

Chinas globale Konnektivitätspolitik

Zum selbstbewussten Umgang mit chinesischen Initiativen

Paul J. Kohlenberg/Nadine Godehardt

In Europa wandelt sich die Stimmung gegenüber China. Während die Volksrepublik unter Xi Jinping mit der Seidenstraßeninitiative als einziges Land der Welt eine globale Vision verfolgt, wächst das Misstrauen über die Ausdehnung chinesischer Einflussnahme. Infolgedessen wird die europäische Debatte über China immer emotionaler geführt, wobei die Deutungen zwischen Alarmismus und Beschwichtigung schwanken. Vorstellungen über das »Wesen Chinas« und die Erwartung, das Land habe sich nach westlichen Maßstäben in die liberale Ordnung einzufügen, drohen jedoch den Handlungsspielraum gegenüber der Volksrepublik zu verengen. Um Strategien für eine selbstbewusste deutsche und europäische Politik zu entwickeln, muss Chinas derzeitige Spielart von Weltpolitik systematisch betrachtet werden. Aus den Merkmalen chinesischer »Konnektivitätspolitik« lassen sich weit über den Infrastrukturbereich hinaus politische Handlungsoptionen für Deutschland und die EU ableiten.

China hat unter Präsident Xi Jinping eine eigenständige und globale Konnektivitätspolitik etabliert. Dazu gehören Infrastrukturinvestitionen und internationale Kreditvergabe, die Ausweitung der Kooperation mit und die Einflussnahme auf Institutionen in Forschung, Finanzen und Politik, der Erwerb internationaler Medienhäuser sowie die Verbreitung eigener technischer und regulativer Standards. Chinas Antrieb für diese Politik speist sich aus dem strategischen Verständnis, dass Macht und Konnektivität eng miteinander verbunden sind (siehe SWP-Aktuell 8/2018). Aus Pekings Sicht entsteht politischer Handlungsspielraum weniger aus einer neuen autoritären »sharp power«, wie momentan in den USA

diskutiert, sondern vielmehr aus konsequenter Durchsetzung einer *proaktiven* »connectivity power«. Je mehr Konnektivitätsressourcen ein Akteur sammle, desto mehr potentielle Macht gewinne er, um andere Akteure direkt oder indirekt zu beeinflussen. Hier wird also (zunächst) nicht zwischen Foren und Kanälen der Konnektivität unterschieden. Stattdessen gilt der Leitsatz »viel hilft viel«. Peking nutzt daher auch die Beziehungen zu westlichen Staaten und westlichen Institutionen der liberalen Ordnung, um seine Konnektivitätsressourcen auszubauen.

Das verträgt sich aber nicht mit der eher statischen Idee, China lasse sich in eine bestehende liberale internationale Ordnung

einbinden, ohne dass diese sich wandle. Chinas wirtschaftlicher Aufstieg und stetig wachsender globaler Aktionsradius verändern das liberale System selbst. Ungeachtet der Hoffnungen des Westens auf innenpolitische Liberalisierung in der Volksrepublik verschiebt die Beteiligung eines autoritären Staates von der Größe und Wirkungsmacht Chinas die internationale Ordnung. Zwar gelten weiterhin die liberalen Standards und Prinzipien, doch gleichzeitig werden bestehende Regeln hinterfragt, andere Perspektiven vorgestellt, vorhandene Institutionen kritisiert oder neue geschaffen. Ob es um Kriterien für die Vergabe von Entwicklungskrediten oder die Regelung des Cyberraums der Zukunft geht: Mit seiner proaktiven Konnektivitätspolitik formt China das Universum des Möglichen und Legitimen um.

Merkmale chinesischer Konnektivitätspolitik

Proaktivität (zhudongxing)

Die Konnektivitätspolitik chinesischer Prägung arbeitet vorzugsweise mit dem Begriff des »strategischen Andockens«. Er thematisiert, auf welche Weise man sich verbindet. Nur als proaktiver Part ist es möglich, die Agenda neu geschaffener Verbindungen im Vorhinein festzulegen sowie die Punkte des Kontakts mit anderen Akteuren und Staaten zu bestimmen. So können Asymmetrien zugunsten des proaktiven Akteurs einer konnektiven Beziehung verstärkt werden. Die Mahnung, dass neue Verbindungen in beide Richtungen durchlässig, also reziprok sein sollten, geht weitgehend ins Leere, denn die proaktive Seite, in unserem Fall China, hat die Grundzüge der Verbindung von Anfang an in ihrem Sinne definiert. Laut der amerikanischen Ökonomin Jennifer M. Harris bewirken die immer engeren Verbindungen zwischen amerikanischen und chinesischen Firmen in der obligatorischen Form von Joint Ventures, dass die inneramerikanischen Forderungen nach mehr formeller Reziprozität abzuflauen

drohen. Auch ist zu beobachten, dass westliche, in China aktive Firmen dazu neigen, ihre Kritik an rechtlichen und politischen Entwicklungen im Land zurückzufahren. Als falsch haben sich daher verbreitete westliche Hoffnungen erwiesen, mehr Verbindungen und Kooperation erzeugten durch steigende Verflechtung zwangsläufig mehr Reziprozität.

Proaktivität ist schon deswegen ein zentraler Aspekt der Konnektivitätspolitik, weil in der politischen Rhetorik suggeriert werden kann, die eigene Außenpolitik sei dem Ideal der »Offenheit« verpflichtet. Sobald die andere Seite chinesische Angebote ablehnt, kann Peking sie als Akteur darstellen, der sich abschottet und damit die globale Wirtschaft destabilisiert. Daher nutzt China jede politische Möglichkeit, um aktiv zu definieren, was Offenheit bedeutet. Auch außerhalb der Seidenstraßeninitiative, etwa in Gruppen wie der Shanghai Cooperation Organisation (SCO) oder den BRICS, verfolgt China diese Strategie und versucht, immer mehr Staaten mit den Schlagworten »Offenheit« oder »Erweiterung des Freundeskreises« einzubinden.

Multidimensionalität (duowei lianjie)

In den unzähligen Dokumenten zur Seidenstraße wird Konnektivität meist anhand thematischer Bereiche unterschieden. Viel wichtiger sind aber die Wechselwirkungen *zwischen* den Dimensionen verschiedener technischer Schichten und geografischer Räume, zum Beispiel zwischen Wirtschaftskorridoren, Lieferketten, Transitregionen und -städten, Unterwasserkabeln, mobilen Netzwerken und Satelliten. Einzelne chinesische Projekte, von ausländischen Kommentatoren häufig als unrentabel kritisiert, folgen von Chinas Warte aus ganz anderen Logiken, je nachdem welche geografischen und technischen Dimensionen in der Konnektivitätspolitik verbunden werden. Es geht um den Aufbau neuer Ökosysteme, die, einmal miteinander vernetzt, neue geografische und politische Räume schaffen. Hafenstädte entlang der neuen Seiden-

straßenrouten beispielsweise bilden einen Schwerpunkt chinesischer Aufmerksamkeit. Hier geht es nämlich nicht nur darum, Logistikrouten zu konsolidieren, sondern auch, Voraussetzungen zu schaffen, um neue technische Standards etwa der Datenübermittlung langfristig zu etablieren.

»Standards« bedeutet hier nicht unbedingt, dass es sich um eigene Patente handelt. Es kann auch heißen, dass chinesische Firmen bei der Ausbreitung neuer Technologien wie etwa dem 5G-Mobilfunk eine dominante Marktposition erlangen.

Aus diesem Wechselspiel der verschiedenen Dimensionen innerhalb der chinesischen Konnektivitätspolitik können daher auch neue geografische Regionen entstehen. Sie lassen sich (wie im Fall der »smarten Städte«) nicht einfach auf Landkarten darstellen, wachsen aber als transnationale Netzwerke dennoch enger zusammen. Das gilt zum Beispiel für die Flaggschiffprojekte, die China in seiner Seidenstraßeninitiative verfolgt, etwa in Duisburg oder Gwadar (Pakistan). Hier sollen Weichen für neue technische Entwicklungen gestellt werden. Darüber hinaus soll mit weltweiten Investitionen und Firmenübernahmen garantiert werden, dass chinesisch geprägte Verfahren und Standards künftig Abnehmer finden und global implementiert werden können.

Diskursmacht (huayuquan)

Derzeit dominiert der (chinesische) Begriff »Diskursmacht« eine große Zahl politikwissenschaftlicher Veröffentlichungen in China, mehr als andere Machtbegriffe wie »soft power« oder »sharp power«. »Diskursmacht« hat sowohl eine praxisorientierte als auch eine ideell-strategische Komponente. Die Praxisorientierung soll sich in besseren Kommunikationskanälen und -plattformen niederschlagen. Hier hat für Xi Jinping die Weiterentwicklung technischer Innovationen im Cyberbereich besondere Priorität. Gleichzeitig will China mit seinen Auslandsinvestitionen in Medienhäuser, Think-Tank-Kooperationen oder Forschungsprojekte langfristig nicht nur den Inhalt

von Nachrichten und Debatten beeinflussen. Peking möchte auch Regeln und Abläufe politischer Diskussionen auf Dauer in seinem Sinne festlegen. Darüber hinaus spielen Organisationen der bestehenden liberalen Weltordnung eine wichtige Rolle, zum Beispiel die Vereinten Nationen. In ihren Gremien versuchen Vertreterinnen und Vertreter Pekings gezielt, chinesische Politikformulierungen zu platzieren.

In einem ideell-strategischen Sinne fußt Diskursmacht daher auf proaktiver, *ideeller Konnektivität*. So wird in Peking sorgfältig erwogen, welche Konzepte und Ideen der westlich-liberalen Weltordnung mit Chinas eigenem »Diskurssystem« in Verbindung gesetzt werden können. Neutralere Begriffe wie »Offenheit« und »Inklusivität« oder Chinas Bemühungen gegen »Deglobalisierung« fungieren dabei nicht nur als Scharnier zwischen unterschiedlichen politischen Werteordnungen. Anders als bei stärker vordefinierten Termini wie »Demokratie«, »Reziprozität« oder »Menschenrechte« sieht China hier die Möglichkeit, die Verwendung dieser neueren Begriffe auch im Westen zu prägen.

Für die strategischen Planer in Peking ist dabei der Austausch mit Ländern Lateinamerikas oder Osteuropas besonders vielversprechend, da diese als weniger fest im liberalen Wertesystem verankert gesehen werden. Es deutet sich an, dass China auf lange Sicht die territoriale Reichweite des liberalen Ordnungssystems begrenzen will. Teile Lateinamerikas oder Osteuropas sollen nach Pekings Lesart dann nicht mehr im globalen Westen verortet sein.

Internationalisierung implizit gültiger (Partei-)Regeln (qian guize)

In seinen Initiativen bevorzugt China zunächst informellere Muster des Verbindungsaufbaus. Dazu gehören zahlreiche *Matchmaking*-Messen zwischen chinesischen Unternehmen und lokalen Firmen, um einen Erstkontakt in neuen Partnerländern herzustellen. Wird der Kontakt formalisiert oder gar institutionalisiert, sehen sich aus-

ländische Akteure in China aber nicht nur mit (staatlichem) Recht, sondern auch mit den Regeln, Normen und Institutionen der Kommunistischen Partei konfrontiert. Allerdings können Zellen der Partei in chinesischen Firmen und chinesisch-ausländischen Joint Ventures erst später in Erscheinung treten. Erst dann wird deutlich, dass sie zum Beispiel Unternehmens- und Personalentscheidungen **beeinflussen**. Dabei handelt es sich um eine tiefgreifende Veränderung, denn die Prärogativen der Partei, beispielsweise beim Datenschutz und beim Zugriff auf Informationen, genießen Vorrang vor bestehenden Verträgen und Übereinkünften. Übertragen auf Konnektivitätspolitik bedeutet dies, dass sich die rechtliche Natur von Verbindungen mit China mit der Zeit verändern kann. Peking hat angekündigt, eigene internationale Schiedsgerichte für Streitigkeiten über Investitionen im Zusammenhang mit der Seidenstraßeninitiative einzurichten. Das macht solche impliziten Verschiebungen der Rechtslogik langfristig wahrscheinlicher, denn China hat gegenüber vielen Akteuren einen langen Hebel, um den Gerichtsstand zu erzwingen.

Fazit

Pekings autoritäre Führung kann nicht allein entscheiden, mit wem, durch was und wie Konnektivitätspolitik umgesetzt werden kann. Die Beschreibung der Merkmale von Chinas Politik ist daher nicht als Aufruf an europäische Akteure zu verstehen, Strategien Pekings zu kopieren.

Um ihre Handlungsoptionen (siehe Tabelle) zu nutzen, sollten deutsche und europäische Politik und darüber hinaus Expertinnen und Experten vier Leitlinien beherzigen. Erstens sollten sie Vorverurteilungen und eine allzu statische Sichtweise auf chinesische Politik vermeiden. Stattdessen ist zweitens angezeigt, sich auf die Stärken der Demokratie zu besinnen, vor allem Streitbarkeit, Transparenz und Beharrungsvermögen. Drittens kommt es wesentlich darauf an, dass demokratische

Diskurse und Öffentlichkeit einen ähnlichen Stellenwert erhalten wie kritische Infrastruktur. Zwar sind hier auch chinesische Positionen einzubeziehen, aber es gilt grundsätzlich zu verhindern, dass Zensur chinesischer Prägung in Deutschland und der EU wirken kann. Viertens ist es angebracht, den Datenschutz natürlicher Personen als Grundlage liberaler Außenpolitik zu etablieren. So könnte die Datenschutzgrundverordnung der EU auf Aktivitäten chinesischer Technologiekonzerne wie Baidu, Alibaba oder Tencent (BAT) angewandt werden. Deutsche und europäische Politik muss demnach nicht »chinesischer«, sondern vor allem selbstbewusster werden.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2018
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors und der Autorin wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf andere SWP-Schriften und wichtige Quellen anklickbar.

SWP-Aktuells werden intern einem Begutachtungsverfahren, einem Faktencheck und einem Lektorat unterzogen. Weitere Informationen zur Qualitätssicherung der SWP finden Sie auf der SWP-Website unter <https://www.swp-berlin.org/ueber-uns/qualitaetssicherung/>

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6364

<i>Handlungsfelder der Europäischen Union</i>
Europäischer Verhaltenskodex über Offenheit, Reziprozität und Transparenz für den Umgang mit ausländischen Direktinvestitionen. Konnektivität als Komplex neu denken: Querverbindungen zwischen Cyberraum, Mobilität, Kommunikation, Stromnetz und anderem als regulative Räume erkennen und politisch gestalten. Chinas nationale Abschottung als Legitimation für robustere Maßnahmen nutzen. Beispiel: Sicherung freier Kommunikation (also ohne Zensur) auf chinesischen Kommunikations-Apps, sofern sich ihre Nutzer in der EU aufhalten. Interesse der osteuropäischen Akteure an Konnektivität mit China differenziert betrachten. Intensive bilaterale Track-2-Dialoge fördern, um einen Raum des Vertrauens zu schaffen.
<i>Handlungsoptionen gegenüber China</i>
Gezielte Unterstützung für chinesische Initiativen anbieten, die sich an liberalen Normen orientieren. Beispiele: Arbeitsweise der Asian Infrastructure Investment Bank, Chinas Bemühungen beim Peacekeeping. Konzentrierte und anhaltende Analyse chinesischer Begriffe. Beispiele: chinesische Auslegung von »Deglobalisierung«, Umdeutung von Begriffen wie »Offenheit«.