

SWP-Aktuell

NR. 43 JUNI 2021

Der erste Gipfel der Anti-China-Koalition

Das G7-Treffen in Cornwall spiegelt zugleich die Schwäche der BRICS-Kooperation

Heribert Dieter

Der britische Premierminister Boris Johnson ist vom 11. bis 13. Juni Gastgeber der Staats- und Regierungschefs sechs anderer führender Industrieländer (Deutschland, Frankreich, Italien, Japan, Kanada, die USA). Brisanz hat dieser G7-Gipfel im englischen Cornwall insofern, als Johnson die Frage der künftigen Zusammenarbeit mit China zu einem der Kernthemen gemacht hat. Die Schwerpunktsetzung zeigt sich schon an der Liste der zusätzlich eingeladenen Länder: Australien, Indien, Südkorea und Südafrika. Die Bildung einer breiten Allianz gegen das zunehmend aggressiv auftretende China gewinnt mit dem G7-Gipfel an Dynamik. Die deutsche Außenpolitik hat in dessen Vorfeld mehrfach auf die wirtschaftliche Bedeutung Chinas hingewiesen und gerät zusehends in die Rolle eines Außenseiters, der aus ökonomischen Interessen an der Zusammenarbeit mit einem totalitären Staat festhält.

Das Motto des G7-Gipfels »Build Back Better« klingt unverfänglich und konstruktiv. Angesichts der inzwischen möglich erscheinenden Überwindung der Covid-19-Pandemie steht die Frage im Raum, wie die führenden Industrienationen den zu erwartenden Aufschwung gestalten wollen. Ebenso wichtig ist die Frage, wie künftig auf Pandemien reagiert werden soll. Zweifellos sind dies wichtige Themen, doch die für den G7-Gipfel wichtigste Frage ist: Wie sollen sich die sechs führenden Industrieländer im neuen Kalten Krieg zwischen der Volksrepublik China und dem G7-Staat USA positionieren?

Diese Frage müssen diese sechs Industrieländer beantworten, weil China seine Außen- und Außenwirtschaftspolitik massiv verändert hat. Die verstärkt auf Abkopplung Chinas von der Weltwirtschaft setzende Politik

von Generalsekretär Xi Jinping wird für die OECD-Länder gravierende Folgen haben. Chinas Streben nach wirtschaftlicher Autonomie markiert zum einen das Ende der bisherigen Form internationaler Arbeitsteilung, zum anderen macht es die Erwartung illusorisch, China werde sich über kurz oder lang zu einer Marktwirtschaft wandeln.

China setzt aber keineswegs nur auf Selbstisolation, es vertritt seine Interessen heute auch sehr viel offensiver als noch in den ersten drei Jahrzehnten nach Öffnung des Landes Ende der 1970er Jahre. Dabei belässt es die chinesische Regierung nicht bei polternder Rhetorik, sondern verletzt mit ihrem praktischen Handeln Verträge und das Völkerrecht. Insbesondere der Bruch der Vereinbarungen des sino-britischen Vertrages aus dem Jahr 1984, der den



Sonderstatus der früheren britischen Kolonie Hongkong festschrieb, hat die meisten G7-Länder veranlasst, die Verlässlichkeit der chinesischen Regierung anders einzuschätzen.

Johnson setzt Trumps Politik fort

Dies gilt ganz besonders für die britische Regierung und Premierminister Johnson. Noch 2015 ist Generalsekretär Xi Jinping in London fürstlich empfangen worden. Ihm wurde die seltene Ehre zuteil, vor beiden Kammern des Parlaments sprechen zu dürfen. Königin Elizabeth und Generalsekretär Xi fuhren in einer vergoldeten Kutsche zum Buckingham-Palast. Beide Regierungen sprachen von einer »goldenen Ära« in ihren bilateralen Beziehungen.

Das Blatt wendete sich im Jahr 2019 mit den Protesten in Hongkong und der Verabschiedung des drakonischen Sicherheitsgesetzes am 30. Juni 2020. Die britische Regierung hat dagegen nicht nur protestiert, sondern allen Hongkongern, die die Berechtigung für einen sogenannten »British National (Overseas)«-Pass besitzen, die Übersiedlung nach Großbritannien angeboten. Es handelt sich dabei um drei Millionen Menschen — etwa 40 Prozent der heutigen Einwohner Hongkongs. Schon diese Maßnahme spiegelt das Ausmaß der Zerrüttung der beiderseitigen Beziehungen wider.

Das großzügige Aufnahmeangebot für diese große Zahl an Hongkongern ist noch bemerkenswerter, wenn man bedenkt, dass die Kontrolle der Zuwanderung nach Großbritannien eines der zentralen Themen beim Austritt der Briten aus der EU war. Die Kampagne zur Umsiedlung dieser Hongkonger könnte die größte humanitäre Maßnahme werden seit der Evakuierung von etwa 30 000 Ostafrikanern asiatischer Herkunft aus Uganda und Kenia in den späten 1960er und frühen 1970er Jahren. Anders als damals gibt es in Großbritannien kaum Protest gegen den Plan zur Aufnahme der Hongkonger: Umfragen zufolge stimmen zwei Drittel der befragten Briten diesem Schritt zu.

Boris Johnson nimmt die Verstimmung der Peking in Kauf, das die Gewährung von

Visa an Hongkonger als Einmischung in Chinas innere Angelegenheiten betrachtet. Verantwortlich für Johnsons Haltung ist vermutlich nicht nur die Verärgerung der Briten über den Bruch des Vertrags von 1984, sondern auch die Einschätzung, dass die geopolitischen Zuspitzungen eine Positionierung Londons verlangen.

Johnson knüpft mit der Einladung der vier Gastländer des G7-Gipfels an einen Vorschlag des damaligen US-Präsidenten an. Vor genau einem Jahr hatte Donald Trump die Schaffung einer G11 gefordert: die G7 plus Australien, Indien, Südkorea und Russland. Johnson hat lediglich Russland durch Südafrika ersetzt, aber an der Idee der Formierung einer Gruppe demokratischer Länder als Gegenpol zu China festgehalten.

Die Entscheidung des britischen Premiers, die von chinesischer Aggression besonders betroffenen Länder nach Cornwall einzuladen, ist ein Signal an Peking, dass die westlichen Industrieländer nicht bereit sind, dessen aggressives Auftreten achselzuckend zur Kenntnis zu nehmen.

Der Gipfel von Cornwall findet zu einer Zeit statt, in der China in vielen Ländern der Welt Unterstützung verliert. Dies gilt zunächst für die USA. Dort hat sich über Washington hinaus in der gesamten Gesellschaft ein breiter Konsens über die Notwendigkeit entwickelt, China entschlossen entgegenzutreten. Die Volksrepublik ist nach dieser verbreiteten Lesart die zentrale Herausforderung nicht nur für die USA, sondern auch für die gesamte westliche Welt.

China wird unpopulärer

Weltweit ist beobachten, wie Peking wegen seiner Außenpolitik zunehmend kritisch beurteilt wird. Laut einer Umfrage vom Herbst 2020 hat in den G7-Ländern eine deutliche Mehrheit der Bevölkerung eine negative Meinung zur Volksrepublik. Die Spannbreite reicht von 62 Prozent der Befragten in Italien bis 86 Prozent in Japan. Das wachsende Misstrauen gegenüber China ist gegenwärtig das zentrale Thema der internationalen Politik.

Tabelle 1

**Warenexporte nach China 2020,
G7-Länder plus Gastländer,
Anteil an den gesamten Exporten
(in Prozent)**

Land	Exporte
Australien	39,7
Südkorea	25,9
Japan	22,0
Südafrika	11,5
USA	8,7
Deutschland	8,0
Indien	6,9
Kanada	4,8
Vereinigtes Königreich	4,7
Frankreich	4,1
Italien	3,0

Quelle: Internationaler Währungsfonds (IWF), Direction of Trade Statistics, eigene Berechnungen.

Verantwortlich für diese Zuspitzung ist in erster Linie Generalsekretär Xi Jinping, der die Zurückhaltung seiner Vorgänger abgelegt hat. Xi betreibt einen Personenkult, wie er nur von einem einzigen seiner Vorgänger bekannt war: Mao Zedong. Innen- wie außenpolitisch setzt Xi auf eine harte Linie. Die von Peking ausgelösten Spannungen betreffen nicht nur die Beziehungen zu den USA, sondern auch jene zu zwei der von Johnson nach Cornwall eingeladenen Länder: Australien und Indien.

Unterschiedliche wirtschaftliche Interessen unter den G7

In vielen Ländern gelten Exporte einerseits als Ausweis der Leistungsfähigkeit einer Volkswirtschaft, andererseits sind Exporte in bestimmte Länder für sie besonders wichtig, was einzelne Ökonomien ökonomisch hochgradig verwundbar machen könnte. Die in Cornwall vertretenen Länder sind in unterschiedlichem Maße von Exporten

Tabelle 2

**Warenexporte nach China 2020
(in Mrd. US-Dollar)**

Land	Exporte
Japan	140,5
Südkorea	132,6
USA	124,6
Deutschland	110,4
Australien	100,0
Frankreich	20,1
Indien	18,9
Kanada	18,8
Vereinigtes Königreich	18,6
Italien	14,8
Südafrika	9,9

Quelle: Internationaler Währungsfonds (IWF), Direction of Trade Statistics, eigene Berechnungen.

nach China abhängig. Allerdings ist es keineswegs so, dass der Anteil jeweils signifikant höher ist als bei einem anderen G7-Land oder den eingeladenen Gastländern.

Australien, Südkorea und Japan exportieren einen wesentlichen Anteil ihrer Gesamtausfuhren nach China. Der Anteil der Exporte nach China an den Gesamtausfuhren ist in den USA wiederum höher als in Deutschland. Weder dort noch in Japan, Frankreich oder Großbritannien besteht eine ausgeprägte Scheu vor einem Konflikt mit China. Ein Indiz dafür ist die Bereitschaft dieser Länder, im Südpazifik auch militärisch Präsenz zu zeigen.

Betrachtet man die absoluten Beträge, ergibt sich ein etwas anderes Bild. Deutschland ist der größte europäische Exporteur nach China, doch sind die deutschen Exporte nur unwesentlich größer als jene Australiens, wo weniger als ein Drittel so viele Einwohner leben wie in Deutschland.

Das immer wieder als Begründung des deutschen Sonderwegs in der China-Politik angeführte große Volumen der Exporte nach China ist bei genauer Betrachtung nicht von herausragender Bedeutung.

Tabelle 3

Warenimporte und -exporte Deutschlands nach Osteuropa und China 2019 (in Mrd. Euro)

Land	Importe	Exporte	Handel
China	77,0	96,3	173,3
Polen	63,6	65,8	129,4
Tschechien	52,7	44,5	97,2
Ungarn	29,1	26,9	56,0
Summe: Polen, Tschechien, Ungarn	145,4	137,2	282,6

Quelle: Eurostat, eigene Berechnungen.

Allein der Warenhandel mit Polen und Ungarn hatte 2019 einen größeren Umfang als der Handel mit der Volksrepublik China.

Deutschland ist also keineswegs überdurchschnittlich abhängig von China. Dennoch hat Peking keinen verlässlicheren Fürsprecher in Europa. Sehr deutlich zeigte sich dies Ende des Jahres 2020, als die Bundesregierung im Rahmen der EU-Ratspräsidentschaft trotz massiver Bedenken Washingtons ein Investitionsschutzabkommen der EU mit Peking durchsetzte.

Mit den Daten in den Tabellen 1 und 2 lässt sich zwar erklären, warum Frankreich oder Großbritannien eine entschlossener China-Politik verfolgen als Deutschland. Aber sowohl die USA wie auch Australien haben viel zu verlieren und scheuen sich gleichwohl nicht, eine Außenpolitik zu praktizieren, die wertebasiert ist und auf Verletzungen des Völkerrechts entschieden reagiert.

Testfall Australien

Kaum ein Land ist von den Exporten nach China derart abhängig wie Australien. Zugleich ist das Land seit einigen Jahren Zielscheibe von massiven politischen Einschüchterungsversuchen Pekings. Dies macht die Einladung Canberras nach Cornwall so brisant. Dabei haben die Einschüchterungs- und Erpressungsversuche der chinesischen Regierung haben in den letzten

Jahren viele Länder betroffen: neben Australien etwa auch Südkorea und Schweden.

Die chinesische Botschaft in Canberra veröffentlichte im November 2020 einen 14-Punkte-Katalog und forderte die australische Regierung ultimativ dazu auf, die monierten Fehler zu korrigieren. Unter anderem kritisierte die chinesische Regierung die Förderung von angeblicher »Anti-China«-Forschung am Australian Strategic Policy Institute, Australiens Positionen zu Taiwan, Hongkong und Xinjiang, die Forderung nach einer unabhängigen Untersuchung der Ursprünge von Covid-19, das Verbot, Technologie des Anbieters Huawei für das australische 5G-Netzwerk einzusetzen, und die Blockierung von zehn chinesischen Auslandsinvestitionen in Infrastruktur, Landwirtschaft und Tierzucht.

Der Tatsache zum Trotz, dass Australien starkem Druck von Seiten Chinas ausgesetzt und zugleich abhängiger ist als jedes andere Land, das zum Gipfel nach Cornwall eingeladen wurde, genießt Premierminister Scott Morrison für seine China-Politik ein bemerkenswert hohes Maß an Unterstützung im eigenen Land. So sprachen sich 82 Prozent der australischen Bevölkerung laut einer Umfrage aus dem Jahr 2020 für Sanktionen gegen chinesische Funktionäre aus, die in Verstöße gegen Menschenrechte verwickelt sind. Warum haben die Australier keine Scheu vor einem Konflikt mit China?

Zwei Gründe sind von Bedeutung. Zum einen ist die australische Gesellschaft schon seit einigen Jahren Repressionen aus China ausgesetzt und hat vor diesem Hintergrund intensiv über die Thematik diskutiert. Eine Erfüllung der Pekinger Forderungen und damit eine Unterwerfung unter Chinas Diktat kommt für viele Australier nicht in Frage. Zum anderen wissen viele Australier sehr genau, dass China auf australische Rohstoffexporte angewiesen ist. Peking kann auf den Import von australischem Wein und Hummer verzichten, nicht aber auf australisches Eisenerz, für das gegenwärtig Preise von etwa 180 US-Dollar pro Tonne gezahlt werden – bei Produktionskosten von etwa 10 US-Dollar pro Tonne. Würde China auf den Import von australi-

schem Eisenerz verzichten, könnte es weder seine Industrieproduktion noch seine Bautätigkeit im bisherigen Umfang fortsetzen. Kein anderer Lieferant ist in der Lage, australische Erzlieferungen zu ersetzen.

Ein Treffen der Quad

In Cornwall findet aber nicht nur ein G7-Treffen statt, dort kommen auch die Staats- und Regierungschefs des indo-pazifischen Verteidigungsbündnisses Quad zusammen. Australien, Indien, Japan und die USA hatten am 12. März 2021 ein erstes virtuelles Gipfeltreffen veranstaltet. Während Australien, Japan und die USA schon seit langem militärisch kooperieren, stellt die Teilnahme Indiens in der als »pazifische Nato« bezeichneten Quad ein Novum dar, das die wachsenden Spannungen zwischen Neu-Delhi und Peking widerspiegelt. Zwar wird Premierminister Modi wegen der zugespitzten Infektionslage in Delhi bleiben, doch werden die anderen drei Regierungschefs in Cornwall erstmals die Gelegenheit zum persönlichen Gespräch haben.

Schon im März hatte sich gezeigt, dass die amerikanische Regierung entschlossen ist, der chinesischen Aggression im Indo-Pazifik entgegenzutreten, und dabei breit ausgreifende Bündnisse schmieden will. In wenigen Monaten hat es die Regierung Biden verstanden, die alten, von Präsident Trump aufgerissenen Gräben zuzuschütten und ein neues Fundament der Zusammenarbeit zu schaffen.

Schon seit geraumer Zeit unterstützen Frankreich und Großbritannien das militärische Bündnis der vier Länder, indem sie Kriegsschiffe entsenden. Frankreich legt zwar Wert auf eigenständige Operationen, etwa durch die Entsendung des Atom-U-Boots »Emeraude«, das seit September 2020 im Indo-Pazifik unterwegs ist. Dennoch vermitteln die gleichgerichteten Maßnahmen einer großen Gruppe von Ländern eine einmütige Botschaft: Der Bruch des Völkerrechts durch China wird nicht widerstandsfähig hingenommen.

London hat in diesem Frühjahr eine Kampfeinheit in den Pazifik entsandt, die vom einzigen Flugzeugträger des Landes geführt wird, der HMS »Queen Elizabeth«. Zu dieser Einheit gehören außerdem eine niederländische Fregatte und ein US-amerikanischer Zerstörer. An Bord der »Queen Elizabeth« befinden sich zehn US-amerikanische F-35 B-Kampfflugzeuge, deren Anzahl die der britischen F-35 B übersteigt. London, Washington und Den Haag demonstrieren mit diesem Einsatz nicht nur Solidarität und Interoperabilität, sondern auch ihre militärische Macht in Ostasien.

Deutschland hat 2021 angekündigt, die Fregatte »Bayern« in den indo-pazifischen Raum zu entsenden, um die Freiheit der Seewege zu sichern. Das ist insofern eher symbolische Politik, als eine einzelne Fregatte ohne Verbindung zu einer Kampfeinheit vermutlich wenig ausrichten kann.

Markiert Cornwall den Niedergang der BRICS?

In Cornwall kommen aber nicht nur die G7-Länder und die Mitgliedsländer der Quad zusammen. Dort werden auch zwei der fünf BRICS-Länder (Indien und Südafrika) vertreten sein. Auch wenn Premierminister Modi nicht persönlich anwesend sein wird, ist Indiens Teilnahme am G7-Gipfel von kaum zu überschätzender Bedeutung. Jahrzehntlang verfolgte Neu-Delhi eine Politik des Lavierens und sah sich dem Prinzip der Blockfreiheit verpflichtet. Das hat sich geändert: Nach mehreren Scharmützeln mit China hat Indiens Regierung ihre bisherige Zurückhaltung aufgegeben und wendet sich seit 2020 den westlichen Industrieländern zu.

Während die Zusammenarbeit Indiens mit Industrieländern rege ist, stagniert die Kooperation unter den Schwellenländern. Die BRICS-Gruppe (Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika) hatte erstmals 2009 getagt. Einige Beobachter hatten dieser Gruppe die Rolle eines Gegenpols zur G7 zugeschrieben. Davon kann heute keine Rede mehr sein.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2021
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt die Auffassung des Autors wieder.

In der Online-Version dieser Publikation sind Verweise auf 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/>

SWP
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 (Print) 1611-6364
ISSN (Online) 2747-5018
doi: 10.18449/2021A43

Das indisch-chinesische Verhältnis ist zerrüttet. Brasilien hat unter Führung des rechtskonservativen Präsidenten Jair Bolsonaro kein Interesse gezeigt, die Zusammenarbeit zu intensivieren. Als Pfeiler der BRICS bleiben allein China und Russland. Insofern kann nicht verwundern, dass das 13. Gipfeltreffen der BRICS-Staaten, das Indien im Jahr 2021 ausrichten soll, vertagt worden ist. Angesichts des schweren Konflikts zwischen den beiden größten BRICS-Ländern ist ein Ausbau der Zusammenarbeit innerhalb der Gruppe unwahrscheinlich geworden.

Cornwall: Ein Wendepunkt in den internationalen Beziehungen?

Schon bei den Vorbereitungen des G7-Gipfels wurde deutlich, dass Deutschland eine Sonderrolle einnimmt. Während die USA, Frankreich, Großbritannien und Japan in den letzten Monaten auf die zunehmende Aggression Chinas reagierten, vertritt Deutschland weiterhin eine Politik der engen Zusammenarbeit mit China. Weder die völkerrechtswidrige Einführung des Sicherheitsgesetzes in Hongkong noch die zusehends offenkundiger werdenden Verletzungen der Menschenrechte in Xinjiang haben die Bundeskanzlerin veranlasst, ihre Position grundlegend zu verändern. Dies zeigte sich sehr deutlich Ende 2020, als Deutschland am Abschluss des Investitionsschutzabkommens der EU mit China festhielt, obwohl es gravierende Bedenken in anderen europäischen Ländern gab und obwohl die USA darum baten, den Abschluss hinauszuzögern.

Die deutsche Politik betont einerseits immer wieder, wie wichtig es sei, mit Peking im Dialog zu bleiben, um etwa bei der Bekämpfung des Klimawandels den Gesprächsfaden zum größten CO₂-Emittenten nicht abreißen zu lassen. Andererseits müssen aber vor allem die Exportinteressen der deutschen Wirtschaft regelmäßig als Begründung für die beschwichtigende deutsche China-Politik herhalten.

Weder die erste noch die zweite Argumentationslinie können überzeugen. In der Vergangenheit war es wiederholt so, dass China Ankündigungen keine Taten folgen ließ. Dies lässt sich etwa in der Handelspolitik nachweisen, wo Peking seit Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) 2001 mehrmals die Umsetzung angekündigter Reformen verschoben hat.

Auch beim Kampf gegen den Klimawandel ist Pekings Politik eher zögerlich. So lässt sich mit den Vereinbarungen von Paris aus dem Jahr 2015 kaum vereinbaren, dass China jedes Jahr im Rahmen der »Belt and Road«-Initiative Kohlekraftwerke in Partnerländern baut. Der Klimaschutzvertrag von Paris sieht vor, bei Auslandsinvestitionen deren Effekte auf den CO₂-Ausstoß zu berücksichtigen. Dafür finden sich keine Anhaltspunkte in Chinas »Belt and Road«-Initiative.

Die zusehends feindselige Stimmung gegenüber der Regierung der Volksrepublik China wird in Peking selbstverständlich zur Kenntnis genommen. Es ist gewiss kein Zufall, dass Generalsekretär Xi zehn Tage vor Beginn des Gipfels in Cornwall eine neue Losung ausgegeben hat. Xi Jinping sagte hochrangigen Funktionären der Kommunistischen Partei, es sei wichtig, das Bild eines »glaubwürdigen, liebenswerten und ehrbaren Chinas« zu vermitteln. Gleichwohl gibt es keinen Hinweis darauf, dass die chinesische Regierung von der bisherigen Politik der Selbstisolierung abweichen und etwa die neue Wirtschaftspolitik der »zweifachen Zirkulation« wieder aufgeben möchte.

Der G7-Gipfel markiert einen deutlich sichtbaren Wendepunkt in den internationalen Beziehungen des 21. Jahrhunderts. Die G7-Länder, allen voran die Vereinigten Staaten und Gastgeber Großbritannien, haben die Herausforderung durch China erkannt und entwickeln nun neue Formen der Zusammenarbeit. Die deutsche Außenpolitik läuft dabei Gefahr, den Anschluss zu verpassen, indem sie weiterhin am Leitbild der gedeihlichen Zusammenarbeit mit Peking festhält.