimmung insbesondere von afrikanischen Staaten zu gewinnen.ⁱⁱⁱ
- Eine Chinastrategie muss demokratische Werte, zu denen die Möglichkeit eines freien Informationszugangs und das nicht relativierbare individuelle Freiheitsrecht gehören, in allen zukünftigen Handelsbeziehungen mit China präsent haben. Die Durchführung von Entwicklungs- und Investitionsprogrammen darf kein individualrechtsfreier Raum werden.

S. 57 Weiteres Vorgehen

Eine Leitungsklausur zu China sollte ZG mit einschließen.

Kontakt:

Dr. Nora Sausmikat

China Desk, Urgewald e.V.

ⁱ CS=Chinastrategie der Bundesregierung, geleakte Version (siehe Anhang)

ⁱⁱ M. Schumann/BWA: „Immer wenn die vermeintliche Gefahr zu großer Abhängigkeit von China nebulös von unseren Politikern beschworen wird, sollten wir sie daran erinnern, dass es zu einem verantwortungsvollen Politikstil auch gehört, den Menschen in unserem Land ehrlich zu sagen, was es sie kosten wird, wenn wir uns von China abwenden.“ Rede auf dem 6. Deutsch-Chinesischen [Automobilkongress](#) • Vor dem russischen Angriffskrieg hat Renault 18 Prozent seiner Fahrzeuge in Russland verkauft. Durch die Sanktionen musste die Marke ihre Geschäfte für einen symbolischen Euro an den russischen Hersteller Avtovaz verkaufen. Derartige Szenarien drohen theoretisch auch in China, wie Merics ausführt.

ⁱⁱⁱ Der von UK, Dänemark, Finnland, Island, Norwegen, Kanada, Schweden und den USA eingebrachte Resolutionsentwurf sah vor, bei der nächsten Tagung im März 2023 eine Debatte über die Situation in Xinjiang zu führen. Denkbar knapp war schließlich das Abstimmungsergebnis mit 17 Ja, 19 Nein und 11 Enthaltungen.