

GLOBALE UND REGIONALE ORDNUNG

KOMMUNEN: KERNSTÜCK DEUTSCHER CHINA-POLITIK

Entwicklungen und Zukunftsperspektiven

**Andrea Frenzel, Nadine Godehardt,
Stefan Pantekoek und David Schulze**
Februar 2024



Operative China-Politik findet in den Kommunen statt. Kommunale Akteure entscheiden meist selbstständig über Investitionen oder Bildungs- und Kulturkooperationen mit chinesischen Akteuren. Sie sind Kernstück deutscher China-Politik.



Eine erfolgreiche Neuausrichtung deutscher China-Politik wird davon abhängen, wie sehr die Kommunen und ihre Akteure beteiligt werden, um Prozesse wie De-Risking nachhaltig auszugestalten.



Inhalt

1	DEUTSCH-CHINESISCHE KOMMUNALBEZIEHUNGEN IM ZEITALTER DER ZEITENWENDE	2
	Struktur der Studie	3
2	VERÄNDERUNGEN IN CHINA UNTER XI JINPING	7
	Wirtschaftspolitische Rahmenbedingungen	8
	Die Zwei-Kreislauf-Strategie	9
	Versicherheitslichung	11
3	VERÄNDERUNGEN IN DER DEUTSCHEN CHINA-POLITIK	13
	Neuausrichtung deutscher China-Politik	14
	Konsequenzen für die Kommunalbeziehungen	15
4	BESTANDSAUFNAHME DER DEUTSCH- CHINESISCHEN KOMMUNALBEZIEHUNGEN UND METHODISCHES VORGEHEN	16
	Beziehungsgrad und -Intensität variieren stark.....	17
	Geografische Konzentration und Methodik	20
5	ERKENNTNISSE: KOMMUNEN SIND KERNSTÜCK DEUTSCHER CHINA-POLITIK	22
	Wettbewerb: Definierendes Element kommunaler China-Politik	22
	Externe Risiken kommunaler Außenpolitik	24
	China-Kompetenz fördert Resilienz	25
	Kompetenzen integrieren: Wissen, Interkulturelle Kompetenz, Sprache	26
	Gegenwärtiger China-Diskurs: Verunsicherung kommunaler Akteure	28
	Distanz zwischen Berliner China-Politik und kommunaler Umsetzung	29
6	FAZIT UND POLITIKEMPFEHLUNGEN	31
	Konkrete Empfehlungen für Kommunen, Länder und Bund	31
	Anhang	34
	Bibliografie	35

1

DEUTSCH-CHINESISCHE KOMMUNALBEZIEHUNGEN IM ZEITALTER DER ZEITENWENDE

In einer »Zeitenwende« ist nichts mehr so, wie es einmal war. Was vormals galt, gilt nicht mehr. Die gegenwärtige Phase der Weltpolitik ist geprägt von Krisen, Durcheinander und Verunsicherung. Bestehende Strukturen der liberalen internationalen Ordnung existieren zwar fort, können aber oft nicht mehr für ausreichend Stabilität und Sicherheit sorgen. Es ist das Zeitalter einer sich manifestierenden Zwischenordnung, in der noch unklar ist, wie die zukünftige Weltordnung ausgestaltet sein wird.

Die Risse in der liberalen internationalen Ordnung, die Covid-19-Pandemie und aus deutscher Perspektive vor allem die russische Invasion in der Ukraine verändern den Blick darauf, welche Akteure den Rahmen der internationalen Politik künftig entscheidend gestalten werden. Vor diesem Hintergrund ist die Volksrepublik China nicht mehr als aufsteigende Macht zu betrachten. Sie ist eine Globalmacht mit dem Anspruch, Weltpolitik in ihrem Sinne zu formen und die zukünftige Weltordnung zentral zu gestalten. Ein deutscher und europäischer Umgang mit China ist somit ein »wicked problem«, für das es keine klare, finale Lösung gibt.¹ Vielmehr muss ein strategisches Management der Beziehungen im Mittelpunkt stehen.

Folgerichtig betonte die aktuelle Bundesregierung bereits in ihrem Koalitionsvertrag Ende 2021, dass die deutsche Politik ihre Beziehungen mit China überdenken muss und es eine »umfassende China-Strategie in Deutschland im Rahmen der gemeinsamen EU-China-Politik« braucht, die schließlich am 13. Juli 2023 vorgelegt wurde. Ziel der Strategie ist es, »die Bundesregierung in die Lage zu versetzen, in der komplexen Beziehung zu China unsere Werte und Interessen besser zu verwirklichen« sowie »Wege und Instrumente aufzuzeigen, wie die Bundesregierung mit China zusammenarbeiten kann, ohne Deutschlands freiheitlich-demokratische Lebensweise, unsere Souveränität, unseren Wohlstand sowie unsere Sicherheit und Partnerschaften mit anderen zu gefährden.«²

Für die erfolgreiche Umsetzung der China-Strategie ist es notwendig, die deutsch-chinesischen Kommunalbeziehun-

gen und ihre praktische Ausgestaltung stärker in den Blick zu nehmen. Der (Wieder-)Aufstieg der Geopolitik, die zunehmende Bedeutung von Nationalstaat, Autonomie und Souveränität, das Reden über Einflussphären, Blockbildung oder allumfassende Sicherheit konzentriert den Fokus von Politik in erster Linie auf die Beziehungen zwischen Regierungen (»high politics«), während eine Vorstellung von Geopolitik, die Aspekte des gelebten Alltags (»everyday politics«) und der lokalen Ebene (»low politics«) einbezieht, in den Hintergrund gerät. Kommunalbeziehungen sollten nicht nur als eine weitere abstrakte Möglichkeit im Umgang mit China verstanden werden, sondern als der tatsächliche Alltag der Beziehungen.

Entsprechend folgen wir in dieser Studie der Sichtweise, dass in den deutsch-chinesischen Kommunal- und Lokalbeziehungen ein spezifisches Wissen über die Welt, vor allem über die Rolle von Deutschland und China in dieser Welt geschaffen wird – all das beeinflusst, wie wir die Welt verstehen und wie Beziehungen in ihr entstehen. Dieses Verständnis von Geopolitik, das nicht auf die »high politics« reduziert wird, ermöglicht den Blick auf neue Aspekte, Konnektivitäten und Orte der internationalen Politik. Dadurch wird deutlich, inwiefern sich Vorstellungen der »high politics« – beispielsweise die zunehmende Sicht auf China als systemischer Rivale, die Diskussionen über Abhängigkeiten von China oder die Notwendigkeit des »De-Risking« und des Aufbaus von nationaler wie europäischer Resilienz gegenüber China – in den deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen widerspiegeln, aber auch an welcher Stelle Differenzen auftreten.

Durch diesen Perspektivwechsel wird in der Studie aufgezeigt, was die deutsch-chinesischen Beziehungen aus Sicht lokaler Akteure charakterisiert und wie sich das Verhältnis der verschiedenen Ebenen (Bund/Kommune, Länder/Kommune) in den Kommunalbeziehungen ausdrückt. Die Ergebnisse und Empfehlungen dieser Studie sind daher nicht nur für die kommunale Ebene relevant, sondern können auch als Handlungsanregungen für eine neue geopolitische Ausgangslage im Umgang mit China dienen.

¹ Zur Herausforderung von »wicked problems« in demokratischen Systemen siehe ausführlich Head, Brian W. (2022): »Political Governance of Wicked Problems«, in: ders.: *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*, Palgrave Macmillan, Cham, <https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0>

² Die Bundesregierung (2023): *China-Strategie der Bundesregierung*, S. 9, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/810fdade376b1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>

STRUKTUR DER STUDIE

Die deutsch-chinesischen Lokalbeziehungen sind wissenschaftlich unterforscht. Entweder existieren nur regional-spezifische Analysen (z. B. über das Ruhrgebiet³) oder vereinzelt sehr breit recherchierte Überblicksanalysen, etwa von Anja Goette und Qianlan Gao im Auftrag der Service-stelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global, die seit 2016 auch sieben Runden Tische zu kommunalen Partnerschaften mit China durchgeführt hat.⁴ Des Weiteren gibt es einzelne kritische Publikationen, beispielsweise von Roderick Kefferpütz, in denen die subnationale Ebene vor allem als »ein weiterer Kanal zur Durchsetzung strategischer Interessen« seitens Chinas betrachtet wird.⁵

Auch die vorliegende Studie kann die Verflechtungen deutscher Kommunen mit China in ihrer Komplexität, Geschichte und Tiefe nur beispielhaft vorstellen. Der Anspruch besteht darin, in drei großflächig definierten Untersuchungsregionen – Großraum Düsseldorf/Duisburg, Metropolregion Hannover, Braunschweig, Göttingen, Wolfsburg sowie Mitteldeutschland (v. a. Sachsen und Thüringen) – aufzuzeigen, wie unterschiedliche Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Bildung die deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen charakterisieren und wie dies im Kontext der Debatte um eine Neuausrichtung der deutschen China-Politik zu bewerten ist.

Ausschlaggebend für diese Debatte ist die Sichtweise von einem China, dass sich unter Führung von Xi Jinping verändert, weshalb sich auch der deutsche Umgang mit China verändern muss.⁶ Im ersten Teil dieser Studie widmen wir uns daher in zwei Kapiteln (2 u. 3) diesem veränderten Kontext. Wir gehen sowohl auf die Veränderungen in China ein

als auch auf die veränderte China-Debatte in Deutschland. Hierbei stellen wir heraus, warum der Grad der Abhängigkeit von China die Diskussion über den deutschen Umgang mit China bestimmt und welche Auswirkungen dies auf die Kommunen hat. Das 4. Kapitel widmet sich einer Bestandsaufnahme der Kommunalbeziehungen; hier liefern wir Daten und Fakten und skizzieren unser methodisches Vorgehen. Daran schließt im 5. Kapitel die Auswertung der über 80 geführten Interviews an, die wir in vier Haupterkenntnissen geclustert und analysiert haben. Abschließend und im Kontext der China-Strategie der Bundesregierung vom Juli 2023 ziehen wir ein Fazit und formulieren zentrale Politikempfehlungen, die sich aus den Erkenntnissen unserer Analyse ableiten lassen.

³ Siehe unter anderem die Studie von Thomas Heberer und Anna Shpakovskaya, welche sowohl die deutsche als auch die chinesische Sicht auf Städtepartnerschaften mit einem besonderen Fokus auf Duisburg/NRW analysiert: Heberer, Thomas / Shpakovskaya, Anna (2022): *Städtepolitik in den 2020er Jahren: Mehr als eine Geschichte zweier Städte. Kommunale Diplomatie und Städtepartnerschaften zwischen Deutschland, Europa und China. Implikationen für Nordrhein-Westfalen*, Working Papers on East Asian Studies Nr. 133, Universität Duisburg-Essen, Institute of East Asian Studies (IN-EAST), Duisburg. Eine weitere wichtige Informationsgrundlage ist das Material von Engagement Global für die Runden Tische zur kommunalen Partnerschaft mit China, siehe Engagement Global – Deutsch-chinesische kommunale Partnerschaften – Runder Tisch China unter <https://skew.engagement-global.de/deutsch-chinesische-kommunale-partnerschaften.html>

⁴ Goette, Anja / Gao, Qianlan (2018): *Deutsch-Chinesische Kommunalbeziehungen*, Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), Heft 19 (2018), Bonn, <https://skew.engagement-global.de/dialog-global/dialog-global-nr-19.html>

⁵ Kefferpütz, Roderick (2021): *Stadt, Land Fluss im Blick Beijings. Chinas subnationale Diplomatie in Deutschland*, China-Monitor, 18.11.2021, Mercator Institute for China Studies, <https://merics.org/de/studie/stadt-land-fluss-im-blick-beijings-chinas-subnationale-diplomatie-deutschland>

⁶ Vgl. Scholz, Olaf (2022): »Offener und klarer Austausch«: Darum geht es bei meiner Reise nach China«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 2.11.2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/olaf-scholz-erklart-seine-china-reise-offener-und-klarer-austausch-18431634.html>

Großraum Düsseldorf – Duisburg



Kommunale Abkommen (Auswahl)

- Duisburg – Wuhan (1982)
- Düsseldorf – Chongqing (2004)
- Essen – Changzhou (2015)
- Ratingen – Huishan, Wuxi (2007)
- Sprockhövel – Zaozhuang, Shandong (1987)
- Wuppertal – Dongguan (2013)



Konfuzius-Institute

- Konfuzius-Institut Düsseldorf
- Konfuzius-Institut Metropole Ruhr e. V. (Duisburg)



Wirtschaftsakteure und Netzwerke (Auswahl)

- China-Beauftragter der Stadt Duisburg
- China-Business-Network-Duisburg (CBND) e.V.
- Referat für Koordination von China-angelegenheiten der Stadt Duisburg
- Außenwirtschaftsförderungsgesellschaft NRW.Global Business (Düsseldorf)
- China-Kompetenzzentrum Wirtschaftsförderungsamt Düsseldorf
- Chinese Enterprises Association (CEA) in NRW e. V. (Düsseldorf)
- IHK Düsseldorf
- Messe Düsseldorf (Shanghai) Co., Ltd.
- Repräsentanzbüro der Provinzregierung Jiangsu (Düsseldorf)
- Repräsentanzbüro der Provinz Sichuan (Düsseldorf)
- IHK Köln
- China Competence Center (C³) Wirtschaftsförderung Wuppertal



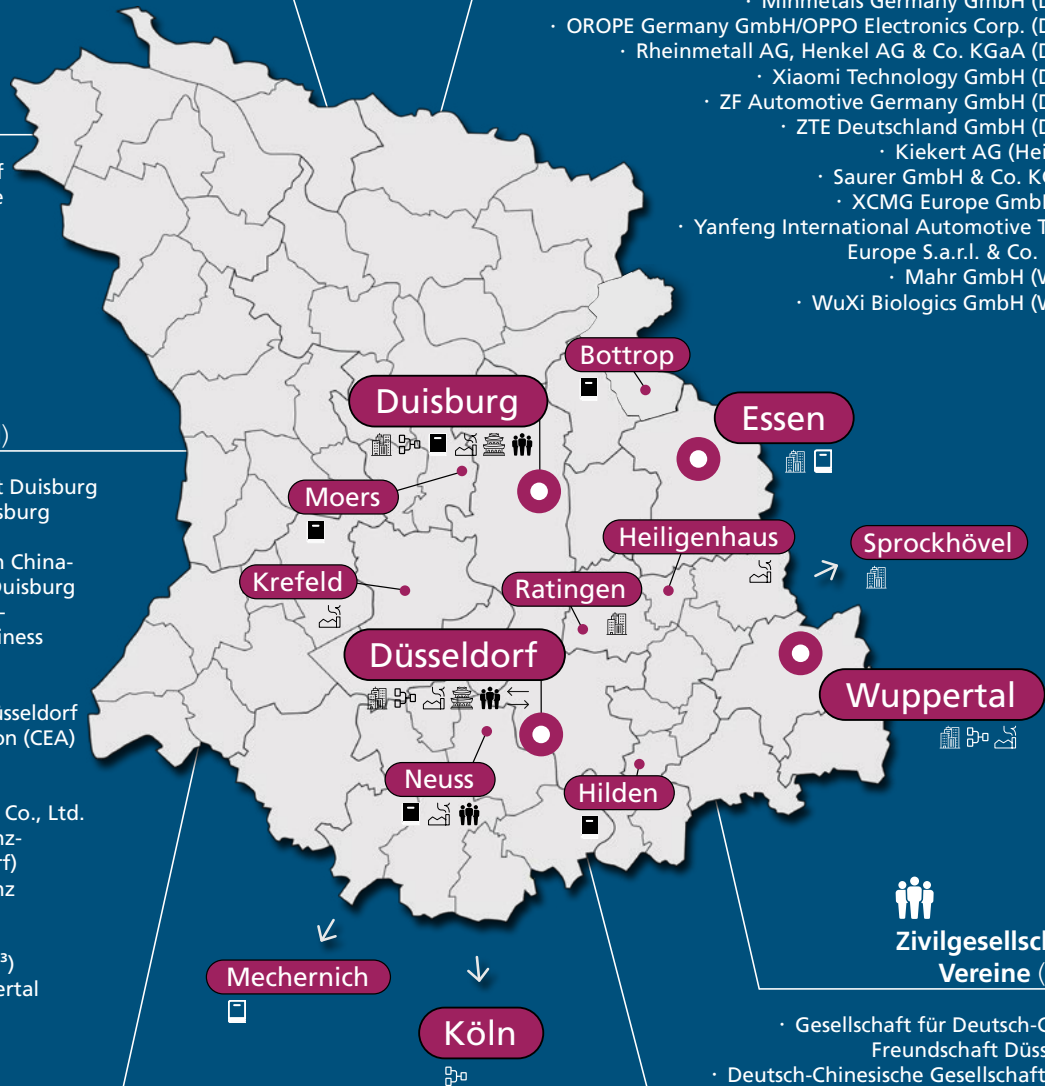
Schulaustausche* (Auswahl)

- Berufskolleg der Stadt Bottrop – Beijing
- Max-Planck-Gymnasium Duisburg – Wuhan
- Landfermann-Gymnasium Duisburg – Chengdu
- Maria-Wächtler-Gymnasium Essen – Changzhou
- Burggymnasium Essen – Shanghai, Kunming
- Dietrich-Bonhoeffer-Gymnasium Hilden – Chongzhou
- Gymnasium am Turmhof Mechernich – Qingdao
- Gymnasium Adolfinum Moers – Wuhan
- BBZ Neuss-Weingartstraße – Wuxi



Unternehmen (Auswahl)

- Baosteel Tailored Blanks GmbH (Duisburg)
- NGC Transmission Europe GmbH (Duisburg)
- Radisson Hotels Deutschland GmbH (Duisburg)
 - Schnellecke Group (Duisburg)
- Yuxinou Germany GmbH (Duisburg)
- Ecovacs Europe GmbH (Düsseldorf)
- Europazentrale Huawei (Düsseldorf)
- Europazentrale ZCC Cutting Tools (Düsseldorf)
- Klüh Service Management GmbH (Düsseldorf)
 - Messe-Düsseldorf-China Ltd. (Düsseldorf)
 - Minmetals Germany GmbH (Düsseldorf)
- OROPE Germany GmbH/OPPO Electronics Corp. (Düsseldorf)
- Rheinmetall AG, Henkel AG & Co. KGaA (Düsseldorf)
 - Xiaomi Technology GmbH (Düsseldorf)
- ZF Automotive Germany GmbH (Düsseldorf)
 - ZTE Deutschland GmbH (Düsseldorf)
 - Kiekert AG (Heiligenhaus)
- Saurer GmbH & Co. KG (Krefeld)
 - XCMG Europe GmbH (Krefeld)
- Yanfeng International Automotive Technology Europe S.a.r.l. & Co. KG (Neuss)
 - Mahr GmbH (Wuppertal)
- WuXi Biologics GmbH (Wuppertal)



Zivilgesellschaftliche Vereine (Auswahl)

- Gesellschaft für Deutsch-Chinesische Freundschaft Düsseldorf e.V.
- Deutsch-Chinesische Gesellschaft Neuss e.V.



Sonstige (Auswahl)

- Borussia Düsseldorf (Tischtennis)
- KFOM German-Sino School of Business & Technology (Essen)
 - VHS Düsseldorf

* Die Corona-Pandemie hat den Schulaustausch unterbrochen oder in den digitalen Raum verschoben. Nicht alle Begegnungen konnten bisher wiederaufgenommen werden. Hier werden daher auch ruhende oder vergangene Austausche der letzten Jahre aufgeführt.

Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg



Kommunale Abkommen (Auswahl)

- Braunschweig – Zhuhai, Guangdong (2009)
- Hannover – Changde (2004)
- Peine-Nanchang, Jiangxi (2009)
- Wolfsburg – Changchun, Jilin (2006)
- Wolfsburg – Dalian, Liaoning (2010)
- Wolfsburg – Jiading, Shanghai (2015)
- Wolfsburg – Nanhai, Guangdong (2016)



Unternehmen (Auswahl)

- Motortech GmbH (Celle)
- Gotion Germany Battery GmbH (Göttingen)
- EEW Energy from Waste GmbH (Hannover)
 - Linglong Germany GmbH (Hannover)
 - Schnellecke Group (Hannover)
 - Sievert Logistik SE (Hannover)
 - Schlote Gruppe (Harsum)
- KSM Castings Group GmbH (Hildesheim)
- KraussMaffei Extrusion GmbH (Laatzen)
 - Senatex GmbH (Langenhagen)
- Gauss PSA GmbH (Wolfenbüttel)
- IPMA Projectmanagement Monitoring & Assistance GmbH (Wolfsburg)
- Volkswagen AG (Wolfsburg)



Abkommen auf Landesebene Niedersachsen

- Provinz Anhui (1984)
- Provinz Shandong (2010)



Wirtschaftsakteure und Netzwerke (Auswahl)

- China Netzwerk Arbeitgeberverband Region Braunschweig e. V.
- Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung e. V. (DCW, Hannover)
- Messe Hannover
- Verein zur Förderung Chinesischer Unternehmer Niedersachsen (VFCN, Wendeburg)



Schulaustausche* (Auswahl)

- Hoffmann-von-Fallersleben Gymnasium Braunschweig – Zhuhai
- Martino-Katharineum Gymnasium Braunschweig – Zhuhai
- Wilhelm Gymnasium Braunschweig – Shanghai
- Otto-Hahn-Gymnasium Gifhorn – Hangzhou
- Europa Schule Humboldt Gymnasium Gifhorn – Hangzhou
- Hainberg Gymnasium Göttingen – Nanjing
- Gymnasium Goetheschule Hannover – Shanghai
- BBS 1 Northeim – Hefei / Anqing
- Kooperation von vier Gymnasien und einer BBS, Peine – Nanchang
- Phoenix Gymnasium Wolfsburg – Zhuhai



Konfuzius-Institute

- Akademisches Konfuzius-Institut an der Georg-August-Universität Göttingen
- Leibniz-Konfuzius-Institut Hannover e. V.



Zivilgesellschaftliche Vereine (Auswahl)

- Deutsch-chinesische Bildung und Fortbildung e. V. (Braunschweig)
 - Deutsch-Chinesische Gesellschaft Braunschweig e. V.
- Institut für Berufsbildung Niedersachsen e. V. (Hannover)
 - Chinaforum Wolfsburg e. V.



Sonstige (Auswahl)

- Kooperation zwischen dem VfL Wolfsburg und u. a. Ningbo Joynext Technology



* Die Corona-Pandemie hat den Schulaustausch unterbrochen oder in den digitalen Raum verschoben. Nicht alle Begegnungen konnten bisher wiederaufgenommen werden. Hier werden daher auch ruhende oder vergangene Austausche der letzten Jahre aufgeführt.

Metropolregion Mitteldeutschland



Kommunale Abkommen (Auswahl)

- Borna – Shangcheng, Hangzhou (2015)
- Borna – Dujiangyan, Chengdu (2016)
- Chemnitz – Taiyuan, Shanxi (2004)
- Dresden – Hangzhou (2009)
- Erfurt – Xuzhou, Jiangsu (2005)
- Halle (Saale) – Jiaxing, Zhejiang (2009)
- Jena – Panyu, Guangdong (2007)
- Leipzig – Nanjing (1988)
- Leipzig – Chongqing (1988)
- Magdeburg – Harbin (2008)
- Riesa – Wuzhong, Suzhou (1999)
- Riesa – Suzhou (2004)



Wirtschaftsakteure und Netzwerke (Auswahl)

- China-Netzwerk Thüringen
- China-Zentrum HTW Dresden
- Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung (DCW) e. V.
- HTWK Leipzig
- IHK Chemnitz
- IHK Dresden
- IHK Leipzig
- Thüringen International
- Wirtschaftsförderung Sachsen



Schulaustausche* (Auswahl)

- Montessorischule Huckepack Dresden – Hangzhou
- Gymnasium Martineum Halberstadt – Zhengzhou
- Südstadt Gymnasium Halle – Jiaxing
- Saaleschule Halle – Jiaxing
- Internationales Gymnasium Pierre Trudeau Magdeburg – Beijing
- Walter Gropius Gymnasium Roßlau – Hangzhou
- Salzmannschule Schnepfenthal – Shenzhen



Unternehmen (Auswahl)

- Contemporary Amperex Technology Thuringia GmbH (CATL, Arnstadt)
- CE cideon engineering GmbH & Co. KG (Bautzen)
 - VEM Group (Dresden)
- WKS Technik GmbH (Dresden)
 - Joynext GmbH (Dresden)
- TCS TürControlSysteme AG (Genthin)
- Schnellecke (Glauchau/Dresden/Leipzig)
- Bohai TRIMET/Automotive GmbHs (Harzgerode)
 - Harzgerode Guss GmbH (Harzgerode)
- Micro-Hybrid Electronic GmbH (Hermisdorf)
- Kugel- und Rollenlager Leipzig GmbH (Leipzig)
- Mingzhi Technology Leipzig GmbH (Markranstädt)
 - COTESA GmbH (Mittweida)
- SK Automation Germany GmbH (Neudietendorf)
- Koki-Technik Transmission Systems GmbH (Niederwürschnitz)
- Avancis GmbH (Torgau)



Konfuzius-Institute

- Konfuzius-Institut Erfurt
- Konfuzius-Institut Leipzig
- Konfuzius-Klassenzimmer der Salzmannschule Schnepfenthal



Zivilgesellschaftliche Vereine (Auswahl)

- Chinesischer Pavillon zu Dresden e. V.
- Deutsch-Chinesische Gesellschaft in Thüringen (Erfurt)
 - Deutsch-Chinesische Gesellschaft Jena e. V.
 - Deutsch-Chinesisches Zentrum Leipzig e. V.



Sonstige (Auswahl)

- Erfurt Bildungszentrum – Kooperationsklassen für Industriemechaniker mit der Firma XCMG Xuzhou
- Kooperationsvertrag zwischen Fußballvereinen FC Carl Zeiss Jena und Mushengyuan F. C. Panyu

* Die Corona-Pandemie hat den Schulaustausch unterbrochen oder in den digitalen Raum verschoben. Nicht alle Begegnungen konnten bisher wiederaufgenommen werden. Hier werden daher auch ruhende oder vergangene Austausche der letzten Jahre aufgeführt.

2

VERÄNDERUNGEN IN CHINA UNTER XI JINPING

Die Ausrichtung der chinesischen Politik hat sich unter der Führung Xi Jinpings seit 2012/2013 deutlich verändert. Peking geht es nicht mehr darum, China oder die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) an internationale Normen und Regeln anzupassen, sondern die Welt und ihre Ordnung vielmehr in einem chinesischen Sinne zu formen. China unter Xi Jinping ist eine zukunftsorientierte und einflussreiche Großmacht: modern, teilweise hoch technisiert, aber immer autoritärer verfasst. Auch die Reformpolitik Deng Xiaopings und die damit verbundene Einbindung des Landes in die internationale Gemeinschaft haben weder die Demokratisierung des politischen Systems (in einem westlich-liberalen Sinne) noch eine freie Marktwirtschaft befördert. Stattdessen zeigt China, dass die Entwicklung und Modernisierung einer Gesellschaft nicht nur durch das Kopieren des westlich-demokratischen Modells möglich sind. Für die politische Führung unter Xi Jinping ist der nationale Modernisierungsweg und (außen-)politische Erfolg einerseits Beleg dafür, dass Staaten ihrem »eigenen« Entwicklungspfad folgen sollten, sowie andererseits auch Legitimation für den globalen Führungsanspruch der KPCh. In einer Grundsatzrede Xi Jinpings vom Februar 2023 brachte Xi diese Sichtweise klar zum Ausdruck: »Die Modernisierung chinesischer Art bricht mit dem Mythos »Modernisierung = Verwestlichung« und zeigt ein anderes Bild der Modernisierung, erweitert die Wahlmöglichkeiten der Modernisierungswege von Entwicklungsländern und bietet eine chinesische Lösung für die gesamte Menschheit, ein besseres Gesellschaftssystem zu erkunden.«⁷

Mit dem Ziel des eigenen Modernisierungswegs geht gleichsam ein Zusammenschrumpfen der zivilgesellschaftlichen Räume einher. Dies geschah bereits vor der Corona-Pandemie, beispielsweise mit der Verabschiedung eines folgenreichen Gesetzes von 2016, dass die Aktivitäten ausländischer Nichtregierungsorganisationen stark regulierte oder der Implementierung einer Reihe von umfangreichen Gesetzen zu unterschiedlichen Aspekten der nationalen Sicherheit seit 2015. Der Ausbruch von Covid-19 hat die Kontrolle der inne-

ren Entwicklung und digitalen Überwachung der Gesellschaft durch die politische Führung zusätzlich forciert und beschleunigt. Die »Null-Covid-Politik« der chinesischen Partei- und Regierungsführung mit ihren strikten Lockdown- und Quarantäne-Bestimmungen hat dies gerade auch für in China lebende Ausländer_innen verdeutlicht.

Des Weiteren ist eine Zentralisierung des politischen Systems auf die KPCh mit Xi Jinping als Kernfigur zu beobachten. Diese Entwicklung zeigt sich besonders durch die beschlossenen institutionellen Reformen nach dem 13. und 14. Nationalen Volkskongress 2018 und 2023 sowie durch die Bestätigung der dritten Amtszeit Xi Jinpings auf dem 20. Nationalen Kongress der KPCh im Oktober 2022.⁸ An die Stelle einer Aufteilung von Staat und Partei in komplementäre Strukturen tritt nunmehr die Integration beider unter der Leitung der KPCh und der Führung von Xi Jinping im Zentrum der Partei.

Diese innerchinesischen Entwicklungen sind für unsere Analyse der Kommunalbeziehungen von entscheidender Bedeutung, da sie sich in die Gesellschaft hinein ausdehnen und dort den Einfluss der KPCh verstärken. Ein Beispiel ist die Kampagne zum Aus- und Aufbau von Parteistrukturen in Privatunternehmen, welche auch für ausländische Firmen gilt.⁹ Dabei handelt es sich um die Verwirklichung einer Passage aus dem Parteistatut. Laut dieser soll in allen gesellschaftlichen Organisationen, Vereinen, Firmen und Instituten mit mehr als drei vollen Parteimitgliedern eine Parteigruppe gegründet werden.¹⁰ Unter Xi besteht der Anspruch, diese Strukturen aktiver zu nutzen, um Kampagnen für politische Ziele wie Wirtschaftswachstum, Korruptionsbekämpfung und nationale Sicherheit effektiver zu implementieren. Ein

⁷ Xi Jinping (2023): Rede bei der Eröffnungszeremonie des Seminars über das Studium und die Umsetzung des Geistes des 20. Nationalkongresses der KPCh, 7.2.2023, https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/07/content_5740520.htm. Zitat im Original: »中国式现代化·打破了“现代化=西方化”的迷思·展现了现代化的另一幅图景·拓展了发展中国家走向现代化的路径选择·为人类对更好社会制度的探索提供了中国方案.«

⁸ Vgl. Snape, Holly / Wang, Weinan (2020): »Finding a place for the party: debunking the »party-state« and rethinking the state-society relationship in China's one-party system«, in: *Journal of Chinese Governance* 5(4), S. 477–502, <https://doi.org/10.1080/23812346.2020.1796411>

⁹ Siehe z. B. die »Perspektive« zur Verstärkung der Einheitsfrontarbeit zur Stärkung der Privatwirtschaft in der neuen Ära vom 16.9.2020 [中办印发《意见》加强新时代民营经济统战工作 2020年09月16日], <http://cpc.people.com.cn/n1/2020/0916/c64036-31862864.html>

¹⁰ Vgl. die Verfassung der Kommunistischen Partei Chinas, teilweise überarbeitet auf dem 19. Nationalkongress der Kommunistischen Partei Chinas, angenommen am 24.10.2017, Webseite der KPCh-Mitglieder [中国共产党章程, 中国共产党第十九次全国代表大会部分修改·2017年10月24日通过, 共产党员网], <https://www.12371.cn/2017/10/28/ART11509191507150883.shtml>

Anspruch, der nicht nur zu einer Expansion des Überwachungs- und Kontrollanspruchs der KPCh und ihrer zentralisierten Führungsstruktur in der Gesellschaft führt, sondern auch immer wieder zur Anpassung der Partei an die spezifischen Herausforderungen der chinesischen Gesellschaft und an die chinesischen Entwicklungsziele. Ferner lernt die KPCh explizit von den Erfahrungen gesellschaftlicher Umbrüche außerhalb Chinas, beispielsweise in den postsowjetischen Gebieten. Diese Fähigkeit der Anpassung wird in der Wissenschaft mit dem Begriff »adaptiver Autoritarismus« ausgedrückt.¹¹

Die Veränderungen in China unter Xi sind für unsere Analyse essenziell. Gerade in der empirischen Auswertung der Interviews (Kapitel 5) wird deutlich, dass der politische Kontext für die Merkmale und Besonderheiten der deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen zentral ist. So haben die politischen Entwicklungen unter der Führung Xis die politische Debatte in Deutschland über den Umgang mit China verändert. Der Ton ist deutlich misstrauischer geworden. Es herrscht größere Verunsicherung darüber, wie weitgehend die Zentralisierungsprozesse in China reichen und welche Auswirkungen diese auf chinesische Akteure haben. Die Unklarheit darüber, wer genau hinter dem jeweiligen chinesischen Unternehmen oder der Verwaltungseinheit steht und wie groß der Einfluss der KPCh auf die Aktivitäten chinesischer Akteure tatsächlich ist, hat enorm zugenommen – insbesondere auf kommunaler Ebene.

Nachfolgend stellen wir in drei Bereichen relevante Veränderungen in China ausführlicher vor, um hervorzuheben, dass unter Xi eine immer stärkere Kohärenz zwischen innen- und außenpolitischen sowie wirtschaftlichen Aktivitäten zu erkennen ist. Dass die Außenpolitik zunehmend als verlängerter Arm der Innenpolitik angesehen wird, stellt kommunale Akteure zwangsläufig vor die Herausforderung, China noch besser zu verstehen. Kontextwissen ist der Schlüssel, um im Umgang mit chinesischen Akteuren dauerhaft zu bestehen.

WIRTSCHAFTSPOLITISCHEN RAHMENBEDINGUNGEN

Die massive Legitimationskrise der KPCh zu Beginn von Xis Amtszeit 2012/2013 führte dazu, dass die politische Elite die Machtkonzentration in den Händen eines »starken Mannes Xi« befürwortete. Laut Nimrod Baranovitch wurde eine Vielzahl der Entscheidungen, die Xis Machtkonsolidierung frühzeitig begründeten, bereits durchgesetzt, bevor er überhaupt die Macht hatte, um die politische Ordnung entscheidend herauszufordern.¹² Dies bezieht sich unter anderem auf die erste Welle der Antikorruptionskampagne so-

wie die Aufgabe des Prinzips der »kollektiven Führung«, so dass Xi in kürzester Zeit zum Vorsitzenden einer riesigen Zahl von Ausschüssen (chairman of everything) und zum »Kern des Zentralkomitees« ernannt werden konnte.

Die Antikorruptionskampagne war zunächst eine Reaktion auf die gestiegene Ungleichheit in China. Zahlreiche öffentliche Fälle wurden bekannt, in denen Kader ihren politischen Einfluss ausnutzten, um auf illegalem Wege persönlichen Reichtum zu erlangen. Dies war eine der Ursachen für die Legitimationskrise der KPCh, da es eine Bedrohung für das Parteinarrativ einer Gesellschaft von gemeinsamem und bescheidenem Wohlstand darstellte. Korruption ermöglichte den chinesischen Kadern aber auch den Aufbau von Klientelnetzwerken, deren Loyalität im Konflikt zum Machtanspruch der Parteiführung stehen konnte. Mit der Antikorruptionskampagne konnte Xi daher konkurrierende Fraktionen innerhalb der Partei bekämpfen und gleichzeitig eines der größten Anliegen der Öffentlichkeit adressieren. Dabei gibt es wenig Anzeichen, dass sich die Kampagne nur gegen eine bestimmte Gruppe oder Schicht von Beamten richtet.¹³

Die noch immer andauernde Kampagne¹⁴ verstärkt mittlerweile die direkte Kontrolle der Basisebene durch die Parteizentrale und führte unter anderem dazu, dass die offene Ausnutzung von Privilegien etwa bei der Subventionsvergabe, der Durchsetzung von Regeln oder in Form von Reisen und Bewirtung auf Kosten der öffentlichen Hand geächtet und reduziert wurden. Erst im September 2023 verabschiedete das Zentralkomitee der KPCh einen weiteren Fünfjahresplan zur Antikorruptionsbekämpfung (2023–2027), der die Null-Toleranz-Einstellung der KPCh gegenüber Korruption nochmals herausstellt.¹⁵ Der Plan verdeutlicht, wie Korruption in jedem relevanten Sektor und auf allen Ebenen des Systems bis hin zum lokalen Kader aktiv bekämpft werden soll. Die Folge ist ein weiteres Aufbrechen bekannter Handlungsmuster zwischen Wirtschafts- und Politikelite im Land, das die über Jahre eingespielten wirtschaftspolitischen Rahmenbedingungen in China grundlegend verän-

¹¹ Vgl. hierzu Ahlers, Anna Lisa / Schubert, Gunter (2011): »Adaptive Authoritarianism« in Contemporary China: Identifying Zones of Legitimacy Building, in: Deng, Zhenglai / Guo, Sujian (Hrsg.): *Reviving Legitimacy: Lessons for and from China*, Lanham: Lexington Books, S. 61–81.

¹² Baranovitch, Nimrod (2021): »A strong leader for a time of crisis: Xi Jinping's strongman politics as a collective response to regime weakness«, in: *Journal of Contemporary China* 30 (128), S. 249–265, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2020.1790901>

¹³ Qian, Jingyuan / Tang, Feng (2022): *Campaign-Style Personnel Management: Task Responsiveness and Selective Delocalization during China's Anti-Corruption Crackdown (2013–2020)*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4219395>

¹⁴ Neben Beispielen auf Provinzebene (Yunnan) werden immer wieder auch Politiker_innen mit engen Kontakten zur zentralen Ebene ein Ziel von Säuberungen im Rahmen der Kampagne. Vgl. Singh, Naina (2023): »Xi's Anti-Corruption Campaign: Yunnan Province in Focus«, in: *China Brief*, Volume 23, Issue 2, 2.2.2023, The Jamestown Foundation, <https://jamestown.org/program/xis-anti-corruption-campaign-yunnan-province-in-focus/>; sowie He, Jiahong (2020): »Corruption and anti-corruption in China: a case study of high-ranking officials«, in: *Journal of Financial Crime*, 27. Jg., Nr. 3, S. 715–734, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFC-03-2020-0041/full/html>

¹⁵ Vgl. Zentrale Kommission für Disziplinarinspektion und Nationale Aufsichtskommission (2023a): »Der Leiter des Büros der Zentralen Koordinierungsgruppe für Korruptionsbekämpfung (CACG) beantwortete die Fragen der Reporter zum Arbeitsplan der Zentralen Koordinierungsgruppe für Korruptionsbekämpfung (2023–2027)« [中央反腐败协调小组办公室负责人就《中央反腐败协调小组工作规划（2023—2027年）》], 20.9.2023, <http://dangjian.people.com.cn/n1/2023/0920/c117092-40081462.html>

dert und der KPCh mehr direkte Kontrolle über zentrale Akteure (u. a. Staatsunternehmen) verschaffen soll.¹⁶

Anzeichen für die Effektivität der Kampagne sind unter anderem die negativen Auswirkungen auf die Tourismusindustrie,¹⁷ mögliche positive Effekte hingegen die Einhaltung von Umweltstandards durch Unternehmen¹⁸ oder eine effizientere Zuteilung von Subventionen zur Innovationsförderung.¹⁹ Für Entscheidungsträger_innen auf der lokalen Ebene bedeuten Zentralisierung und Kontrolle durch die zuständige Disziplinarkommission jedoch ein erhöhtes Risiko für Eigeninitiative und Innovation, wodurch die Spielräume für regionale Reformen abnehmen.²⁰ Insgesamt herrscht bei chinesischen Akteuren eine hohe Unsicherheit vor. Gerade in wirtschaftlichen Abläufen, insbesondere mit ausländischen Akteuren, ist oftmals unklar, was vor dem Hintergrund der Korruptionsbekämpfung überhaupt noch möglich ist und was nicht.

Dies wird zusätzlich verstärkt durch das 2021 von der Zentralen Finanz- und Wirtschaftskommission beschlossene umfassende Politikprogramm zum Erreichen des »gemeinsamen Wohlstandes« (共同富裕), auf das bereits seit Januar 2020 in der chinesischen Volkszeitung vermehrt hingewiesen wurde.²¹ Der Begriff hat damit zu einer Zeit an Bedeutung gewonnen, in der besonders hart gegen chinesische Technologieunternehmen, z. B. Ant Group oder DiDi, vorgegangen und zudem eine Reihe von neuen, schärferen Vorschriften für ganze Wirtschaftssektoren erlassen wurde. Hinter dieser Politik versteckt sich laut dem politischen Ökonomen Xin Sun der Versuch der KPCh, mehr Kontrolle über das Finanzsystem zu erhalten (Fiskale Zentralisierung

in den Händen der Partei).²² Ferner geht es darum, die Autorität der KPCh und der Zentralregierung auch auf Politikbereiche der Lokalregierungen auszudehnen. Damit wird die Unabhängigkeit der Lokalregierungen, die vormalig ein Merkmal der Reform- und Öffnungspolitik war, umgekehrt und deren Abhängigkeit von Peking verstärkt. Weiterhin betont Xin Sun, dass die Politik des »gemeinsamen Wohlstands« vor allem auch die Vorschriften für Privatunternehmen deutlich verschärft hat. Dies verringert die Wettbewerbsfähigkeit und erhöht den bürokratischen Aufwand der Unternehmen in China. Dazu passend wird diese Politik oft mit Entwicklungszielen in ländlichen Regionen verknüpft, wie der Belebung von Dörfern und der Armutsbekämpfung, die einen Gegenpol zur Schwer- und Hochtechnologie des bisherigen Entwicklungsmodells darstellen.²³

Da eine internationale Kooperation auf kommunaler Ebene häufig von der Eigeninitiative einzelner Akteure abhängig ist, sind diese von den veränderten Rahmenbedingungen in China genauso betroffen, beispielsweise wenn langfristige Kontaktstellen durch die Absetzung von Kadern neu besetzt werden oder sogar vakant bleiben. Aufgrund der Machtzentralisierung innerhalb der KPCh erhalten Kooperationspartner, die enger mit der Zentrale verbunden sind, eine sehr viel höhere Bedeutung für die Zusammenarbeit, sind aber gleichzeitig schwerer einzuschätzen. Dass die chinesische Regierung negative Auswirkungen der verschiedenen Kampagnen und Programme auf die internationalen Wirtschaftsbeziehungen in Kauf nimmt, unterstreicht die wachsende Bedeutung von Stabilität und Sicherheit im politischen System Chinas, vor allem gegenüber dem Credo der wirtschaftlichen Entwicklung.

DIE ZWEI-KREISLAUF-STRATEGIE

Nicht nur die globalen Rahmenbedingungen für inländische wie ausländische Unternehmen in China haben sich gewandelt, auch die strategische Ausrichtung der chinesischen Wirtschaftspolitik hat sich unter Xi Jinping stark verändert. Sinnbildlich dafür ist die »Zwei-Kreislauf-Strategie« (»双循环« 新发展格局). Sie wurde von Xi bereits im April 2020 bei der Sitzung der Zentralen Wirtschafts- und Finanzkommission erwähnt, dann als Vision auf einem Treffen des Zentralkomitees der KPCh im Mai 2020 eingeführt und schließlich als zentraler Aspekt mit in den 14. Fünfjahresplan (2021–2025) aufgenommen.²⁴

16 Vgl. Zentrale Kommission für Disziplinarinspektion und Nationale Aufsichtskommission (2023b): »Interview mit Qu Qingshan: Die Selbstrevolution der Partei – eine völlig neue Kategorie und ein wichtiger Vorschlag« [曲青山：党的自我革命——一个全新范畴和重大命题], 21.9.2023, https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202309/t20230921_295149.html

17 Vgl. Ming, Yaxin / Liu, Nian (2021): »Political uncertainty in the tourism industry: Evidence from China's anti-corruption campaign«, in: *Current Issues in Tourism*, Volume 24, Issue 18, S. 2573–2587, <https://doi.org/10.1080/13683500.2020.1852195>

18 Vgl. u. a. Chen, Zhongfei / Zhou, Mengling / Ma, Chunbo (2022): »Anti-corruption and corporate environmental responsibility: Evidence from China's anti-corruption campaign«, in: *Global Environmental Change* 72, 102449, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102449>

19 Vgl. Fang, Lily H. / Lerner, Josh / Wu, Chaopeng / Zhang, Qi (2018): »Corruption, Government Subsidies, and Innovation: Evidence from China«, *Harvard Business School Entrepreneurial Management Working Paper* 19-031, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3251449

20 Vgl. Teets, Jessica C. / Hasmath, Reza / Lewis, Orion A. (2017): »The Incentive to Innovate? The Behavior of Local Policymakers in China«, in: *Journal of Chinese Political Science* 22, S. 505–517, <https://doi.org/10.1007/s11366-017-9512-9>; sowie Wang, Peng / Yan, Xia (2020): »Bureaucratic Slack in China: The Anti-corruption Campaign and the Decline of Patronage Networks in Developing Local Economies«, in: *The China Quarterly* 243, S. 611–634, <http://dx.doi.org/10.1017/S0305741019001504>

21 Zu Gebrauch und Geschichte des Begriffs »gemeinsamer Wohlstand«, vgl. Bandurski, David (2022): »Common Prosperity«, in: *The CMP Dictionary*, China Media Project, 8.7.2022, https://chinamediaproject.org/the_ccp_dictionary/common-prosperity/

22 Vgl. Sun, Xin (2022): »Decoding China's »Common Prosperity« Drive«, in: *LSE Ideas*, April 2022, <https://www.lse.ac.uk/ideas/publications/updates/decoding-china%27s-common-prosperity-drive>

23 Vgl. u. a. Liao, Ruiling / Shen, Mengzhe / Li, Zhen (2023): »Modernisierung nach chinesischem Vorbild – Modernisierung für den gemeinsamen Wohlstand des ganzen Volkes (Schwerpunkt der beiden Sitzungen)« [中国式现代化——全体人民共同富裕的现代化（两会聚焦）], in: *People's Daily* (Overseas Edition), 7.3.2023, http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2023-03/07/content_25968966.htm

24 Vgl. Xi Jinping (2021): »Erfassen der neuen Entwicklungsstufe, Umsetzung des neuen Entwicklungskonzepts und Aufbau eines neuen Entwicklungsmusters« [把握新发展阶段，贯彻新发展理念，构建新发展格局], 30.4.2021, http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c_1127390013.htm; Xi Jinping (2020): Rede beim Ständi-

Verschiedene Ereignisse begründen die neue Ausrichtung der Wirtschaftspolitik unter Xi Jinping: allen voran der Handelskonflikt mit den USA – Chinas Zeitenwende²⁵ –, aber auch protektionistische Tendenzen weltweit. Hinzu kommen die Erfahrungen aus der Corona-Pandemie: unterbrochene Liefer- und Produktionsketten, lang andauernde Lockdowns sowie folglich eine Zunahme an Unsicherheit und reduzierter Wirtschaftsaktivität. Verbunden mit den grundsätzlichen Herausforderungen der *middle income trap* einer aufsteigenden Wirtschaftskraft, führte all dies zu einer Neuausrichtung der Wirtschaftspolitik. Im Zentrum der »Zwei-Kreislauf-Strategie«²⁶ steht die Idee von »sich gegenseitig unterstützenden in- und ausländischen Kreisläufen«, wobei der innere Kreislauf als Hauptkreislauf gilt. In erster Linie besteht das Ziel darin, den Binnenmarkt durch Konsum zu stärken und gleichzeitig die Abhängigkeit Chinas von ausländischen Direktinvestitionen und Technologie zu verringern.

Der Schlüssel für eine höhere Binnennachfrage ist die Senkung der in China sehr hohen Sparquote: 2021 lag diese bei 45 Prozent (Deutschland: 31 %; USA: 18 %). Wenn es der chinesischen Regierung gelingt, die Ungleichheiten im Land deutlich zu reduzieren, wird dies voraussichtlich auch die Sparquote senken und die Nachfrage steigern.²⁷ Ein starker Binnenmarkt soll laut Xi die Basis dafür sein, den Austausch von Waren, Dienstleistungen, Kapital und Arbeitskräften mit dem Ausland noch weiter zu öffnen als bisher.²⁸ Gegenwärtig kann die chinesische Führung jedoch kaum Erfolge verzeichnen. Stattdessen nimmt die Sparquote immer weiter zu, während gleichzeitig die Jugendarbeitslosigkeit wächst und die Immobilienkrise sich auf andere Wirtschaftsbereiche auszudehnen droht. Mit

der anhaltenden Korruptionsbekämpfung, den Erfahrungen aus der Null-Covid-Politik sowie den weltwirtschaftlichen Auswirkungen der russischen Invasion in der Ukraine beherrschen Unsicherheit und Misstrauen die chinesische Gesellschaft. Es mangelt an Vertrauen in die Leistungsfähigkeit des chinesischen Binnenmarktes und letztlich auch in die Lenkungsfähigkeit der chinesischen Führung.

Theoretisch bestehen keine Anhaltspunkte dafür, dass Chinas Wirtschaft mit diesen »zwei Kreisläufen« auf eine komplette Abkopplung zusteuert. Beide Kreisläufe funktionieren nicht getrennt voneinander. Dabei verstärkt der äußere den inneren Kreislauf durch Wettbewerbsdruck, höhere und hochwertige Importe, Finanzmittel und Arbeitskräfte. Allerdings verändert der stärkere Einfluss der Politik auf die Wirtschaft in China die Bedingungen vor Ort und wird einen schwierigen Markt für deutsche Unternehmen möglicherweise noch komplizierter machen.²⁹ Die schlechte wirtschaftliche Lage könnte die chinesische Führung veranlassen, Teilöffnungen und Marktzugangserleichterungen temporär wieder einzuführen. Dies zeigt sich bereits im Umgang mit chinesischen Privatunternehmen, für die nach der Einführung einer Reihe von neuen Verordnungen und Regulierungsagenturen gegenwärtig wieder mehr Spielraum im chinesischen Markt geschaffen wird – allerdings vor dem Hintergrund deutlich stärkerer Kontrollmöglichkeiten der KPCh.

In der jüngeren Vergangenheit hat sich zudem gezeigt, dass die chinesische Regierung ihren wirtschaftlichen Einfluss im Ausland für politische Ziele einsetzt und beispielsweise ausländische Akteure sanktioniert, die in Ländern produzieren, deren Regierungen mit China in Konflikt geraten sind (z. B. Litauen in Bezug auf Taiwan³⁰). Auf US-amerikanische Wirtschaftssanktionen und Exportrestriktionen in technologieintensiven Branchen hat Peking des Weiteren erstmalig im August 2023 reagiert. Seitdem ist für die Ausfuhr von Gallium und Germanium aus China eine Exportlizenz erforderlich³¹ – wichtige Metalle, die unter anderem in der Halbleiterindustrie zum Einsatz kommen. Neben dem Rohstoffsektor hat Peking auch im Bereich der Solarenergie deutlich gemacht,

gen Ausschuss des Politbüros der KPCh, [中共中央政治局常务委员会召开会议 习近平主持], in: *XinhuaNet*, 14.5.2020, www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-05/14/c_1125986000.htm; Staatsrat der Volksrepublik China (2021): Der 14. Fünfjahresplan für die nationale wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Volksrepublik China und der Überblick über die langfristigen Ziele für 2035 [中华人民共和国国民经济和社会发展第十四个五年规划和2035年远景目标纲要], 13.3.2021, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm. Für eine Diskussion vgl. u. a. Rühlig, Tim (2021): »Aktionsplan China und Außenpolitik: Was Deutschland tun muss, um im Systemwettbewerb mit China zu bestehen«, in: Mölling, Christian / Schwarzer, Daniela (Hrsg.): *Smarte Souveränität: 10 Aktionspläne für die neue Bundesregierung*, Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V., S. 47–56, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssor-75644-1>; sowie Kohlmann, Thomas (2020): »Pekings neues Politik der zwei Kreisläufe«, in: *Deutsche Welle*, 29.10.2020, <https://www.dw.com/de/peking-stellt-weichen-f%C3%BCr-politik-der-zwei-kreisl%C3%A4ufe/a-54930330>

²⁵ Gespräche von Nadine Godehardt mit chinesischen Expert_innen in Peking, Ende April 2023.

²⁶ In einem wirtschaftlichen Kreislauf entsteht durch ein Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage nach Gütern, Dienstleistungen, Arbeitskraft und Kapital eine Dynamik, an der Staat, Unternehmen, Finanzinstitutionen und Privatpersonen beteiligt sein können. Fehlt an einer Stelle ausreichend Angebot oder Nachfrage nach entscheidenden Mitteln, kann das die gesamte Funktionsweise des Kreislaufs beeinträchtigen. Es wird weiterhin zwischen Kreisläufen mit oder ohne Beteiligung von Akteuren aus dem Ausland unterschieden.

²⁷ Vgl. auch Chu, Tianshu / Wen, Qiang (2017): »Can income inequality explain China's saving puzzle?«, in: *International Review of Economics & Finance* 52, S. 222–235, <https://doi.org/10.1016/j.iref.2017.01.010>

²⁸ Vgl. Xi Jinping (2021).

²⁹ Das Vertrauen deutscher Unternehmen in den Standort China ist so niedrig wie nie zu vor, über die Hälfte der 2022 befragten Unternehmen will ihre Investitionen in China jedoch weiterhin erhöhen. In den Jahren zuvor waren es noch etwa 70 Prozent, vgl. German Chamber of Commerce in China (2023): *Rocky Roads Ahead. Business Confidence Survey 2022/23*, <https://china.ahk.de/market-info/economic-data-surveys/business-confidence-survey-202223>. Für Japan liegt die Zahl bei ca. 50 Prozent, vgl. German Chamber of Commerce and Industry in Japan and KPMG AG (2023): *Business Climate Survey: German Business in Japan 2023*, <https://japan.ahk.de/en/infothek/surveys-and-studies/>. Unter diesen Umständen lässt sich nur schwer vom Beginn einer Abkopplung sprechen.

³⁰ Andrijauskas, Konstantinas (2022): »An Analysis of China's Economic Coercion Against Lithuania«, Council on Foreign Relations, 12.5.2022, <https://www.cfr.org/blog/analysis-chinas-economic-coercion-against-lithuania>

³¹ Vgl. Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe (2023): »Pressemitteilung - Chinesische Exportkontrollen für Gallium und Germanium könnten sich auf die globale Halbleiterindustrie auswirken«, Juli 2023, https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/BGR/DERA/dera-bgr-2023-07-07_chinesische-exportkontrollen-fuer-gallium-und-germanium.html?nn=1542132



dass es Exportkontrollen jederzeit in Erwägung zieht.³² Entwicklungen, die zwangsläufig direkte Auswirkungen auf die deutsche und europäische Wirtschaft und ihre Zusammenarbeit mit China haben. Dementsprechend ist es für Deutschland und besonders seine Kommunen ratsam, diversifizierte Außenwirtschaftsbeziehungen nachhaltig zu fördern. Die China-Strategie der Bundesregierung unterstreicht den Willen des Bundes, Abhängigkeitsrisiken »zügig und mit für die deutsche Volkswirtschaft vertretbaren Kosten zu verringern, zumal wenn sie sich auf Produkte erstrecken, die für die Gesundheit, die Energiewende oder für technologische Innovation unerlässlich sind«³³. Hinzu kommt die Aufgabe für Berlin und Brüssel, den konsequenten Dialog mit Washington zu suchen, um nicht (wiederholt) von US-amerikanischen Alleingängen überrascht zu werden.

Mit der Einführung der Zwei-Kreislauf-Strategie verstärken sich die Unsicherheiten für die deutsche Wirtschaft. Es ist unklar, wie sich die Wettbewerbsbedingungen mittelfristig verändern werden und ob der chinesische Absatzmarkt bzw. die Produktionsketten in/nach China weiterhin im gegenwärtigen Rahmen für ausländische Akteure erreichbar bleiben. Aus chinesischer Sicht dürfte ausschlaggebend sein, inwieweit Firmen im Einzelfall bzw. aus politischer Perspektive für China genehm und für dessen Entwicklungsambitionen relevant sind. Nicht mehr »benötigten« oder »gewollten« Unternehmen droht die Marktverdrängung.

Die Krisenanfälligkeit der chinesischen Wirtschaft bleibt erhöht. Diese Unsicherheit wird durch die Reform der Staatsunternehmen sowie die Stärkung der KPCh im Wirtschaftssektor verstärkt; auch die politische Einflussnahme auf Unternehmen in China bleibt ein Unsicherheitsfaktor. Für deutsche Kommunen mit starken wirtschaftlichen Verflechtungen nach China wird es daher zunehmend von Bedeutung sein, die Zusammenarbeit mit der chinesischen Seite, den Kontext der Beziehungen und dessen qualitative Veränderungen genau zu beobachten – sei es in Bezug auf neue Gesetzgebungen, interne Vorgaben für chinesische Akteure, nur noch in bestimmten Sektoren mit westlichen Partnern zusammenzuarbeiten, oder hinsichtlich des Auftretens neuer Akteure wie Staatsunternehmen.

VERSICHERHEITLICHUNG³⁴

Unter Xi Jinping hat zunächst im nationalen, dann auch im außenpolitischen Kontext eine extreme Versicherheitlichung der Politik stattgefunden. Kurzum: Alles ist ein po-

Box 1: Militärisch-zivile Fusion

Unter militärisch-ziviler Fusion (MZF) wird der gezielte Aufbau und die Förderung ziviler wirtschaftlicher und wissenschaftlicher Kapazitäten des Landes verstanden, die gleichzeitig zur Verbesserung militärischer Leistungsfähigkeit beitragen. Dies bezieht sich vor allem auf zentrale Technologien der 4. Industriellen Revolution (4IR-Technologien), beispielsweise KI, Robotik und Big Data, die zumeist im kommerziellen Sektor entwickelt werden. Die Trennlinien und Entwicklungszyklen zwischen kommerzieller und militärischer (Weiter-)Nutzung sind dabei oft fließend.

Unter Xi ist die MZF ein zentraler Bestandteil der Modernisierung der chinesischen Streitkräfte. Dies wurde 2015 im Weißpapier zur Militärstrategie festgehalten. Spätestens seit Xis Rede auf dem 19. Parteitag der KPCh 2017 ist die MZF ein integraler Teil der nationalen Strategie Chinas. Ziel ist es, Ergebnisse aus der militärischen Forschung auch für die wirtschaftliche Entwicklung – und umgekehrt – zu nutzen. 2017 beschloss Xi die Gründung eines Zentralen Ausschusses für die Entwicklung der militärisch-zivilen Integration. In der ersten Plenarsitzung betonte er, dass auch der Aufbau von entsprechenden Strukturen auf Provinz-, Bezirks- und Kommunalebene vorangetrieben werden solle, um gezielt Projekte zu identifizieren und umzusetzen.³⁵ Vorbild und Auslöser waren unter anderem die Defense Innovation Initiative (DII) und die sogenannte Third Offset Strategy in den USA sowie Initiativen in anderen Ländern, durch die der Eindruck entstand, China könnte im Wettlauf um rüstungsrelevante Innovationen und Kapazitäten zurückbleiben.

Letztlich verdeutlicht die MZF, dass Ziele und Vorhaben Chinas nicht an der Landesgrenze halt machen, sodass neben deutschen Unternehmen und Forschungseinrichtungen auch Politik und Verwaltung vermehrt vor die Aufgabe gestellt werden, zu prüfen, ob sich aus ihren Beziehungen zu China auch militärische Implikationen ergeben könnten. In der China-Strategie der Bundesregierung heißt es dazu: »Chinesische Direktinvestitionen stellen uns wegen der politischen und wirtschaftlichen Gegebenheiten im Herkunftsland vor besondere Herausforderungen. Die von der chinesischen Regierung vorangetriebene Politik der zivil-militärischen Fusion ist in diesem Zusammenhang besonders kritisch, da sich zivile Unternehmensinteressen und die Entwicklung militärischer Fähigkeiten zukünftig nicht mehr genau trennen lassen.«³⁶

tenzielles Sicherheitsproblem. Innenpolitisch lässt sich dies daran ablesen, dass Xi Jinping bereits in einer seiner ersten Reden im April 2014 für ein »umfassendes Konzept von nationaler Sicherheit« plädiert hat. Das Konzept bezieht sich sowohl auf interne wie externe Sicherheit, betont traditionelle Bereiche wie Militärsicherheit oder wirtschaftliche und politische Sicherheit sowie nicht traditionelle Bereiche wie kulturelle oder ökologische Sicherheit. Gleichzeitig deutet sich hier bereits eine weitere Veränderung in der chinesi-

³² Hua, Sha / Dvorak, Phred (2023): »New China Rule Threatens to Disrupt U.S. Solar Ambitions«, in: *The Wall Street Journal*, 31.1.2023, <https://www.wsj.com/articles/new-china-rule-threatens-to-disrupt-u-s-solar-ambitions-11675173199>

³³ Die Bundesregierung (2023), S. 35.

³⁴ Dieser Abschnitt basiert zu großen Teilen auf dem Beitrag: Godehardt, Nadine (2022): »Andocken – Diskursmacht – Versicherheitlichung. Chinas geopolitischer Code und die Belt and Road Initiative«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43–45/2022, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/chinas-neue-seidenstrassen-2022/514460/andocken-diskursmacht-versicherheitlichung/#footnote-target-24>

³⁵ Zitat: »Alle Provinzen (autonome Regionen, Gemeinden) sollten die Einrichtung von Leitungsinstitutionen zur Entwicklung der militärisch-zivilen Integration beschleunigen (...).« [»各省 (区、市) 要加快设置军民融合发展领导机构 (...)«], aus: Xi Jinping (2017): Rede auf der ersten Plenarsitzung des Zentralen Ausschusses für die Entwicklung der militärisch-zivilen Integration [习近平在中央军民融合发展委员会第一次全体会议上的讲话要点], 20.6.2017, <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0103/c416126-29743666.html>

³⁶ Die Bundesregierung (2023), S. 39.

schen Denkweise an, denn unter dem »umfassenden Konzept nationaler Sicherheit« verstärken sich Entwicklung und Sicherheit gegenseitig. Dies ist eine Abkehr vom »Entwicklung zuerst«-Prinzip, das auf wirtschaftliche Entwicklung als Voraussetzung nationaler Sicherheit fokussiert. Schon früh in seiner Amtszeit hat Xi somit die zentrale Bedeutung von Sicherheit für die kontinuierliche wirtschaftliche Entwicklung Chinas betont. Seit 2020 wurde die Gleichstellung von Sicherheit und Entwicklung auch in die offizielle Sprache der Partei integriert.³⁷

Die Akzentuierung der nationalen Sicherheit als entscheidende Grundlage für ein besser entwickeltes und sicheres China hört an den Grenzen des Landes nicht auf. So verkündete Xi 2022 die chinesische Global Security Initiative (GSI) im Rahmen des virtuellen Boao-Forums, einem asiatischen Weltwirtschaftsforum nach dem Vorbild von Davos. Dabei übertrug Xi zentrale Aspekte des innerchinesischen Diskurses über Sicherheit auf die weltpolitische Lage und betonte, dass die Gewährleistung von Sicherheit eine zentrale Voraussetzung für Entwicklung sei.³⁸ Die GSI beinhaltet die chinesische Vision einer Sicherheitsreform für das System der Vereinten Nationen (VN), die sich auf »unteilbare Sicherheit« konzentriert und im Gegensatz zum Konzept der »kollektiven Sicherheit« steht, das von US-geführten Militärbündnissen verkörpert wird, die China als Blockpolitik und Überbleibsel der Mentalität des Kalten Krieges kritisiert. Die Initiative erwähnt auch bestimmte Orte regionaler Unsicherheit (z. B. Horn von Afrika, Naher Osten), an denen sich China in Zukunft stärker engagieren könnte. Nach wie vor besteht das Hauptziel jedoch darin, den internationalen rechtlichen Rahmen zu verändern. Damit unterstreicht die GSI eine langfristige Vision, in der die VN das Herzstück des internationalen Sicherheitssystems bilden, offenbart aber gleichzeitig eine Möglichkeit, mit der kurzfristigen Realität einer multipolaren Welt umzugehen, in der einzelne Länder die Sicherheitsbeziehungen dominieren.

In Kombination mit der 2021 verkündeten Global Development Initiative (GDI) wird ersichtlich, dass sich die innen- und außenpolitischen Instrumente chinesischer Politik immer stärker angleichen.³⁹ Neu ist auch, dass die chinesische Führung auf Basis der inneren wie äußeren Versicherheitlichung nicht nur dazu bereit ist, ein gewisses Risiko einzugehen, um ihre zentralen Sicherheitsinteressen im Ausland durchzusetzen (siehe Taiwan), sondern im Rahmen der GSI perspektivisch auch das Risiko eines wirtschaftlichen Rück-

schlags in Kauf zu nehmen, um Stabilität in Regionen außerhalb der unmittelbaren Nachbarschaft Chinas durchzusetzen – und dies obwohl wirtschaftliche und sicherheitspolitische Faktoren durch neue Technologien in besonders hohem Maße vernetzt sind (s. Box 1).

Für die chinesische Regierung bedeuten internationale Kooperation und Integration daher keinen Widerspruch zur Stärkung und Zentralisierung politischer Kontrolle, sondern tragen im wirtschaftlichen Bereich vielmehr zum Konzept umfassender Sicherheit bei. Anschaulich dafür steht das Bild der zwei Kreisläufe aus Xi Jinpings wirtschaftspolitischer Agenda.

³⁷ Vgl. Wang, Howard (2023): »Security Is a Prerequisite for Development: Consensus-Building toward a New Top Priority in the Chinese Communist Party«, in: *Journal of Contemporary China*, Volume 32, Issue 142, S. 525–539, <https://doi.org/10.1080/10670564.2022.2108681>

³⁸ Vgl. Wang, Yunsong / Bao, Han (2022): »Global Security Initiative Offers China's Solution to Safeguarding Global Security and Peace«, in: *China Daily* (Global Edition), 7.6.2022, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202206/07/WS629f03d1a310fd2b29e61335.html>

³⁹ Dies wird nochmals verstärkt durch die Verkündung der Global Civilization Initiative (GCI) im März 2023, die Xis Vorstellung von Inklusivität auf globaler Ebene zu verankern versucht. Gleichzeitig stellt sie mit der GSI und GDI die Eckpfeiler für ein von China mitgeprägtes globales Governance-System dar.

3

VERÄNDERUNGEN IN DER DEUTSCHEN CHINA-POLITIK

Zukunftsorientierung und politische Neuausrichtung stehen bei der aktuellen Bundesregierung hoch im Kurs. So kommt allein im Koalitionsvertrag der drei Ampel-Parteien von 2021 der Begriff der Strategie mehr als 70-mal vor. Hinsichtlich der Beziehungen mit China wurde das Ziel, eine »umfassende China-Strategie« zu verfassen, bereits im Koalitionsvertrag verankert. Seit dem 7. Dezember 2021 schwebte folglich die Idee einer Neuorientierung der deutschen China-Politik über Berlin – und dies in Abgrenzung zu 16 Jahren Merkel-Kanzlerschaft und ihrem oft zitierten Pragmatismus in den deutsch-chinesischen Beziehungen. Die langwierigen und kontroversen Diskussionen in und zwischen den Regierungsparteien mündeten schließlich in der Veröffentlichung der ersten nationalen China-Strategie am 13. Juli 2023. Diese Strategie – eingebettet in eine umfassende Nationale Sicherheitsstrategie (beschlossen am 14. Juni 2023) und ebenfalls bereits im Koalitionsvertrag gefordert – verdeutlicht, dass der zukünftige Umgang mit China deutlich härter ausfallen wird als in den Jahren zuvor.

Allerdings war das deutsche/europäische Verhältnis zu China bereits vor der Corona-Pandemie und der russischen Invasion in die Ukraine angespannt; die Stimmung in Wirtschafts- und Politikkreisen hat sich seit Xi Jinpings Amtsübernahme 2012/2013 kontinuierlich verschlechtert. Dabei war für den Sinneswandel innerhalb der deutschen Industrie eine Reihe von Ereignissen entscheidend, die offenbarten, dass sich China unter Xi weder demokratisieren (in einem westlich-liberalen Sinne), wirtschaftlich öffnen noch international anpassen wird.

Ausschlaggebend war vor allem der rapide Anstieg der chinesischen Direktinvestitionen in Deutschland 2016 und 2017, insbesondere die Übernahme des auf Robotik spezialisierten Maschinenbauunternehmens Kuka durch das chinesische Unternehmen Midea im Jahr 2016. Während die Kuka-Übernahme eher die chinesische Entschlossenheit unterstrich, im Bereich der Zukunftstechnologien mit allen Mitteln global aufzuschließen zu wollen (Stichwort: Chinas Industriepolitik »Made in China 2025«), ging es in der ersten Huawei-Debatte 2018/2019 um viel weitreichendere Fragen, nämlich inwieweit Technologien des chinesischen Telekommunikationsherstellers in das deutsche 5G-Netzwerk verbaut werden soll, wodurch sich der Ausbau kritischer Infrastruktur mit Fragen der nationalen Sicherheit verband.

Die Diskussion über Huawei hat die Grenzen einer rein marktwirtschaftlichen Regulierung aufgezeigt. Deutlich wurde diese Grenze auch im Fall des Übertragungsnetzbetreibers 50Hertz. Der Versuch des chinesischen Staatskonzern State Grid Corporation of China (SGCC), im März und Juli 2018 Anteile von 50Hertz zu erwerben, wurde letztlich sowohl vom belgischen Mutterunternehmen Elia als auch der deutschen Bundesregierung mithilfe der KfW abgewendet. Als direkte Folge verschärfte die Bundesregierung damals die Regeln über ausländische Direktinvestitionen, so dass der Prüfschwellenwert für bestimmte kritische Infrastrukturen von 25 auf 10 Prozent herabgesetzt wurde. Bemerkenswert ist, dass das Thema »Abhängigkeit von China« nach diesen Ereignissen kaum im Vordergrund stand, vielmehr ging es um Resilienz und Reziprozität. Dies spiegelt sich auch im China-Grundsatzpapier des Bundesverbands der Deutschen Industrie (BDI) vom Januar 2019 wider. Zwar wird China hier erstmals als systemischer Wettbewerber bezeichnet, vor allem vor dem Hintergrund des politischen Systems in China und der klaren Herausforderung, die in diesem System für die liberale, offene und soziale Marktwirtschaft gesehen wird. Dennoch geht es im BDI-Papier noch nicht um die Gefahr der Abhängigkeit, sondern vielmehr um Fragen des Marktzugangs sowie der Benachteiligung deutscher Firmen in und außerhalb von China durch die massive Subventionspolitik der chinesischen Regierung.⁴⁰

Obwohl die Abhängigkeiten nicht zentral debattiert wurden, war spätestens mit der Veröffentlichung des *EU Strategic Outlook* im März 2019 klar, dass die Herausforderung »China« nicht mehr auf die Wirtschaft begrenzt ist. China ist, wie es treffend formuliert wurde, Partner, Wettbewerber und Systemrivale. Die Erkenntnis, dass China unter Xi ein politischer Akteur in der Welt ist, der eigene Interessen verfolgt und internationale Strukturen, Normen und Konventionen verändert, fasst den Stand der Debatte zu Beginn der Corona-Pandemie treffend zusammen.⁴¹

⁴⁰ Vgl. Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (2019): *Grundsatzpapier China. Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*, Januar 2019, <https://bdi.eu/media/publikationen/#/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber/>

⁴¹ Vgl. Europäische Kommission (2019): *EU-China – A strategic outlook*, 12. März 2019, https://commission.europa.eu/document/download/1fedf472-1554-416e-8351-1346f80a4ff8_en?filename=communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf

NEUAUSRICHTUNG DEUTSCHER CHINA-POLITIK

Gegenwärtig wird die politische Debatte der deutschen China-Politik vorrangig davon bestimmt, einseitige Abhängigkeiten von China zu reduzieren. Hierfür sind zwei Entwicklungen entscheidend, die auch Ausdruck der zunehmenden Geopolitisierung und Versicherheitlichung der internationalen Politik sind und spürbare Auswirkungen auf den deutschen und europäischen Umgang mit China haben.

Zum einen ist es die Corona-Pandemie, in der die Anfälligkeit von globalen Produktions- und Lieferketten offen zutage trat, vor allem die Verbindungen nach Asien, insbesondere nach China. Die negativen Auswirkungen von Zulieferkonzentrationen in bestimmten Sektoren wie Arzneimittel oder medizinische Ausrüstung lenkten die öffentliche Debatte verstärkt auf deutsche und europäische Abhängigkeiten von China. Hinzu kam die Abschottung Chinas vom Rest der Welt bedingt durch die »Null-Covid-Politik« und wiederkehrende Lockdowns, die auch viele in den chinesischen Großstädten lebende Ausländer_innen betraf. Dies hat die Entfremdung zwischen deutschen und chinesischen Akteuren verstärkt – eine Erfahrung, die bis heute nachwirkt.

Zum anderen ist es der russische Angriffskrieg auf die Ukraine, der die Unberechenbarkeit und Unzuverlässigkeit autoritärer Regime offengelegt hat. Europa, und maßgeblich Deutschland, wurde vor Augen geführt, welche Konsequenzen die Abhängigkeit in essenziellen Bereichen wie Energie von einzelnen, undemokratischen Regimen haben kann. Die negativen Auswirkungen der Konnektivität gerade in kritischen Sektoren wie der Versorgungssicherheit ist für Deutschland nach dem Ende des Ost-West-Konflikts eine neue Erfahrung. Folglich rückte die Sicherheit von Lieferketten und Rohstoffzugängen in den Fokus nationaler und europäischer Politik. Die Frage nach der Autonomie Deutschlands und Europas von Staaten wie Russland und China beherrschte zunehmend die Debatte über die China-Strategie der Bundesregierung.

Gegenwärtig zeigt sich, dass die deutsche Politik bemüht ist, im zukünftigen Umgang mit China nicht die gleichen Fehler wie gegenüber Russland zu begehen. Die Sorge vor einer existierenden und zukünftig noch stärkeren Abhängigkeit von kritischen Rohstoffen, Seltenen Erden und anderen Gütern aus China prägt die politische Entscheidungsfindung in Deutschland und Europa.⁴² Dies hat auch den Inhalt der deutschen China-Strategie beeinflusst, bei der es in großen Teilen darum geht, wie Deutschland künftig auf die Herausforderung »China« reagieren soll. Dabei stechen zwei Bereiche heraus: einerseits die Reduzierung von Importabhängigkeiten bei gleichzeitiger Stärkung des

Binnenmarktes und der Innovationsfähigkeit, andererseits die Diversifizierung wirtschaftlicher und politischer Partner.

EU-Kommissionspräsidentin Ursula von der Leyen hat in ihrer Grundsatzrede zu China Ende März 2023 für diese Politik den Begriff des »De-Risking« geprägt.⁴³ De-Risking komplementiert den europäischen Dreiklang von China als Partner, Wettbewerber und Systemrivale, drückt aber zugleich eine Verlagerung des Schwerpunktes in den europäischen Beziehungen mit China Richtung Systemrivale aus. Von der Leyen unterscheidet zwischen diplomatischem und ökonomischem De-Risking: Ersteres basiert auf den Veränderungen in China unter Xi Jinping. Die EU muss ihre Positionen gegenüber der chinesischen Regierung offen und klar vertreten, sich vor Meinungsverschiedenheiten nicht verstecken, sondern diese selbstbewusst ansprechen, aber dennoch den Austausch weiterhin ermöglichen. Ökonomisches De-Risking bezieht sich hingegen darauf, Risikobereiche in den europäisch-chinesischen Beziehungen zu identifizieren und zu reduzieren. Gleichzeitig soll die europäische Unabhängigkeit und Fähigkeit zur Diversifizierung gestärkt werden, damit Europas Versorgungssicherheit auch auf lange Sicht garantiert werden kann. Dafür ist auch der Aufbau eigener Kapazitäten in kritischen Sektoren relevant.⁴⁴

Diese ersten Vorstellungen von De-Risking im Umgang mit China sind mittlerweile Teil eines weitreichenden Strategiewechsels in Brüssel, der sich auch in der Veröffentlichung der *European Economic Security Strategy* im Juli 2023 manifestiert.⁴⁵ Damit soll auf die geopolitischen Spannungen und technologischen Umbrüche reagiert und gleichzeitig die Offenheit und Dynamik des europäischen Binnenmarktes aufrechterhalten werden. Im Grunde ist die Strategie ein europäischer Ansatz des Risikomanagements, in dem die zentralen Risiken für die EU benannt werden, unter anderem Lieferkettensicherheit, Absicherung der kritischen Infrastruktur (physisch und digital), Technologiesicherheit oder Schutz gegen die Instrumentalisierung von (einseitigen) wirtschaftlichen Abhängigkeiten. Gleichzeitig werden in dieser Strategie Vorschläge unterbreitet, mit welchen Prioritäten und Zielvorgaben wirtschaftliche Sicherheit in der EU erreicht werden kann. Zwar wird China in diesem Papier nicht konkret benannt, dennoch wird es sich nachhaltig auf den künftigen Umgang mit China auswirken.

Weitere europäische Initiativen sind in Verbindung mit den Zielen der *European Economic Security Strategy* zu lesen,

⁴² Zu kritischen Rohstoffen vgl. Carry, Inga / Godehardt, Nadine / Müller, Melanie (2023): »Die Zukunft europäisch-chinesischer Rohstofflieferketten. Drei Szenarien für das Jahr 2030 – und was sich daraus ergibt«, in: *SWP-Aktuell*, Nr. 15/2023, <https://doi.org/10.18449/2023A15>

⁴³ Europäische Kommission (2023a): Rede von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen zu den Beziehungen zwischen der EU und China, 30.3.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063

⁴⁴ Ferner ist es zentral, in bestimmten Fragen der Außen- und Sicherheitspolitik mit Partnern zusammenzustehen (z. B. im Rahmen der G7) und eine Alternative zur chinesischen Belt and Road Initiative (BRI) aufzubauen (z. B. Global Gateway).

⁴⁵ Europäische Kommission (2023b): *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on »European Economic Security Strategy«*, 20.6.2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>

beispielsweise der *Critical Raw Materials Act* (CRMA), mit dem Brüssel beabsichtigt, die Versorgung mit kritischen und strategischen Rohstoffen langfristig zu sichern, entsprechende Lieferketten zu stärken und Importe zu diversifizieren sowie ein EU-Monitoring und die Resilienz gegenüber kurzfristigen Lieferengpässen auszubauen, um die Kreislaufwirtschaft zu stärken und die europäische Rohstoffversorgung sicherzustellen.

KONSEQUENZEN FÜR DIE KOMMUNALBEZIEHUNGEN

Der Richtungswechsel in der China-Politik hat unmittelbare Folgen für die deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen. Schließlich findet operative China-Politik in erster Linie in den jeweiligen Kommunen statt und nicht in Berlin. Obwohl die Bundesregierung die Außenpolitik verantwortet, garantiert das föderale System den Ländern eigene grenzüberschreitende Kompetenzen – im Bereich Bildung und Kultur sogar ausschließlich.⁴⁶ Die Kommunen als Teil der Länder haben das Recht der Selbstverwaltung, das ihnen letztlich auch in ihren Außenbeziehungen eine gewisse Eigenständigkeit ermöglicht. Unsere Analyse zeigt, dass die kommunalen Beziehungen überhaupt erst Aufschluss darüber geben, in welchen Bereichen der Wirtschaft, Politik oder Gesellschaft strategische Abhängigkeiten mit China bestehen und wo Mehrwerte für uns entstehen. Dabei entscheiden kommunale Akteure meist selbstständig über Greenfield-Investitionen, Bildungs- und Kulturkooperationen sowie Städtepartnerschaften mit chinesischen Akteuren.

Hinzu kommt, dass die Aufrechterhaltung der Kommunikationskanäle mit China trotz aller Widrigkeiten und Einschränkungen auf der kommunalen Ebene – im Gegensatz zur Bundesebene – in den letzten Jahren stabilisiert werden konnte, wenn auch auf niedrigem Niveau. Zwar haben auch hier die Covid-19-Pandemie und Chinas strikte Pandemie-Politik die Kommunikation und Zusammenarbeit erschwert, aber eine Analyse der kommunalen Akteure zeigt, wie die Zusammenarbeit mit China dennoch fortgeführt werden konnte.

Der Richtungswechsel in der deutschen China-Politik offenbart, dass Debatten über den Hamburger Hafen, die Rolle der Konfuzius-Institute, neue Städtepartnerschaften oder das größte Batteriezellen-Werk Europas im thüringischen Arnstadt keine rein kommunalen Fragen mehr sind. Sie sind Teil der Debatte um ein europäisches »De-Risking« und zeigen, dass Kommunalbeziehungen mit China geopolitisch relevant sind. Der Erfolg einer neuen China-Politik wird zwangsläufig davon abhängen, wie sehr die Kommunen und ihre Akteure, aber auch die einzelnen Bundesländer hier »mitgenommen« werden, um den Prozess des »De-Risking« künftig auch aus ihrer Perspektive mitgestalten zu können.

⁴⁶ In Artikel 32 (1) des Grundgesetzes heißt es: »Die Pflege der Beziehungen zu auswärtigen Staaten ist Sache des Bundes.«

4

BESTANDSAUFNAHME DER DEUTSCH-CHINESISCHEN KOMMUNALBEZIEHUNGEN UND METHODISCHES VORGEHEN

Seit ihren Anfängen in den 1980er-Jahren stand der Aufbau kooperativer Beziehungen und der kulturelle wie fachliche Erfahrungsaustausch im Mittelpunkt der deutsch-chinesischen Kommunalpartnerschaften. Die Zielsetzung bestand darin, Verbindungen zum gegenseitigen (nicht nur materiellen) Nutzen auf Grundlage beidseitiger Interessen einzugehen. Damit unterscheiden sie sich sowohl von Beziehungen, deren zentraler Gedanke die Völkerverständigung ist, als auch von reinen »Entwicklungspartnerschaften«.⁴⁷ Heutzutage hat sich der Kontext dieser Beziehungen fundamental verändert: Sie sind deutlich komplexer geworden und bilden in unterschiedlichen Regionen Deutschlands verschiedene Schwerpunkte.

Aktuell bestehen in über 80 Kommunen Austausch und Partnerschaften zwischen Deutschland und China; insbesondere in den 1980er- und 2000er-Jahren stieg deren Zahl stark an (s. Abb. 1 u. 2, S. 17 u. 18). Besonders stark vertreten sind die Flächenländer im Westen und Süden, also Nordrhein-Westfalen (36 Partnerschaften), Bayern (17) und Baden-Württemberg (16).⁴⁸ Aber nicht nur deutsche Großstädte, sondern auch kleinere Gemeinden haben Partnergemeinden in China, beispielsweise das knapp 77.000 Einwohner_innen große Troisdorf in Nordrhein-Westfalen, das seit 2004 eine Partnerstadt von Nantong in der Nähe von Shanghai ist.

Die ersten Vereinbarungen wurden in den frühen 1980er-Jahren unterzeichnet, als Chinas Reform- und Öffnungspoli-

tik die Voraussetzungen für Delegationsreisen mit Vertreter_innen aus Politik, Wirtschaft, aber auch Wissenschaft und Kultur ermöglichte. So entstand 1982 zwischen Duisburg und der zentralchinesischen Stadt Wuhan die erste offizielle Städtepartnerschaft mit dem Ziel, die Erfahrungen aus der Eisen- und Stahlindustrie zu teilen.⁴⁹ Auch der Bildungsaustausch war seit Beginn ein Bestandteil der Kommunalbeziehungen: So reiste 1987 eine Gruppe Hamburger Schüler_innen im Rahmen der damals noch jungen Städtepartnerschaft (1986) nach Shanghai.⁵⁰ Dies war der Beginn des weltweit ersten Schulaustauschs mit China. Die ersten Städtepartnerschaften mit ostdeutschen Kommunen folgten 1988, darunter Leipzig – Nanjing und Rostock – Dalian.



Box 2: Wirtschaftsnetzwerke

Eine große Anzahl von verschiedenen, regionalen und überregionalen Netzwerken sind in der Kooperation mit China entstanden. Dabei sind einige auf deutsche Unternehmen fokussiert, die in China produzieren oder verkaufen (z. B. das China Competence Center der IHK Frankfurt am Main), andere wiederum auf chinesische Unternehmen, die in Deutschland angesiedelt sind oder Zweigstellen unterhalten (z. B. die Chinese Enterprises Association in NRW oder die Chinesische Handelskammer in Deutschland). Weitere Netzwerke sind hingegen darauf spezialisiert, Unternehmen aus beiden Ländern zusammenzubringen. In letztere Kategorie fallen vor allem Netzwerke, die von regionalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften gegründet wurden, wie das China-Netzwerk Thüringen, das sowohl Kooperationen und Investitionen vor Ort als auch Kontakte nach China fördert. Die meisten Initiativen bieten Informationsveranstaltungen an, um die Vernetzung und den Informationsaustausch zu verbessern. Besonders überregionale Verbände (z. B. die Deutsch-Chinesische Wirtschaftsvereinigung) sind auch eine Plattform zur Interessenvertretung und für Fortbildungsangebote. Bezüglich der Mitgliedschaft zeigt sich ein ähnlich diverses Bild: So existieren Netzwerke mit überwiegend deutschen oder chinesischen Vertreter_innen als auch solche, in denen das Verhältnis gemischt ist. Gegenwärtig führen die unsichere Lage, fehlende Kompetenzen und der Rückbau bestehender Kapazitäten allerdings dazu, dass das aus Netzwerken generierte Wissen stagniert oder sogar zurückgehen könnte.

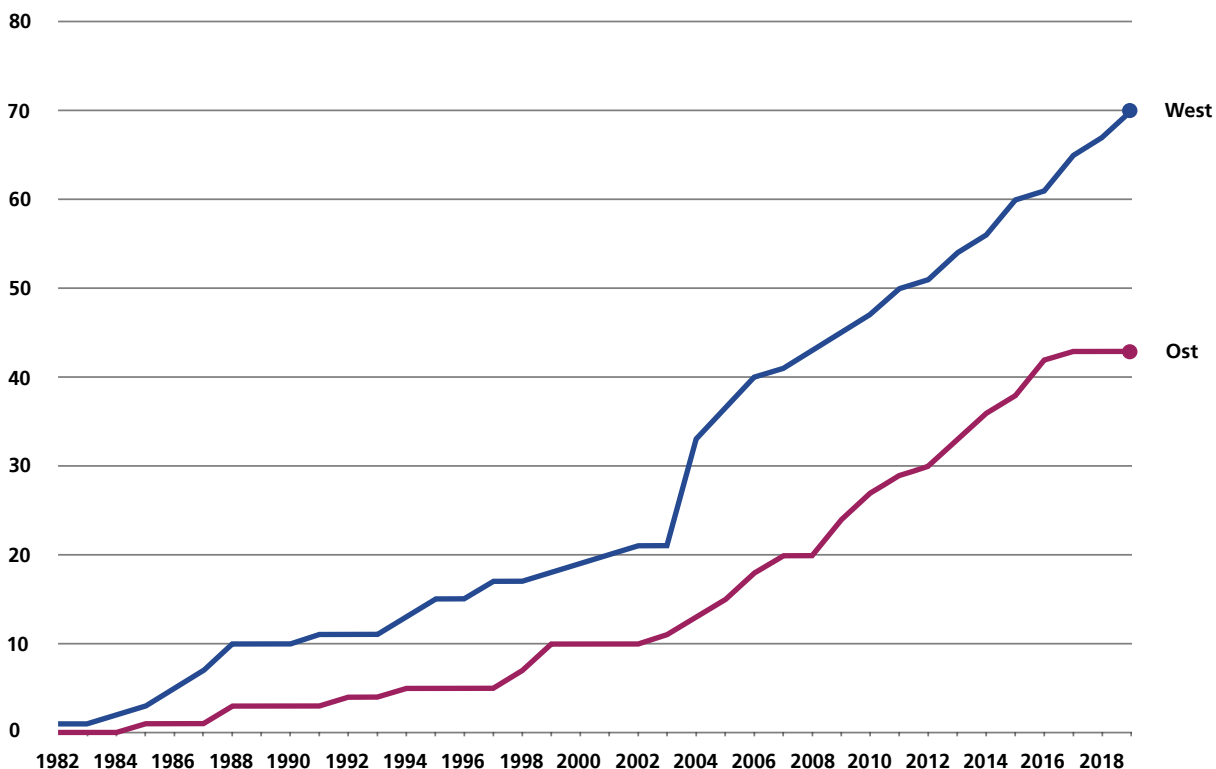
⁴⁷ Vgl. Held, Ulrich / Merkle, Rita (2008): *Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen. Motivationen, Strukturen, Aktionsfelder*, Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Heft 19 (2008), S. 48 ff., https://skew.engagement-global.de/publikationen-archiv.html?file=files/2_Mediathek/Mediathek_Microsites/SKEW/Publikationen/Publikationen_Archiv/Schriftenreihe_Dialog_Global/skew_dialog_global_nr19_deutsch_chinesische_kommunalbeziehungen_studie.pdf&cid=131303; sowie: Ahlers, Anna Lisa (2014): *Kommunalpolitik in China: Warum wir chinesische Politik erst verstehen, wenn wir auch die lokale Ebene in den Blick nehmen*, China-Monitor, Nr. 10, 18.6.2014, Mercator Institute for China Studies, S. 9, <https://merics.org/de/studie/kommunalpolitik-china>

⁴⁸ Laut Daten des Rates der Gemeinden und Regionen Europas, Deutsche Sektion, sind 86 deutsche Kommunen zwischen 1983 und 2019 eine Partnerschaft mit einer chinesischen Kommune eingegangen, zwei davon in Taiwan (vgl. www.rgre.de/partnerschaft/online-datenbank). Nach Informationen von Goette/Gao (2018) unterhalten 110 deutsche Kommunen 132 aktive Kommunalbeziehungen mit China. Eine weitere Studie von MERICS kommt hingegen auf 115 Partnerschaften, vgl. Kefferpütz (2021).

⁴⁹ Vgl. Stadt Duisburg (o. D.): »Städtepartnerschaft Duisburg und Wuhan«, <https://www.duisburg.de/rathaus/rathausundpolitik/intbeziehungen/partnerschaften/wuhan.php>

⁵⁰ Vgl. Senatskanzlei Hamburg (o. D.): »Chronologie der Städtepartnerschaft«, <https://www.hamburg.de/shanghai/206008/chronologie/>

Abbildung 1

Deutsch-Chinesische kommunale Partnerschaften (1982–2021)

Quelle: Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion (www.rgre.de/partnerschaft/online-datenbank) und Engagement Global SKEW (<https://skew.engagement-global.de/landkarte-deutsch-chinesischer-kommunaler-partnerschaften.html>), Stand 2019.

Diese frühzeitigen kommunalen Verbindungen überdauerten selbst weltpolitische Ereignisse wie die Wiedervereinigung Deutschlands, den Zerfall der Sowjetunion oder die gewaltsame Niederschlagung der Protestbewegung in Peking und anderen Orten 1989.

Parallel zu den ersten kommunalen Verbindungen entstanden auch Kontakte auf Landesebene. Gegenwärtig unterhalten 15 von 16 Bundesländern offizielle Verbindungen mit chinesischen Provinzen, wobei Länder wie Nordrhein-Westfalen gleich mehrere Partnerschaften eingegangen sind (Shanxi, 1984; Jiangsu, 1986; Sichuan, 1988). Jiangsu und Sichuan unterhalten aktuell auch Repräsentanzen in Düsseldorf. Geografische Korrelationen zwischen kommunaler Partnerschaft und Landesebene existieren hingegen nicht. Insgesamt sind Kooperationen zwischen der Landes- und Kommunalebene bei den Partnerschaften die Ausnahme.

BEZIEHUNGSGRAD UND -INTENSITÄT VARIIEREN STARK

Die Intensität des Austauschs und der Grad der Institutionalisierung auf deutscher Seite variieren stark. Nicht selten gehen Städtepartnerschaften wie im Fall von Düsseldorf oder Jena auf einzelne politische Entscheidungsträger_innen oder Unternehmer_innen zurück, die bei der Etablierung des Erstkontakts und der Aufrechterhaltung der Beziehungen die zentrale Rolle übernehmen. In kleineren Kommunen fällt die Beziehungsintensität noch viel stärker mit dem Engagement

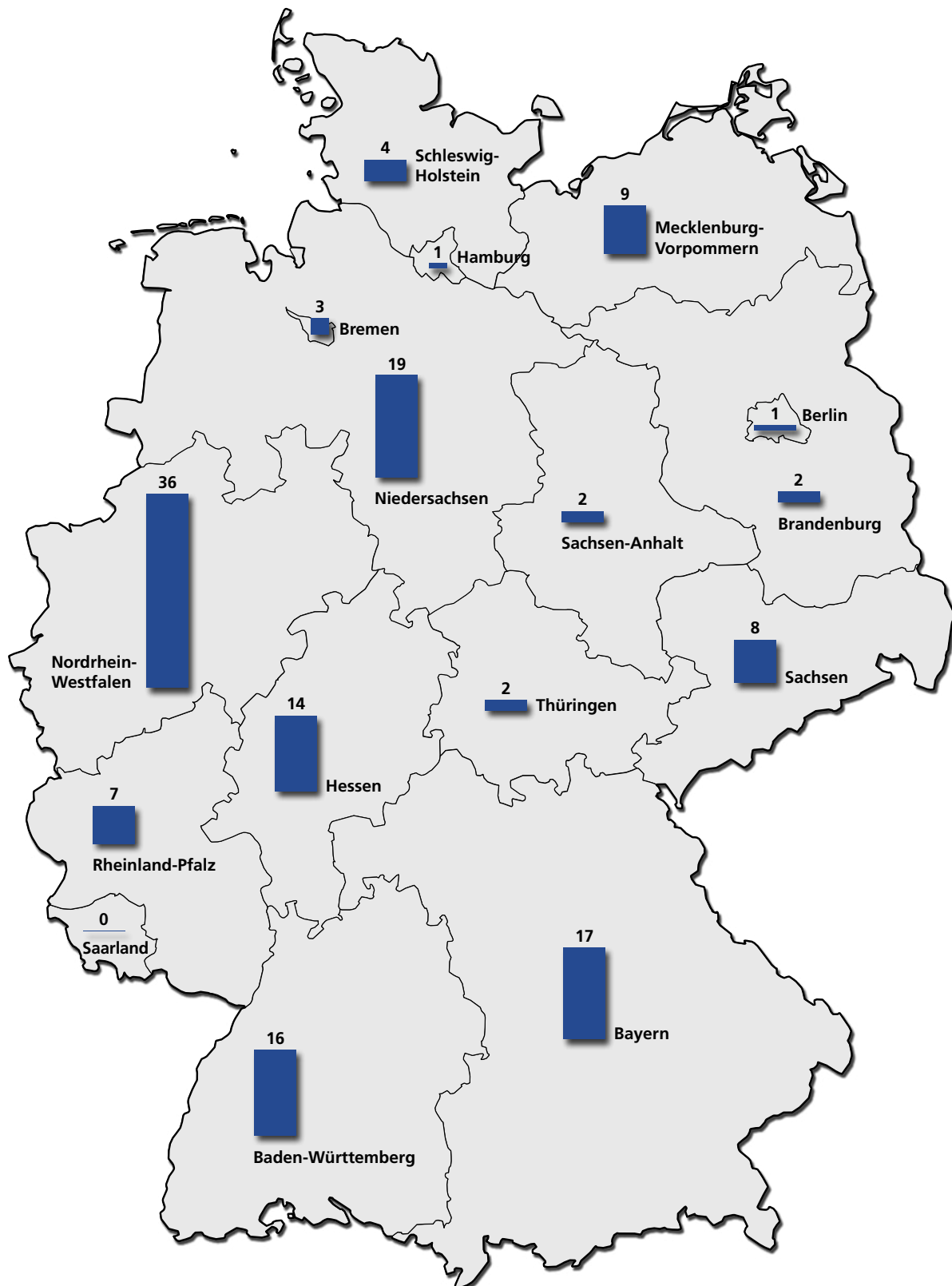
einzelner Akteure zusammen. Oftmals verfügen diese Personen über langjährige China-Erfahrung oder gehören der chinesischen Diaspora an; generell zeichnet sie ein starkes persönliches Interesse an Themen mit China-Bezug aus. Im Zuge der wirtschaftlichen Transformation Chinas haben sich auch die Partnerschaften mit den Jahren gewandelt. Während einerseits Kooperationen im Bildungsbereich an Bedeutung gewinnen,⁵¹ werden die Partnerschaften andererseits auch vermehrt wirtschaftspolitisch genutzt – sei es um in der Kommune die lokale China-Kompetenz zu fördern, im inner-europäischen Standortwettbewerb chinesische Investitionen einzuwerben oder um kleinere und mittlere Unternehmen (KMU) beim Markteinstieg in China zu unterstützen.

Die regionale Verteilung deutscher Unternehmen mit bedeutenden Kooperationen mit China bzw. chinesischen Unternehmen mit Beteiligungen und Greenfield-Investitionen in Deutschland fällt sehr unterschiedlich aus. In traditionellen Industrien wie Stahl, Chemie, Infrastruktur oder Automobilzulieferern interessieren sich besonders chinesische Staatsunternehmen für Kooperationen und Beteiligungen an deutschen Firmen (z. B. Sinochem und KraussMaffei, seit 2016). In neueren Branchen wie Automatisierung, Medizin oder Batterie- bzw. Informations- und Kommunikationstechnologien eröffnen chinesische Großkonzerne Zweigstellen, Produktions- und Forschungsstätten, um von der Nähe zu Absatzmärkten und Zulieferern bzw. dem europäischen Binnen-

⁵¹ Vgl. Goette / Gao (2018), S. 56.

Abbildung 2

Kommunale Deutschland-China-Partnerschaften nach Bundesland



Anmerkung: Für die Grafik wurden kommunale Beziehungen gezählt, die durch ein Freundschafts-, Partnerschafts- oder sonstiges Kooperationsabkommen formalisiert wurden.
 Datenquellen: Rat der Gemeinden und Regionen Europas – Deutsche Sektion (www.rgre.de/partnerschaft/online-datenbank) und Engagement Global SKEW (<https://skew.engagement-global.de/landkarte-deutsch-chinesischer-kommunaler-partnerschaften.html>), Stand 2019.



Box 3: Zivilgesellschaftliche Vereine

Deutsch-chinesische Gesellschaften sind auf der Basis von ehrenamtlichem Engagement auf kommunaler Ebene agierende Vereine, die sich dem Thema »China« verschrieben haben. Die Zielsetzung dieser Vereine wird häufig mit den Stichworten Völkerverständigung und Kulturaustausch beschrieben. Neben der Vermittlung von Informationen und interkultureller Kompetenz ist das Ermöglichen von Kontakten zwischen der deutschen Gesellschaft und Menschen in und aus China ein wichtiges Anliegen. Die Vereine spielen somit eine relevante Rolle für die Ansprache der chinesischen Diaspora. Darüber hinaus sind sie inhaltlich sehr vielfältig ausgerichtet: Während in Braunschweig der Schwerpunkt auf Sprachunterricht liegt, widmet sich der Verein in Erfurt vor allem der Unterstützung von in Thüringen lebenden Chines_innen, insbesondere Studierenden. Der Chinesische Pavillon zu Dresden ist gleichermaßen Nachbarschaftszentrum wie Ort der deutsch-chinesischen Begegnung. Manche Vereine begleiten und gestalten gezielt die Städtepartnerschaft der Kommune, während andere einen kulturellen, wissenschaftlichen oder wirtschaftlichen Schwerpunkt setzen. Die Mitgliederzahlen reichen vom einstelligen bis in den niedrigen dreistelligen Bereich. Nachwuchssorgen sind ein häufiges Problem, da die Arbeit vieler Vereine vom überdurchschnittlichen Engagement Einzelner lebt.

Von den acht in den Untersuchungsregionen betrachteten Vereinen sind lediglich drei in der 2016 gegründeten Allianz (vorher: Arbeitsgemeinschaft) Deutscher China-Gesellschaften (ADCG) organisiert. Die ADCG hat zurzeit 24 Mitgliedsvereine und kooperiert mit der quasi-staatlichen Chinese People's Association for Friendship with Foreign Countries (CPAFFC), die im chinesischen politischen System Aufgaben der Beziehungspflege mit dem Ausland auf der subnationalen Ebene übernimmt – vor allem im Bereich der Zusammenarbeit mit zivilgesellschaftlichen China-Vereinen und der Gründung von Städtepartnerschaften. Durch Zweigstellen ist sie auf Provinz-, Stadt- und Bezirksebene vertreten und aufgrund ihrer bürokratischen Funktionen für deutsche Partner innerhalb formaler Kommunalbeziehungen (nicht aber im Vereinswesen) zumindest indirekt unumgänglich.⁵⁸ Gleichzeitig wird sie in der Forschung als Einflussinstrument der KPCh und Teil der Einheitsfront-Strategie eingestuft.⁵⁹

und schloss beispielsweise 2013 einen Kooperationsvertrag mit einer Dortmunder Schule, die Chinesisch-Unterricht in besonderem Umfang anbietet.⁵⁷

markt zu profitieren (z. B. WuXi Biologics 2020 und Huawei Technologies 2001). Gerade hier kooperieren chinesische Unternehmen eng mit europäischen und deutschen Partnern, übernehmen lokale Fachkräfte, bilden diese aus oder organisieren die Anwerbung aus China. Im mittelständischen Bereich sind deutsche Unternehmen häufig mit Zweigstellen in China vertreten; umgekehrt gibt es mittlerweile auch vermehrt Zweigstellen kleinerer chinesischer Unternehmen in Deutschland (z. B. TCS TürControlSysteme und Shanghai SK Automation Technology, seit 2018). Als größte strukturelle Probleme und Risiken geben die Unternehmen vor allem bürokratische Hürden bei Visa-Angelegenheiten und der Ausländerbehörde sowie Investitionsbeschränkungen an, die auch auf mangelnde Kommunikation und Kompetenz innerhalb der kommunalen Verwaltung zurückgehen.

Ungeachtet der zunehmenden Bedeutung der Wirtschaftskontakte steht nach wie vor bei vielen Partnerschaften auf beiden Seiten der gesellschaftliche und kulturelle Austausch im Mittelpunkt.⁵² Insbesondere der Bildungsaustausch ist Teil des Profils vieler Städtepartnerschaften.⁵³ Knapp drei Viertel der Kommunen mit chinesischen Partnerstädten gaben 2018 an, dass der Schul- und Jugendaustausch zu den Handlungsfeldern ihrer Partnerschaft gehörten⁵⁴; ein erheblicher Teil sah Austausch sogar als wichtigstes Aktionsfeld.⁵⁵ Zu den größten Herausforderungen für Schulen bei der Durchführung von Schulaustauschen mit China zählen Partnersuche und Finanzierung. Die Kommunen leisten dabei teilweise Unterstützung, etwa bei der Anbahnung (z. B. im Rahmen der Städtepartnerschaft Duisburg – Wuhan) oder durch Fahrt- oder Programmkostenzuschüsse bei Schüler_innenreisen in Partnerstädte. Bei Delegationsbesuchen aus der Partnerstadt wirken Schüler_innengruppen in manchen Städten am Programm mit. Andernorts läuft der Schulaustausch hingegen völlig unabhängig von der Kommunalpartnerschaft. Auch Wirtschaftsakteure mit China-Beziehungen treten im kommunalen Umfeld als externe Partner von Schulen auf. In einigen Kommunen bezuschussen dort angesiedelte Firmen den Schulaustausch oder ermöglichen an ihren Standorten in China Praktika oder Werksbesuche. In der Stadt Roth (Bayern) unterstützen neben der Kommune auch dort ansässige Firmen den Schulaustausch finanziell, beispielsweise die Firma Leoni, die in China unter anderem einen Standort in Changzhou unterhält. Bei der Anbahnung der Partnerschaft zwischen Roth und dem Stadtbezirk Xinbei (Changzhou) im Jahr 2014 fungierte Leoni als »Ideengeber«.⁵⁶ Auch das Unternehmen Wilo aus Dortmund unterhält Standorte in China

⁵² Vgl. ebd., S. 53.

⁵³ Vor Beginn der Corona-Pandemie pflegten ca. 250–300 Schulen in Deutschland Partnerschaften mit chinesischen Schulen. Vgl. Frenzel, Andrea / Stepan, Matthias (2019): *Der weite Weg nach China*, China-Monitor, April 2019, Mercator Institute for China Studies, S. 18.

⁵⁴ Vgl. Goette / Gao (2018), S. 56.

⁵⁵ Vgl. ebd., S. 58.

⁵⁶ Vgl. Stadt Roth (o. D.): Partnerstädte: Xinbei (Changzhou), <https://www.stadt-roth.de/de/leben-wohnen/partnerstaedte/xinbei-changzhou/>; vgl. ebenso Tschapka, Tobias (2014): »Distrikt Xinbei und Kreisstadt Roth sind jetzt Partner«, in: nordbayern.de, 31.3.2014, <https://www.nordbayern.de/region/roth/distrikt-xinbei-und-kreisstadt-roth-sind-jetzt-partner-1.3551275>

⁵⁷ Geschwister-Scholl-Gesamtschule Dortmund (o. D.): Unsere Partner: Wilo-Pumpentechnik, <https://gsg-do.de/unsere-partner/wilo-pumpentechnik/>

⁵⁸ Gesellschaft für Deutsch-Chinesische Freundschaft Düsseldorf e. V. (2016): »Chinesische Partner-Freundschaftsgesellschaften im Überblick«, in: *Drachenpost – Jubiläumausgabe 40 Jahre GDGF 1976–2016*, Ausgabe 100, Nr. 4/2016, 35. Jg., S. 85.

⁵⁹ Yoshihara, Toshi / Bianchi, Jack (2020): *Uncovering China's Influence in Europe. How Friendship Groups Coopt European Elites*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, S. 10–11, [https://csbaonline.org/uploads/documents/CSBA8225_\(Uncovering_China's_Influence_Report\)_FINAL.pdf](https://csbaonline.org/uploads/documents/CSBA8225_(Uncovering_China's_Influence_Report)_FINAL.pdf); Yan, Flora (2023): »China's Sister-City Relationships in Focus«, in: *CCP Stealth War Newsletter*, Nr. 133, The Jamestown Foundation, 12.5.2023, <https://jamestown.org/program/sw-133-feature-chinas-sister-city-relationships-in-focus/>; Lomová, Olga / Lulu, Jichang / Hála, Martin (2019): »Bilateral dialogue with the PRC at both ends: Czech-Chinese ›friendship‹ extends to social credit«, in: *Sinopsis*, 28.7.2019, <https://sinopsis.cz/en/friendship-and-social-credit/>

Tabelle 1
Übersicht über die Untersuchungsregionen

	Mitteldeutschland	Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg	Großraum Düsseldorf/ Duisburg
BIP in Millionen Euro (2019)	97.300	168.500	520.652
BIP je Erwerbstätigen	64.400	82.300	76.400
Anzahl der Erwerbstätigen	1.500.000	2.000.000	6.800.000
Anteil der Beschäftigten ohne Berufsabschluss an svpfl. Beschäftigten insgesamt	7,3%	11,8%	14,5%
Studierende an Hochschulen	105.300	135.100	604.800
Anzahl der Übernachtungen (Tourismus)	6.600.000	11.300.00	16.500.000
Anteil der Siedlungs- u. Verkehrsfläche an der Gesamtfläche (Flächennutzungsgrad)	14,9%	14,6%	30,4%
Bevölkerungsdichte (EW/km²)	213	206	833
Anteil der unter 18-Jährigen an der Gesamtbevölkerung	15,3%	16,3%	16,7%
Anteil der 65-Jährigen und Älteren an der Gesamtbevölkerung	26,5%	22,9%	21,5%
Anteil der Ausländer_innen an der Gesamtbevölkerung	6,3%	10,8%	15,2%
Zuwanderungssaldo pro 1.000 Einwohner_innen	3,4	2,3	1,5

Daten: BBSR (2020), gerundet, https://www.ikm-monitoring.de/ikm_monitoring

Neben den institutionalisierten kommunalen Partnerschaften leisten auch lokale, oftmals ehrenamtliche Initiativen, die aus verschiedenen Bereichen wie Wissenschaft, Kultur oder Bildung heraus entstehen können, einen Beitrag zur Integration und Unterstützung der chinesischen Gemeinschaft und zum interkulturellen Austausch mit China. Institutionell können dies Vereine sein, die aus Städte- und Schulpartnerschaften entstanden sind, aber auch Einzelinitiativen im Zuge eines zivilgesellschaftlichen Engagements von Bürger_innen oder Kleinunternehmen. Weiterhin existieren noch Vereinigungen, die aus diasporischen Netzwerken entstanden sind.⁶⁰

GEOGRAFISCHE KONZENTRATION UND METHODIK

Zu Beginn des Forschungsprojekts im Sommer 2021 wurde der Blick zunächst auf Gesamtdeutschland gerichtet. Ziel war es, sich das Thema der deutsch-chinesischen Kommu-

nalbeziehungen in aufeinander aufbauenden Phasen zu erschließen. Zunächst stand die Analyse der Sekundärforschung und der Datenlage im Mittelpunkt, begleitet durch explorative Hintergrundgespräche. Gleichzeitig wurden stichprobenartig Interviews mit Gesprächspartner_innen aus ganz unterschiedlichen Kontexten (Bund – Kommune – China) geführt. Die teilweise schwierige Datenlage in Verbindung mit den oftmals vielschichtigen Kooperationsmechanismen sowie der Fülle an unterschiedlichen kommunalen Projekten mit China-Bezug führten in der zweiten Projektphase (bis ca. Ende 2022) zur Fokussierung auf drei großflächig definierte Untersuchungsregionen:

- Großraum Düsseldorf/Duisburg;
- Metropolregion Hannover – Braunschweig – Göttingen – Wolfsburg;
- Metropolregion Mitteldeutschland (v. a. Sachsen/Thüringen).

Die Auswahl beruht auf verschiedenen Kriterien: Da im Projekt Akteure aus den Bereichen Verwaltung, Politik, Wirtschaft und Bildung befragt werden sollten, mussten diese für alle Untersuchungsregionen etwa im gleichen Maße gegeben sein. Ungeachtet dessen sollten möglichst unterschiedliche Regionen betrachtet werden: einerseits der Großraum Düsseldorf/Duisburg mit langjähriger China-Erfahrung und einer bereits vorhandenen Industrie- und

⁶⁰ Für eine ausführlichere Diskussion der chinesischen Diaspora, vgl. Schäfer, Carsten (2022): *Chinas Diasporapolitik unter Xi Jinping: Inhalte, Grenzen und Herausforderungen*, SWP-Studie 9/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik / Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, <https://doi.org/10.18449/2022S09>



Logistikinfrastruktur, andererseits Ostdeutschland (ohne wie sonst häufig Berlin/Brandenburg), wo die Beziehungen nach 1990 neu aufgestellt wurden und China erst in den letzten zwei Jahrzehnten verstärkt als (Wirtschafts-)Partner identifiziert wurde. Hierbei war auch von Bedeutung, dass gerade in Mitteldeutschland, im Gegensatz zum Großraum Düsseldorf/Duisburg, viele Industrieflächen zur Verfügung stehen, was für die Anwerbung von chinesischen Greenfield-Investitionen von zunehmender Wichtigkeit ist. In der letzten Phase (bis Ende 2023) wurden verstärkt Interviews geführt und mit manchen Partnern ein zweites Mal gesprochen.

Insgesamt wurden in diesem Projekt über 80 Interviews geführt. Die Gespräche waren semistrukturiert und fanden in einer offenen Atmosphäre statt (s. Anhang). Die Gespräche wurden nicht aufgezeichnet, Basis der Analyse sind Gedächtnisprotokolle der Autoren_innen. Von Beginn an war die Schaffung einer gewissen Vertrautheit von großer Bedeutung, da die Unsicherheit über die tatsächliche Ausrichtung der China-Strategie, die Veränderungen in China unter Xi, der Wandel in der deutschen China-Debatte bis hin zu einer Abhängigkeitsdebatte sowie die deutsche Medienberichterstattung viele Gesprächspartner_innen verunsicherte. Die Einstiegsfragen sowie die Vorstellung des Projekts zu Beginn der Interviews waren daher von großer Bedeutung. In den meisten Fällen bestand die Gesprächsstrategie darin, möglichst viel zuzuhören und nur vereinzelt Fakten abzufragen oder im späteren Projektverlauf Erfahrungen aus anderen Gesprächen vergleichend einfließen zu lassen. Die Auswertung der Interviews folgte einer qualitativen Inhaltsanalyse, die in verschiedene Cluster zusammengefasst wurde (s. Kapitel 5).

Box 4: Konfuzius-Institute

Gegenwärtig gibt es in Deutschland 19 Konfuzius-Institute (s. Anhang, Abb. 4), die zwischen 2006 (Berlin) und 2017 (Bonn) gegründet wurden. Konfuzius-Institute sind eine globale bildungs- und kulturpolitische Initiative des chinesischen Staates, die von der (Quasi-) Bildungsbehörde Hanban bzw. ihrer Nachfolgeinstitution Chinese International Education Foundation (CIEF) organisiert und zum überwiegenden Teil finanziert wird. 17 der Institute sind eingetragene Vereine nach deutschem Recht, zwei sind gemeinnützige GmbHs. Die deutsche und chinesische Seite stellen in einer kooperativen Organisationsform üblicherweise je eine_n Direktor_in. Die Institute in Deutschland wurden ursprünglich im Allgemeinen auf Basis eines Rahmenvertrags zwischen Hanban/CIEF und je einer chinesischen und einer deutschen Hochschule gegründet, aktuell werden jedoch nur noch elf als An-Institute oder Kooperationen dieser Art geführt. Seit 2020 haben acht deutsche Hochschulen die Kooperation mit den ursprünglich von ihnen mitgegründeten Konfuzius-Instituten beendet. Die Konfuzius-Institute setzen unterschiedliche Schwerpunkte in ihrer Programmarbeit. Meist werden Sprachkurse und Kulturveranstaltungen sowie Vorträge zu verschiedenen Themen angeboten. Einzelne Institute verfolgen aber auch eine wirtschaftliche oder forschungsbegleitende Ausrichtung. Konfuzius-Institute sind oft innerhalb der örtlichen Kulturszene vernetzt und führen beispielsweise Veranstaltungen mit Museen oder Stadtbibliotheken durch. Auch in inoffizielle China-Netzwerke sind sie – sofern vorhanden – eingebunden. Verschiedene kommunale Akteure haben Anteil an der Arbeit der Institute: Teils sind Kommunen in Trägervereinen oder deren Beiräten als Mitglieder vertreten (z. B. in Freiburg und Paderborn) oder treten als Kooperationspartner auf (z. B. in Berlin). Wirtschaftsvertreter_innen vor Ort sind ebenfalls häufig in den Vereinen präsent (z. B. die Firma Siemens in Nürnberg-Erlangen). Das Audi-Konfuzius-Institut Ingolstadt ist nach einem seiner Hauptsponsoren benannt, während im Stadtstaat Bremen die Wirtschaftsbehörde eine_r der Gründungspartner_innen ist.

5

ERKENNTNISSE: KOMMUNEN SIND KERNSTÜCK DEUTSCHER CHINA-POLITIK

Die durchgeführten Analysen und Interviews des Projekts bestätigen die zentrale Bedeutung der Kommunen für die deutsche China-Politik: Ob Debatten über kulturelle Einrichtungen, Städtepartnerschaften, China-Kompetenz, Lieferketten oder Investitionen in Infrastruktur – Entscheidungen werden maßgeblich vor Ort getroffen und Verhandlungen von Kommunalvertreter_innen geführt. In den Fallbeispielen lässt sich eine Vielzahl an Gemeinsamkeiten finden, die für Akteure aus Politik, Wirtschaft, Wissenschaft und Zivilgesellschaft von großem Nutzen sein können, um – auch vor dem Hintergrund der China-Strategie – Lösungsansätze zu finden, die eine bessere Verzahnung der verschiedenen Ebenen ermöglichen.

WETTBEWERB: DEFINIERENDES ELEMENT KOMMUNALER CHINA-POLITIK

Für Kommunen hängen Wohlstand und Erfolg substanziell davon ab, ob Arbeitsplätze und Steuereinnahmen für eine nachhaltige Entwicklung vor Ort gesichert werden können. Daher verfolgen viele Kommunen in Bezug auf ihre Partnerschaften mit China zwei wirtschaftliche Ziele: Einerseits sollen Investitionen und Ansiedelungen aus China eingeworben, andererseits lokale Unternehmen mit Handels- und Investitionspartnern in China unterstützt werden. Um dies zu erreichen, ist es von Vorteil, den Standort in der Region und über Deutschland hinaus bekannt zu machen. Dabei stehen die Kommunen im Wettbewerb um knappe Ressourcen im wirtschaftlichen Bereich (private Investitionen, Arbeitskräfte), aber auch im politischen Bereich (Fördermittel, öffentliche Investitionen) sowohl anderen Kommunen gegenüber als auch dem Wettbewerb der Bundesländer untereinander sowie dem europäischen Kontext. Innerhalb der kommunalen Verwaltung stehen Aktivitäten mit China-Bezug wiederum im Wettbewerb um Aufmerksamkeit und Ressourcen mit anderen Anliegen. Zudem sind die Kommunen einem enormen Finanzdruck ausgesetzt, der gerade bei kommunalen Ausschreibungen dazu führt, dass oftmals das wirtschaftlichste Angebot angenommen werden muss. In bestimmten Branchen spielt dies chinesischen Akteuren in die Karten, beispielsweise dem chinesischen Elektrobusse-Hersteller BYD, dessen Busse bereits seit 2020 in Bochum, Gelsenkirchen und Herne im Einsatz sind und der bei vorangegangenen Ausschreibungen oftmals der einzige Bieter war. Darüber hinaus müssen

politische Akteure mit ihrer Arbeit in der Kommune auch im demokratischen Wettbewerb bestehen und ihre Entscheidungen bei Wahlen für das Bürgermeister_innenamt, die Bürgerschaft oder den Gemeinderat rechtfertigen. Erfolgreiche Aktionen von lokalen Interessengruppen können dabei starken Einfluss nehmen.

Zum Erreichen ihrer Ziele stehen den Kommunen unterschiedliche Wege zur Verfügung (s. Abb. 3, S. 23): Einerseits stehen sie im Kontakt mit den Wirtschaftsfördergesellschaften der Länder, der Germany Trade & Invest (GTAI)⁶¹, betreiben eigene Initiativen und Büros in China oder organisieren Delegationsreisen mit Wirtschaftsvertreter_innen. Andererseits finden ebenfalls Kooperationen mit anderen Kommunen und Institutionen in Deutschland statt, vor allem im Kontext eines Standortwettbewerbs: Kapazitäten und unterschiedliche Voraussetzungen, beispielsweise der Status als Landeshauptstadt, erlauben es Städten wie Düsseldorf, international mit verschiedenen Regionen diversifizierte Kooperationen zu unterhalten.⁶² Städte wie Duisburg können hingegen durch eine Spezialisierung auf Wirtschaftskontakte zu China große Erfolge erzielen, sind dadurch aber auch stärker von geopolitischen Entwicklungen abhängig.

Bei der Einwerbung von Ansiedelungen (sogenannten Greenfield-Investitionen) und Beteiligungen sind Infrastruktur, Lage, freie Flächen und steuerliche Anreize wichtige Faktoren, bei denen deutsche Kommunen innerhalb des Binnenmarktes mit europäischen Gebietskörperschaften in einem harten Wettbewerb stehen. Trotz der gestiegenen Bedeutung ist China für fast alle Kommunen aber nur einer von vielen Kooperationspartnern und aufgrund der großen geografischen Entfernung sowie interkulturellen Barrieren im Vergleich zu europäischen Partnern nicht so stark präsent.⁶³ Ausnahmen bilden hier kleine bis mittlere

⁶¹ Die Germany Trade & Invest (GTAI) ist die Außenwirtschaftsagentur der Bundesrepublik Deutschland. Sie unterhält weltweit Standorte und pflegt Partnerschaften, um einerseits deutsche Unternehmen im Ausland zu unterstützen, aber auch ausländische Unternehmen anzuwerben und bei Geschäften in Deutschland zu betreuen.

⁶² So sorgen beispielsweise besondere Infrastrukturen wie Flughäfen, aber auch kulturelle Faktoren wie die internationale Attraktivität des Lebens in bestimmten Städten und Regionen für große Unterschiede bei Investitionsentscheidungen.

⁶³ So gingen sowohl die absolute Zahl der Investitionen als auch die Summe der bekannten Transaktionen nach einem Höhepunkt 2016

Abbildung 3

Chinesische Investitionen auf der kommunalen Ebene – schematischer Ablauf



re Kommunen, in denen eine große Einzelansiedlung oder -investition bzw. ein großes Cluster einen überproportionalen Anteil der lokalen Wirtschaft einnehmen kann, wie zuletzt beim Batteriehersteller Contemporary Amperex Technology (CATL) in Arnstadt (Thüringen).

Die Chancen und Risiken stellen Kommunen in solchen Fällen vor besondere Herausforderungen. Grundsätzlich bietet aber, bestätigt durch vielfache Erfahrungen,⁶⁴ fast jede Ansiedlung und Beteiligung zunächst einen positiven Impuls für die Entwicklung einer Kommune und wird daher

entsprechend umworben. Dabei stehen für beide Seiten jedoch die ökonomischen Faktoren im Mittelpunkt. Sind diese nicht gegeben oder werden die Potenziale unter bzw. überschätzt, können solche Ansiedlungen oder Beteiligungen selten allein aufgrund politischer Interessen durchgesetzt werden, insbesondere da deutschen Kommunen häufig die Mittel dafür fehlen und auch auf chinesischer Seite die Auflagen und Kontrollen für die Profitabilität von Investitionen strenger geworden sind. Eine Zunahme von Auflagen für Investitionen könnte eine wirtschaftliche Zusammenarbeit daher grundsätzlich infrage stellen.

schon vor der Covid-19-Pandemie stetig zurück. Nachdem zuvor traditionelle Industrien (z. B. Stahl, Maschinenteile) sowie der Verkauf von günstig in China gefertigten Teilen in Deutschland im Fokus standen, sind in den letzten Jahren gezielte Investitionen in Hochtechnologiebereichen (z. B. Robotik, Medizin) mit Forschung in Deutschland ein Schwerpunkt. Der Abbau von Kapitalüberschüssen in China führte darüber hinaus zu einigen Großinvestitionen, bei denen eher die Werterhaltung und weniger die strategische Anbindung an den chinesischen Markt im Vordergrund standen (z. B. durch große private Konzerne wie die HNA Group und staatliche Investmentfonds wie Jinjiang International). Vgl. Rusche, Christian (2020): »Chinesische Beteiligungen und Übernahmen in Deutschland«, in: *Wirtschaftsdienst – Journal for Economic Policy*, Vol. 100, Nr. 2, S. 144–146, <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2586-6>

⁶⁴ Für einen Überblick vgl. u. a. Dürr, Niklas / Rammer, Christian / Böing, Philipp (2020): *Direktinvestitionen zwischen Deutschland und China aus einer innovationspolitischen Sicht*, Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 8 (2020), Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung; sowie für Fallstudien Giustolisi, Alessio / Terstriep, Judith (2020): Chinesische Investitionen im Ruhrgebiet. Eine Chance für den Strukturwandel?, in: *Forschung Aktuell*, Nr. 9/2020, Institut Arbeit und Technik der Westfälischen Hochschule, <https://www.iat.eu/forschung-aktuell/2020/fa2020-09.pdf>

Anders ist es bei der Unterstützung von Kontakten lokaler Unternehmen nach China. Große Firmen sind von der Kommune unabhängiger und können diese wiederum beim Aufbau von Kontakten im interkulturellen und Bildungsbereich unterstützen. Exemplarisch ist die Bedeutung VWs für die Metropolregion um Hannover: Hier hat sich – begünstigt durch das China-Geschäft eines Konzerns und wissenschaftlichen Austausch – ein bedeutendes Cluster aus deutschen und chinesischen Zulieferer- und Partnerunternehmen gebildet. Eine besondere historische Verbindung dieser Art besteht auch in Duisburg, wo aus der Kooperation deutscher Stahlwerke mit Partnern in Wuhan eine der ersten Städtepartnerschaften mit China entstand (s. Box 5).

Durch die Teilnahme an gemeinsamen Reisen und Partnerschaften können zudem auch kleinere deutsche Firmen Vorteile aus kommunalen Aktivitäten ziehen. Insbesondere im Zusammenspiel mit Forschung, Bildungseinrichtungen,



**Box 5: Eine Zukunft für den Standort:
Der passende Investor und Gewerkschaftsarbeit
im Fallbeispiel Tailored Blanks GmbH**

1982 geht Duisburg eine Partnerschaft mit Wuhan ein. Ausgangspunkt war ein Stahlwerk, das ein Konsortium Duisburger Firmen in der Stadt gebaut hatte. 1995 beginnt die Serienproduktion verzinkter Stahlbleche (tailored blanks) im Thyssen-Werk in Duisburg-Bruckhausen. Um Umsatzeinbußen durch die Wirtschaftskrise auszugleichen, verkauft ThyssenKrupp die Tochter Tailored Blanks GmbH (TB) 2012 an den chinesischen Staatskonzern Wuhan Iron & Steel (WISCO). Der neue Mutterkonzern kann keine günstigen Vorprodukte liefern und ist mit der Sozialpartnerschaft in Deutschland nicht vertraut. Die Belegschaft fühlt sich mit dem neuen Eigentümer alleingelassen und beklagt unter anderem das Verhalten des ehemaligen Mutterkonzerns. TB wird unprofitabel.

2016 führt die chinesische Regierung WISCO und die Baosteel Group aus Shanghai in der China Baowu Steel Group zusammen, um ihre Effizienz zu steigern. Als Staatsunternehmen wird sie von der SA-SAC-Kommission⁶⁵ des chinesischen Staatsrats verwaltet. Ein neues chinesisches Management verhandelt einen Sozialplan mit der Gewerkschaft, der einen begrenzten Stellenabbau mit Abfindungen vorsieht. Die Verhandlungen verbessern Verständnis und Kommunikation zwischen der Belegschaft und der neuen Geschäftsführung. Auf beiden Seiten bestehen jedoch Sprach- und Informationsbarrieren. Mittlerweile besteht starker Druck aus China, in wenigen Jahren profitabel zu werden. Ohne Lohnkürzungen wird 2019 erstmals wieder ein positives Jahresergebnis erzielt und 2020 können Sonderzahlungen an die Belegschaft gezahlt werden. Lieferungen hochwertiger Vorprodukte aus dem Mutterkonzern erhöhen die Produktqualität, eröffnen neue Kundenbeziehungen und stärken die Position des Unternehmens im Vergleich zur deutschen bzw. europäischen Konkurrenz. Durch die Übernahme wird die Schließung und Freistellung der über 800 Mitarbeiter_innen abgewendet.

Die bessere Wirtschaftsleistung ermöglicht Investitionen und damit eine Zukunft für den Standort. Die Qualität und Innovation der Produkte aus Deutschland genießen in China einen guten Ruf, was neben dem Abnehmermarkt in Europa zusätzlich gegen eine Verlagerung der Produktion nach China spricht. Über die Abhängigkeit der Produktion von einzelnen Komponenten ist allgemein noch wenig bekannt. So konnte TB laut Informationen aus Gewerkschaftskreisen Lieferschwierigkeiten bei Kabelbäumen durch den Ukraine-Krieg umgehen, die bei Auto-Herstellern in Deutschland zu Produktionsstopps führten. Aufbau und Austausch einer dahingehenden Expertise, aber auch über die Hintergründe chinesischer Partner sollten über Unternehmerverbände und Gewerkschaften intensiviert werden.

Quellen: Eigene Interviews sowie Giustolisi / Terstriep (2020).

deutsch-chinesischen Gesellschaften und anderen Vereinen können so langfristige Beziehungen entstehen, die sich positiv auf die wirtschaftliche Entwicklung auswirken. So soll beispielsweise in Erfurt das Berufsbildungszentrum der Handwerkskammer (HWK) gemeinsam mit der Industrie- und Handelskammer (IHK) in einem Ausbildungsprogramm des Baumaschinenherstellers XCMG jährlich 200 chinesische Fachkräfte nach deutschen Standards ausbilden. Die Firma eröffnete 2013 eine Europa-Zentrale mit über 3.000 Mitarbeiter_innen in Krefeld. Hauptsitz der Firma ist Xuzhou (Provinz Jiangsu), seit 2007 Partnerstadt von Erfurt. In Wuppertal möchte der chinesische Biopharmaka-

Hersteller WuXi Biologics die Belegschaft am Standort nach drei Jahren verdoppeln und den Fachkräftebedarf durch Ausbildung vor Ort und Ansiedelung aus China decken (s. Box 6).⁶⁵

EXTERNE RISIKEN KOMMUNALER AUßENPOLITIK

Die Zusammenarbeit mit chinesischen Firmen kann auch eine Abhängigkeit in Krisenfällen mit sich bringen, wie sie während der Covid-19-Pandemie besonders deutlich wurde. Unsicherheit entsteht insbesondere, wenn Kommunen nicht auf eindeutige Vorgaben vonseiten des Landes oder Bundes zurückgreifen können oder Entscheidungen treffen, die zu einem späteren Zeitpunkt mit der politischen Grundstimmung in Zielkonflikte geraten. Dies wurde zuletzt bei der Investition von COSCO in den Hamburger Hafen deutlich oder bei den mittlerweile gestoppten Smart-City-Projekten mit Huawei in Duisburg und Gelsenkirchen – Risiken, die nicht unmittelbar in der Kommunalbeziehung mit China entstehen, aber aufgrund externer Veränderungen unmittelbare und nachhaltige Auswirkungen auf Inhalte und Umsetzung kommunaler Außenpolitik haben. Geopolitische Umbrüche wirken folglich bis in die lokale Ebene von Politik und Gesellschaft hinein. Gleichzeitig sind die Schwierigkeiten in der Zusammenarbeit mit China auf der kommunalen Ebene nicht abstrakt, sondern haben oftmals sehr konkrete Folgen.

Kommunen können sich auf die verschiedenen externen Risiken allerdings nur sehr begrenzt vorbereiten. Auf Brüche und Krisen in der internationalen Politik (z.B. globale Gesundheitskrisen oder Handelskonflikte zwischen Großmächten) können Kommunen mit Exportorientierung und globalen Lieferketten nur sehr eingeschränkt reagieren oder kaum vorbeugende Maßnahmen treffen; diese stehen eher großen Gemeinden mit finanziellen Spielräumen zur Verfügung, beispielsweise Düsseldorf als Landeshauptstadt. Außenpolitischen Risiken mit einzelnen Ländern wie China kann zudem nur in engem Austausch mit Land und Bund sowie mit dem Aufbau spezieller Kompetenzen vorgebeugt werden. Letztlich sind die Kommunen davon abhängig, ob die Bundespolitik bei der Ausgestaltung des Verhältnisses mit China klare Richtlinien oder gesetzliche Vorgaben ausspricht. Außen-, aber insbesondere auch sicherheitspolitisch können die Kommunen hier langfristig nicht ohne Hinweise und Kompetenzen von anderen staatlichen Stellen – sowohl auf Landes- als auch auf Bundesebene – erfolgreich agieren. Fehlende Beratungs- und Informationsangebote belasten dabei besonders kleinere Kommunen mit begrenzten Personalkapazitäten; nicht selten steht hier nur eine Teilstelle in der Verwaltung zur Verfügung.

Darüber hinaus können wirtschaftliche Kooperationen auf kommunaler Ebene nicht ohne eine breite gesellschaftliche

⁶⁵ State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (Kommission des Staatsrats zur Kontrolle und Verwaltung von Staatsvermögen, 国务院国有资产监督管理委员会).



Unterstützung gestalten werden, selbst wenn sie im Wettbewerbsinteresse der Kommune liegen. So können Kontroversen im Extremfall dazu führen, dass Beziehungen sogar abgebrochen werden, wie im Fall der niederländischen Stadt Arnhem⁶⁶ oder der Stadt Kiel, die einen länger geplanten Ausbau der Freundschaft mit der Stadt Qingdao zur Städtepartnerschaft aufgrund öffentlicher Bedenken wieder auf Eis gelegt hat.⁶⁷

Kommunale Akteure sind in der Zusammenarbeit mit China – aber auch generell im Bereich der internationalen Kooperation – immer mehr gefordert. Die sich wandelnden Rahmenbedingungen für diese Beziehungen können nicht länger ignoriert werden. Sie fordern von kommunalen Akteuren ein hohes Bewusstsein und Sensibilität für den Umgang mit schwierigen Partnern. Umso wichtiger ist es, belastbare Ziele und Vereinbarungen für die Kommunalbeziehungen mit China zu finden, wofür neben der wirtschaftlichen auch die persönliche, die kulturelle und die alltägliche Ebene des Austauschs genutzt werden muss. Zuletzt bestehen auf der kommunalen Ebene auch sprachliche und Wissensbarrieren im Umgang mit China. Der Aufbau und die Vernetzung von Kapazitäten – zwischen Kommunen, aber auch zwischen Kommunen, Land und Bund – sind daher nötig, um die Voraussetzungen für eine resiliente und erfolgreiche Kooperation mit China auf kommunaler Ebene zu gestalten. In Zukunft könnten auch alternative Formate wie die Partnerschaft in internationalen Städtenetzwerken oder projektbasierte transkommunale Kooperationen Wege darstellen, um das Risiko aus wirtschaftlichen Kooperationen zu reduzieren.⁶⁸

CHINA-KOMPETENZ FÖRDERT RESILIENZ

In den Kommunalbeziehungen mit chinesischen Partnern können viele Verunsicherungen auftreten, angefangen bei deren kurzfristiger Terminplanung über das Vorschlagen finanziell überdimensionierter Projekte, das frühe Drängen auf den Abschluss formaler Vereinbarungen, die Nichtein-

Box 6: Investitionen, Hochtechnologie und Expertise aus China nach Deutschland: Fallbeispiel WuXi Biologics Germany GmbH

Die Geschichte des Auftragsentwicklers und Herstellers von Biopharmazeutika reicht lange zurück: Der Mutterkonzern WuXi PharmaTech wird im Jahr 2000 durch den CEO und Vorsitzenden, den Chemiker Ge Li, in der Stadt Wuxi (Provinz Jiangsu) gegründet. 2008 übernimmt der Konzern die US-Firma AppTec Laboratory Services mit Standorten in den USA. Der Konzern ist eine der chinesischen Firmen, die 2015 in den USA von der Börse gehen, um am Heimatmarkt bessere Bewertungen zu erzielen. 2016 übernimmt der in WuXi AppTec umbenannte Konzern die deutsche Crelux GmbH mit Forschungsstandorten in Deutschland. Die Tochter WuXi Biologics geht 2017 in Hongkong an die Börse. Sie wird seitdem von unterschiedlichen internationalen Konsortien und Investmentfirmen kontrolliert.

2020 vereinbart WuXi Biologics ein Mietabkommen für Arzneimittel-Produktionsanlagen der Bayer AG in Leverkusen in Höhe eines öffentlich nicht genannten Betrags. Als Begrüßungsgeschenk spendet die Firma 1.600 Atemmasken an das Klinikum der Stadt Leverkusen, die seit 2014 mit der Stadt Wuxi verpartnert ist. 2021 erwirtschaftet die Firma ca. 50 Prozent ihres Umsatzes in den USA, den Rest zu fast gleichen Teilen in Europa und China. Insbesondere Aufträge im Kontext der Covid-19-Pandemie befördern das Wachstum. 2020 erfolgt ein großer Auftrag von AstraZeneca zur Abfüllung von Impfstoffen. Enorme Umsatzzahlen und ein hohes Interesse bei Anleger_innen spiegeln sich in einem gegenüber 2017 zeitweise um das 15-Fache gestiegenen Aktienkurs wider. Ebenfalls 2021 erwirbt die Firma für 150 Mio. Euro Serviceleistungen und die Nutzungsrechte für einen weiteren Standort der Bayer AG zur Herstellung von Wirkstoffen für Biologika in Wuppertal. Koordiniert wurde die Ansiedelung mit der Wirtschaftsförderung NRW.Global Business. Geplant ist der Aufbau von Produktionskapazitäten für Biopharmazeutika und über 400 Arbeitsplätzen im Hochtechnologiebereich. 2022 sind über 200 Beschäftigte am Standort tätig.

Im Februar 2022 werden zwei Tochtergesellschaften von WuXi Biologics in Shanghai und Wuxi auf eine Liste nicht verifizierter Firmen des US-Handelsministeriums gesetzt. Aufgrund der Corona-Pandemie konnten die US-Regierungsbehörden die ordnungsgemäße Überprüfung (d. h. Eigengebrauch, kein Weiterverkauf) aus den USA importierter High-Tech-Ausrüstung vor Ort in China standardmäßig nicht durchführen. Im Dezember 2022 wird die Verifizierung abgeschlossen und die Firma von der Liste gestrichen. 2023 gibt die Firma eine Produktionspartnerschaft für das Covid-Medikament Gohibic der deutschen BioTech-Firma InflaRx bekannt. Das Unternehmen ist mit über 12.000 Mitarbeiter_innen in 27 Staaten weltweit einer der größten Auftragsentwickler und Hersteller moderner Biopharmazeutika.

Eine besondere Rolle für den Erfolg der Firma in Deutschland spielt die Übernahme zahlreicher deutscher Mitarbeiter_innen in leitenden Positionen, wodurch das Unternehmen als »deutsche Firma mit chinesischem Namen« wahrgenommen wird. Um den steigenden Fachkräftebedarf zu decken, wird vor Ort ausgebildet. Ebenso werden hochqualifizierte Kräfte aus China angesiedelt, um Know-how und Kompetenzen am Standort zu stärken. Da das Unternehmen aufgrund seiner chinesischen Herkunft manchmal kritisch hinterfragt wird, steht die Einhaltung höchster Umwelt- und Sozialstandards wie die gleichberechtigte Ausbildung und Beschäftigung von jungen Auszubildenden vor Ort besonders im Vordergrund. In Wuppertal gilt WuXi Biologics als Vorzeigeunternehmen für die deutsch-chinesische Kooperation.

Quelle: eigene Interviews mit Dr. Benjamin Minow, Geschäftsführer der WuXi Biologics Germany GmbH, und Martin Wans, Director Communications & Public Affairs Europe.

⁶⁶ Nach Protesten über den Umgang Chinas mit den Uigur_innen wurde 2021 eine Partnerschaft mit Wuhan durch die niederländische Stadt Arnhem aufgelöst. Die Entscheidung fiel trotz einer aktiven Kooperation im Wasserstoffbereich. Amnesty International Nederland weist in diesem Zusammenhang auf eine positive Rolle lokaler Partnerschaften für die Menschenrechte hin. Vgl. Amnesty International Nederland (2021): *Mensenrechten Centraal stellen in decentrale Partnerschappen met China*, März 2021, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2021/03/Amnesty-International-Adviesdocument-Mensenrechten-in-Decentrale-Partnerschappen-met-China_.pdf?x82206; sowie Zwart, Sanne (2022): »Sister city relations with China: a Dutch dilemma«, in: *Clingendael Spectator*, 28.11.2023, <https://spectator.clingendael.org/en/publication/sister-city-relations-china-dutch-dilemma>

⁶⁷ Zur Diskussion um die Städtepartnerschaft zwischen Kiel und Qingdao siehe NDR (2023): »Kiel nimmt Abstand von der Städtepartnerschaft zu Qingdao«, in: *ndr.de*, 20.9.2023, <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Kiel-nimmt-Abstand-von-der-Staedtepartnerschaft-zu-Qingdao,qingdao104.html>

⁶⁸ Vgl. Zwart (2022); sowie Fan, Shea X. / Huang, Charlie / Walker, Matthew / Bartram, Timothy (2020): »After 40 years of Australian-Chinese sister cities, how are they faring?«, in: *The Conversation*, 29.1.2023, <https://theconversation.com/after-40-years-of-australian-chinese-sister-cities-how-are-they-faring-128549>


Box 7: Neue Stereotype: Drohender Rückschritt für die China-Kompetenz

Wissensvermittlung ist ein wesentlicher Beitrag zum Auf- und Ausbau von China-Kompetenz. Einseitige Informationszugänge lassen jedoch (neue) Stereotype entstehen, die sogar der Erkenntnis zuwiderlaufen können, dass mehr China-Kompetenz in der Breite der Gesellschaft benötigt wird. So berichten Akteure, die sich in Schulen und Kommunen für Chinesisch-Unterricht und Schulaustausche einsetzen, von sinkender Nachfrage und zunehmender Skepsis gegenüber diesen Angeboten. Sorgsames Abwägen und sachliches Hinterfragen sind von jeher ein selbstverständlicher und notwendiger Teil des Prozesses. In Elternbeiräten oder Kollegien häufen sich jedoch Debatten, die mit zunehmender Schärfe und abnehmender Differenziertheit geführt werden, indem beispielsweise die Menschenrechtsproblematik pauschal als Argument gegen einen Schulaustausch eingesetzt wird, bis hin zu der Frage, ob Chinesisch-Unterricht überhaupt noch zeitgemäß sei. Dass dies in einer Zeit der wachsenden Bedeutung Chinas als globaler Akteur sowie Partner, Wettbewerber und systemischer Rivale für Deutschland und Europa geschieht, ist alarmierend.⁶⁹ Die Bundesregierung hat in der China-Strategie jedoch betont, dass Schulen und Austauschbegegnungen wichtig seien, um mehr China-Kompetenz zu schaffen.⁷⁰

haltung des Dienstweges bis hin zu sensiblen Anfragen, die auf deutscher Seite schwer einschätzbar sind. Darüber hinaus sorgen in den kommunalen Verwaltungen eine zähe Responsivität bei Anfragen aus Deutschland, oft wechselnde Ansprechpartner_innen und undurchschaubare Strukturen der chinesischen Seite für verstärktes Kopfzerbrechen. In der Erfahrung der kommunalen Akteure stärken China-Kompetenzen daher ihre Handlungsfähigkeit und tragen zur aktiven Gestaltung von und verbesserter Kommunikation in Kooperationen bei. Gelingende Beziehungen hängen zudem davon ab, mit welchem Selbstverständnis und Anspruch sie von deutscher Seite angegangen werden und ob dabei auch interne Kommunikations-schwierigkeiten und Interessenkonflikte bewältigt werden können. In diesem Sinne ist Selbstkenntnis – das Wissen um die eigenen Standpunkte und Interessen in der Kooperation – die wichtigste China-Kompetenz und Voraussetzung für ein souveränes und strategisches Beziehungsmanagement.

China-Kompetenz ist die Fähigkeit, China-Wissen situativ anwenden und spezifische Probleme reflektierend in den weiteren Kontext einordnen zu können. Sie umfasst verschiedene Teilkompetenzen. Der Bedarf an China-Wissen bzw. -Expertise wird von kommunalen Akteuren quer durch die Bereiche als wichtiger Bestandteil von China-Kompetenz erkannt. Die Bedürfnisse sind jedoch kontextabhängig sehr

verschieden: Während sich manche Akteure besseres allgemeines Wissen wünschen, beispielsweise zur Geschichte Chinas oder zu aktuellen Entwicklungen im Land, betonen andere die Bedeutung fach- und sektorspezifischer Kenntnisse, zum Beispiel der politisch-administrativen Strukturen in China im Rahmen von Städtepartnerschaften. Besonders im zivilgesellschaftlichen und Bildungsbereich wird zudem die Notwendigkeit interkultureller Kompetenzen hervorgehoben. Als besonders wünschenswert, aber auch besonders schwierig zu erlangen, gilt die kommunikative Kompetenz, also die Fähigkeit, sich auf Chinesisch mit chinesischen Partner_innen auseinanderzusetzen zu können.

Letztlich bleibt China-Kompetenz immer ein Annäherungswert. Teilkompetenzen können je nach Kontext unterschiedlich schwer wiegen, einander aber nie völlig ersetzen, denn nur eine integrierte China-Kompetenz vermittelt die Fähigkeit der Differenzierung und Kontextualisierung. Der Begriff der China-Kompetenz kann daher nicht auf bloße Wissensvermittlung reduziert werden. Während der Nutzen von China-Kompetenz als Rüstzeug oder Mittel der Ertüchtigung in der Auseinandersetzung mit China in der Bundespolitik das dominante Argument ist, greift ein solches utilitaristisches Verständnis für viele Vertreter_innen der kommunalen »Mikroebene« zu kurz.

China-Kompetenzen werden in den Kommunen in Verwaltung, Wirtschaft, Bildung, Kultur und Zivilgesellschaft einerseits benötigt, gleichzeitig aber auch von der Kommune für die breitere Gesellschaft zur Verfügung gestellt. Hier können die unterschiedlichen Akteure innerhalb der Kommune durch Austausch und Vernetzung Synergien schaffen. In vielen Kommunen geschieht dies bereits. China-Kompetenz erwächst in vielen Bereichen aus der Praxis. Folglich sollten die oft spezifischen China-Erfahrungen der Kommunen als Ressource anerkannt und genutzt werden.

KOMPETENZEN INTEGRIEREN: WISSEN, INTERKULTURELLE KOMPETENZ, SPRACHE

Der Bedarf an Wissen über chinesische Akteure, Strukturen, Diskurse und Strategien wird in den Kommunalverwaltungen durchgehend erkannt – obwohl China in vielen Kommunen nicht das wichtigste Thema ist. Nichtsdestotrotz fehlen Erfahrung, Ressourcen und regionale wie überregionale Plattformen, um sich zügig und umfassend – über allgemeine Informationen des Bundes hinaus – ein Bild vom chinesischen Gegenüber machen zu können. Kommunale Akteure, insbesondere in den Rathäusern, wissen um die Notwendigkeit, »den chinesischen Kontext zu kennen«⁷¹ und chinesische Partner_innen einordnen zu können. Sie benötigen dafür sowohl allgemeines Hintergrundwissen als auch spezifisches Wissen, insbesondere über gegenwärtige politisch-gesellschaftliche Entwicklungen. Es fehlt jedoch an gebündel-

⁶⁹ Vgl. Die Bundesregierung (2023), S. 10.

⁷⁰ Vgl. Die Bundesregierung (2023), S. 61: »Die China-Kompetenz der nächsten Generation entsteht an Schulen, Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen. Wir ermutigen diese zur verstärkten Vermittlung von China-Kompetenz, inklusive Sprachkompetenzen. (...) Wir setzen uns für mehr Austausch zwischen deutschen und chinesischen Jugendlichen, Studierenden und Wissenschaftlerinnen und Wissenschaftlern ein, um China-Kompetenz durch zwischenmenschliche Kontakte zu unterstützen.«

⁷¹ Qualitative Interviews mit Akteuren aus Kommunalverwaltungen in den drei Untersuchungsregionen.



Box 8: Unterschätzte Chancen

Konfuzius-Institute geraten wegen ihrer Nähe zum chinesischen Staat, der die Arbeit der Institute zu einem großen Anteil finanziert, häufig in die Kritik. Sie sind ihrem ursprünglichen Konzept nach kooperativ deutsch-chinesisch organisiert, meist in der Rechtsform eines eingetragenen Vereins nach deutschem Recht. Die inhaltliche Programmgestaltung abseits von Sprachkursen und Kulturveranstaltungen liegt im Allgemeinen in der Verantwortung der deutschen Direktion, die sich in der Regel intensiv damit auseinandersetzt, wie diese Kooperation zu gestalten ist. Die Institute erfüllen nicht nur niedrigschwellig einen Bildungsauftrag, der unabhängig davon, wie man seine Ausführung bewertet, in Deutschland kaum anderweitig abgedeckt wird, sondern bieten auch einen etablierten Kanal für Austausch und Kommunikation mit der chinesischen Seite und schaffen Wissen über die Gestaltung und Substanz chinesischer Bildungsaußenpolitik.⁷³

Deutsch-Chinesische Gesellschaften geraten wegen der politischen Bedeutung, die China ihnen beimisst, oftmals unter den (meist unkonkreten) Verdacht der Beeinflussung. Viele zivilgesellschaftliche Vereine gehen jedoch auf die Initiative und das intensive ehrenamtliche Engagement Einzelner zurück und sind weder an deutsche noch an chinesische Dachorganisationen angeschlossen. Ihre Sprach- und Reiseangebote, kulturellen und anderen thematischen Aktivitäten tragen in einem gewissen Umfang zum Auf- und Ausbau von China-Wissen bei, wo andere Angebote fehlen. Als Anlaufstelle eines interessierten, vorwiegend nicht akademischen Publikums befriedigen Konfuzius-Institute und Vereine auf unterschiedliche Weise durchaus einen gesellschaftlichen Bedarf. Die erworbenen Kenntnisse und erlebten Begegnungen schaffen zumindest eine Früh- oder Vorstufe von China-Kompetenz, die diese Zielgruppe durch andere Angebote kaum abdecken kann. Insbesondere China-Gesellschaften bieten zudem wertvolle Berührungspunkte zwischen Deutschen und Chines_innen, die hierzulande leben.

ten, aktuellen und auf die Kommunen zugeschnittenen Informationszugängen. Die Kommunen greifen hier teils zur Selbsthilfe, indem sie Vernetzungsmöglichkeiten nutzen und schaffen, die auch dem Wissensaustausch dienen. Oft sind diese aber strukturell kaum verankert und funktionieren eher als Ad-hoc-Formate. Übergreifende Vernetzungsangebote durch Dritte existieren kaum. Auch der seit 2016 bestehende »Runde Tisch zu kommunalen Partnerschaften mit China« der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global⁷² wird nach 2023 nicht fortgeführt. Als Konsequenz haben sich mehrere Kommunen dazu entschlossen, das erfolgreiche und aus ihrer Sicht notwendige Format in Selbstorganisation ab 2024 fortzusetzen. In unseren Gesprächen wurde deutlich, dass sich eine Vielzahl an Kommunen weiterhin ein übergreifendes Vernetzungsangebot in Partnerschaft mit der Landes- und Bundesebene wünscht. Für spezielle und akute Themen, zum Beispiel wenn Anfragen von chinesischen Interessent_innen nicht eingeordnet werden können, sind zudem schnelle und unkomplizierte Kommunikationskanäle zu sachkundigen Stellen notwendig.

Inter- und transkulturelle Kompetenz umfasst etwa die Fähigkeit zum Perspektivwechsel und die Stärkung anderer Alteritäts- sowie Stereotypenkompetenzen. Sie ist kein »Wohlfühl-Add-on«, sondern ermöglicht erst den Aufbau einer funktionierenden und strategischen Kommunikation. Mehr inter- und transkulturelle Kompetenz bedeutet daher nachhaltige Handlungs- und Reflexionsfähigkeit. Sie begünstigt ein aktives Handeln im Bewusstsein eigener Interessen und Werte, das gleichzeitig eine realistische Sicht auf die Motive chinesischer Partner_innen einbezieht. Akteure mit vertiefter China-Kompetenz greifen seltener auf pauschale Bewertungen zurück. Ein Verständnis chinesischer Handlungslogik ist also nicht nur im politisch-ideologischen, sondern auch im operativen Sinne hilfreich.

Im Schulbereich legen erfahrene Lehrkräfte Wert auf eine aktive Gestaltung (z. B. durch gemeinsame Themen-Workshops), sodass beim Zusammentreffen echte Begegnungen zwischen den Schüler_innen, aber auch den Lehrkräften möglich werden. Lehrkräften ohne sinologischen Hintergrund fällt es unter Umständen schwerer, diese inhaltlichen Akzente zu setzen. Sie vertrauen bei Besuchen in China eher auf Reiseagenturen, die ebenfalls für das Matchmaking zuständig sind und Programme mit einem großen Sightseeing-Anteil anbieten. Auf der chinesischen Seite ist das Bewusstsein für Projektarbeit oft kaum ausgeprägt, sodass es umso wichtiger ist, dass deutsche Gastgeber_innen ihren chinesischen Gästen beim Gegenbesuch einen ent-

sprechenden Gestaltungswillen kommunizieren und diesen auch umsetzen.⁷⁴

Im Bereich der Kommunalverwaltungen kann mangelndes interkulturelles Verständnis zu Pauschalisierungen führen, wenn Probleme grundsätzlich »kulturalisiert« werden. Im Einzelfall beruhen Schwierigkeiten häufig auf spezifischen Interessenkonflikten, zum Beispiel der Verpartnerung zweier Städte mit unterschiedlichen inhaltlichen Vorstellungen, oder auf administrativen Problemen. Zudem weisen auch chinesische Partnerstädte unterschiedliche Profile auf. Chinesische Städte, die in internationalen Kooperationen stärker engagiert oder schlicht effizienter verwaltet sind, stellen für die deutsche Seite auch bei fehlender Sprachkompetenz zumeist keine Blackbox dar, weil eindeutiger und nachvollziehbarer kommuniziert wird.

Chinesische Sprachkompetenz wird von kommunalen Akteuren aller Bereiche als unabdinglich für einen substanziellen Austausch erkannt. Allerdings ist sie nur in wenigen Fällen in Verwaltungen oder Wirtschaftsförderungsgesellschaften vorhanden. Dies wird offen als problematisch benannt,

⁷² Siehe Engagement Global – Deutsch-chinesische kommunale Partnerschaften – Runder Tisch China unter <https://skew.engagement-global.de/deutsch-chinesische-kommunale-partnerschaften.html>

⁷³ Vgl. Die Bundesregierung (2023), S. 61: »Durch die zunehmende Bedeutung Chinas wächst der Bedarf an Menschen mit China-Expertise. Dazu gehören u. a. Sprachkompetenz, interkulturelle Kompetenz und landeskundliche Fachkompetenz, Wissen um die Ziele des globalen Engagements Chinas und praktische Erfahrung in der bilateralen Zusammenarbeit im Kontext des chinesischen politischen Systems« [Hervorhebung der Autor_innen].

⁷⁴ Vgl. Frenzel / Stepan, S. 38–39.



Box 9: Werte kommunizieren

Eine Voraussetzung für gelingende deutsch-chinesische Kooperation ist Klarheit über die eigene Position und die Ziele der Zusammenarbeit. Dies ist zunächst eine Frage des eigenen Anspruchs. Im Rahmen einer vertrauensvollen Beziehung auf Basis inter- und transkultureller Kompetenz geschieht dies nicht konfrontativ und kann trotzdem präzise und selbstbewusst kommuniziert werden. Gerade bei langjährigen, fruchtbaren Kooperationen ist es teilweise fester Bestandteil des Besuchsprogramms, chinesischen Gästen zum Beispiel die deutsche Parteienvielfalt und das Funktionieren des Parlaments vorzustellen. Auch an Rahmenprogrammen zur Demokratieerziehung haben chinesische Partner_innen schon teilgenommen. Eine zunehmende ideologische Kontrolle in China schränkt die Freiräume chinesischer Partner_innen bei Besuchen in Deutschland allerdings immer mehr ein. Der offizielle Charakter von Delegationsbesuchen und Austauschbegegnungen kann hier eine paradoxe Schutzfunktion haben, solange diese von chinesischer Seite politisch unterstützt werden. Dennoch sollten sie im Bewusstsein bestimmter roter Linien gestaltet werden, um chinesische Partner_innen nicht zu gefährden. Abseits politisch hochsensibler Themen gibt es weiterhin Austauschmöglichkeiten, über die eine Annäherung möglich ist, etwa im Rahmen von Schulaustauschen durch gemeinsame Projektarbeit zu Themen wie »Strukturwandel in einer Industrieregion« oder »Stereotypen in Deutschland und China«. Immer wieder haben kommunale Akteure – in Stadtverwaltungen, Schulen oder Konfuzius-Instituten – zudem darauf hingewiesen, dass fundierte chinesische Sprachkenntnisse für einen tiefergehenden Austausch unverzichtbar sind. Differenzierte Unterhaltungen über Pressefreiheit oder politische Entwicklungen kommen in all diesen Kontexten auf Deutsch oder Englisch schlicht nicht zustande – auf Chinesisch aber durchaus.

auch wenn fehlende Sprachkenntnisse durch Erfahrung, Sachkenntnis und ein Gespür für interkulturelles Handeln teils kompensiert werden können. Schnelle Abhilfe ist hier kaum möglich, da nur 0,1 Prozent der Sekundarschüler_innen an deutschen Schulen Chinesisch lernen und die Studierendenzahlen der – zudem personell unterausgestatteten – China-Studien an Universitäten extrem niedrig bleiben. Eine Möglichkeit wäre es, verlässliche Akteure aus der Kommune, beispielsweise chinesischesprachige Mitarbeiter_innen aus anderen Abteilungen, bei Bedarf in die Kommunikation einzubinden. Darüber hinaus ist ein entschiedenes und nachhaltiges Engagement der Bildungsbehörden auf Bundes- und Länderebene nötig, um mehr chinesische Sprachkompetenz in die Breite der Bevölkerung zu bringen.⁷⁵

GEGENWÄRTIGER CHINA-DISKURS: VERUNSICHERUNG KOMMUNALER AKTEURE

Die Veränderungen im deutsch-chinesischen Verhältnis befördern ein eher negatives China-Bild im öffentlichen Diskurs (s. Kapitel 3). Dies wird verstärkt durch eine entsprechend pointierte Medienberichterstattung über Entwicklungen in China, veränderte Positionen in der deutschen

Wirtschaft, den tatsächlichen Veränderungen unter Xi Jinping in China, aber nicht zuletzt auch dadurch, dass deutsche Sicherheitsbehörden Chinas Handeln und Wirken in Deutschland und Europa zunehmend in den Blick genommen haben. So spricht der jüngste Bundesverfassungsschutzbericht von Chinas umfassendem Vorgehen zur Informationsgewinnung als »größte Bedrohung in Bezug auf Wirtschafts- und Wissenschaftsspionage sowie ausländische Direktinvestitionen in Deutschland«⁷⁶.

Chinas drastische Veränderungen unter Xi Jinping sowie die Art und Weise, wie darüber gesprochen wird, haben zwangsläufig Auswirkungen auf die öffentliche Bewertung deutsch-chinesischer Kommunalbeziehungen. So hat unter lokalen Akteuren die Angst vor (medialer) Kritik an kommunaler China-Politik und Kooperationen mit China deutlich zugenommen. Im Mittelpunkt stehen hierbei unmittelbare politische Auswirkungen durch eine lokale und überregionale »negative Presse«. Trotz eines erhöhten Bewusstseins im Umgang mit chinesischen *counterparts* verunsichert dies Akteure von chinesischen Investitionsvorhaben, Bildungsaustauschen oder Aktivitäten im Rahmen von Städtepartnerschaften sowie in der Zivilgesellschaft.

Gesprächspartner_innen kommunaler Verwaltungen weisen zudem auf Veränderungen in den jeweiligen Städte- und Gemeinderäten hin. Sowohl bestehende als auch neue Projekte und Kooperationen der Verwaltung mit chinesischen Akteuren werden parteiübergreifend vermehrt infrage gestellt – sei es die Beihilfe der Kommune bei chinesischen Unternehmensübernahmen und -ansiedlungen oder die finanzielle Unterstützung der ansässigen deutsch-chinesischen Gesellschaft im Rahmen einzelner Bildungs- und Kulturprojekte. Die neuen Sensibilitäten in Städte- und Gemeinderäten wurden seitens unserer Gesprächspartner_innen zwar durchgängig befürwortet, oft würden Entscheidungen und Vorgaben für die Verwaltung jedoch einzelfallartig, abrupt und entlang einer übergeordneten Tagesaktualität getroffen. Dadurch nehme die Verunsicherung in den Rathäusern noch weiter zu. Entsprechend wurde in den Gesprächen das Anliegen nach einem strategischeren Diskurs zwischen allen kommunalen Interessenvertreter_innen deutlich. Die Verwaltungen hegen vermehrt den Wunsch, ein gemeinsames Grundverständnis zu erzielen, Wissens- und Erfahrungsaustausche zu forcieren sowie Parameter der Kooperation festzulegen, um das »China-Dilemma« – Distanzierung von China bei gleichzeitiger Kooperation mit China – in der Praxis besser auflösen zu können. Nicht selten, vor allem seitens kleinerer Gemeinden und Städte, wurde dabei der Wunsch geäußert, von der Bundes- und Landesebene nachhaltigere Orientierungshilfen zu bekommen.⁷⁷

⁷⁵ Eine gemeinsame Arbeitsgruppe von Auswärtigem Amt, Kultusministerkonferenz und Bundesbildungsministerium erarbeitet in einer Initiative mit dem Bildungsnetzwerk China derzeit Maßnahmen für den Schulbereich.

⁷⁶ Bundesministerium des Innern und für Heimat (2023): *Verfassungsschutzbericht 2022*, S. 292, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzbericht/2023-06-20-verfassungsschutzbericht-2022-startseitenmodul.pdf?__blob=publicationFile&v=3

⁷⁷ Vgl. eigene qualitative Interviews mit Mitarbeiter_innen von Städte- und Gemeindeverwaltungen aus allen drei Untersuchungsregionen, Zeitraum 2021–2023 (detaillierte Auflistung siehe Anhang).



Box 10: Europäische Dimension

Seit der Reform und Öffnungspolitik der 1980er-Jahre ist für China die Zusammenarbeit mit kommunalen und regionalen Gebietskörperschaften in der EU immer attraktiver geworden. Sie gelten als Ergänzung für bestehende Kooperationsmechanismen zwischen China und der EU bzw. ihren einzelnen Mitgliedstaaten, um politische und wirtschaftliche Interessen voranzutreiben. Sind in den 1980er- und 1990er-Jahren vor allem Partnerschaften zwischen chinesischen Provinzen sowie Städten mit Nord- und Westeuropa zu verzeichnen, wurden zu Beginn der 2000er-Jahre auch Beziehungen mit Regionen und Städten in Italien, Polen und Spanien ins Leben gerufen.

Im Nachgang der europäischen Finanz- und Wirtschaftskrise sowie seit Ankündigung der Neuen-Seidenstraßen-Initiative (Belt and Road Initiative, BRI) im Jahr 2013 wurden vor allem Partnerschaften zwischen chinesischen sowie süd- und osteuropäischen Akteuren eingegangen. Diese entstanden hauptsächlich zwischen 2014 und 2016, was die Intensivierung der chinesischen Beziehungen mit Süd- und Osteuropa unterstreicht, beispielsweise im Rahmen der 16+1-Formate (später 17+1, aktuell 14+1). Dabei stehen kommunale und regionale Gebietskörperschaften in der EU in einem harten Wettbewerb zueinander, besitzen sehr unterschiedliche Handlungsfähigkeiten (Autonomiegrad) und bewerten chinesische Aktivitäten und Akteure höchst unterschiedlich. Die Mehrheit hat ihre Partnerschaften im Zuge der Verschlechterung der europäisch-chinesischen Beziehungen und den Schwierigkeiten in den Pandemiejahren fortgeführt. Andere haben ihre Beziehungen hingegen beendet bzw. kontroverse Themen zurückgedrängt.

Gespräche mit europäischen Akteuren auf lokaler Ebene und Verbandsvertreter_innen zeigen den Wunsch, die unterschiedlichen Bewertungen systematisch zwischen europäischen Städten, Regionen und Brüssel zu teilen. Das Bewusstsein zunehmender Herausforderungen in der Zusammenarbeit mit chinesischen Partnern ist allgegenwärtig, bei gleichzeitiger Betonung des Prinzips der Gegenseitigkeit und eines Mehrwerts, der in den Partnerschaften weiterhin gesehen wird. Um für einen verbesserten Informationsfluss zu sorgen, wäre es lohnenswert, Diskussionen über Chinas Wirken auf subnationaler Ebene in der EU verstärkt in Institutionen wie den Europäischen Ausschuss der Regionen (AdR) oder das Europäische Parlament zu verlagern. Ein Mehr an Koordination ist auch vor dem Hintergrund des kürzlich verabschiedeten Ansatzes, die ökonomische Sicherheit innerhalb der EU zu stärken, wünschenswert. Gleichzeitig könnte die Arbeitsweise im Umgang mit China potenziell verbessert werden, beispielsweise im Zuge der neu geschaffenen Screening-Mechanismen, indem für eine schnellere Verbreitung von Informationen und Erfahrungen über europaweite Investitionen chinesischer Akteure gesorgt würde.

Neben den skizzierten Verunsicherungen spielen auch geopolitische Spannungen, insbesondere der sich zuspitzende Hegemonialkonflikt zwischen China und den USA, eine zunehmende Rolle. So hat der Konflikt direkte Effekte auf Unternehmen in deutschen Kommunen und verstärkt die Verunsicherung. Untersuchungsbeispiele aus dem Großraum Düsseldorf/Duisburg und Mitteldeutschland zeigen, wie KMU mit US-Geschäft nach einem chinesischen Investitionseinstieg vom US-amerikanischen Markt abgeschnitten worden sind – eine Konsequenz, die sowohl weitreichende Folgen für die jeweiligen Unternehmen und Kommunen als auch für den Industriestandort Deutschland haben kann. Durch den Verlust des US-Geschäfts gerieten die untersuchten Unternehmen als maßgeblicher Arbeits- und Wirtschaftsfaktor der jeweiligen Kommune in Existenznot, die nur durch ein aufwendiges Zusammenspiel von Unternehmen, Kommune und jeweiliger Landesregierung aufgefangen werden konnte. Als bedeutende Zulieferer der Automobil- bzw. Flugzeugindustrie hätte das Aus dieser Unternehmen kurz- und mittelfristig schwerwiegende Folgen für die deutsche bzw. europäische Lieferkette gehabt.⁷⁸

DISTANZ ZWISCHEN BERLINER CHINA-POLITIK UND KOMMUNALER UMSETZUNG

Ungeachtet der skizzierten Veränderungen und Verunsicherungen legen kommunale wie lokale Akteure weiterhin ihren Blick auf die Chancen deutsch-chinesischer (Wirtschafts-)Kooperationen, während auf Bundesebene oftmals die Risiken betont werden. Unterschiede in der Bewertung chinesischer Investitionen und ihrer Auswirkungen fallen folglich immer mehr ins Gewicht.

Unsere Falluntersuchungen zeigen, dass chinesische Akteure überwiegend an einem mittel- bis langfristigen Investment interessiert sind. Neben dem Zugang zum EU-Binnenmarkt sind Verkehrsinfrastruktur, Qualitätsproduktion, Facharbeit und Forschung sowie zunehmend auch das Umgehen von künftigen Zöllen Kriterien für eine Investitionsentscheidung in Deutschland. Vor diesem Hintergrund und angesichts des harten Wettbewerbs mit anderen Kommunen und Regionen in deutscher wie europäischer Nachbarschaft um Wachstumsimpulse und Steuereinnahmen stehen die Kommunen chinesischen Investitionen offen gegenüber.

Dementsprechend überrascht es nicht, dass sich insbesondere finanzschwächere Kommunen offen gegenüber Smart-City-Lösungen chinesischer Technologieunternehmen zeigten, um ihre Verwaltung und öffentliche Daseinsvorsorge effizienter zu gestalten und im kommunalen Wettbewerb zu

bestehen⁷⁹ – Überlegungen, die nicht zuletzt auf massiven Druck des Bundes ad acta gelegt worden sind, um zu verhindern, dass chinesische Technologieunternehmen Zugang zu kritischer Infrastruktur und gegebenenfalls auch zu sensiblen Daten von Bürger_innen erhalten. Ungeachtet dessen nutzen mehrere deutsche Städte und Gemeinden vereinzelt chi-

⁷⁸ Vgl. eigene qualitative Interviews mit Beschäftigten der Unternehmen, betrieblicher Interessenvertretung und lokalen Wirtschaftsförderungsgesellschaften in den Untersuchungsregionen Hannover-Braunschweig-Göttingen-Wolfsburg sowie Mitteldeutschland, Zeitraum 2022–2023.

⁷⁹ Beispielsweise hatte Rüsselsheim am Main eine Smart-City-Partnerschaft mit Beteiligung des chinesischen Unternehmen ZTE geplant und Gelsenkirchen Vereinbarungen mit dem Mobilfunkanbieter Huawei getroffen, vgl. Kowalewsky, Reinhard (2022): »Auch Gelsenkirchen stoppt Huawei-Projekt«, in: *Rheinische Post*, 14.11.2022, https://rp-online.de/wirtschaft/auch-gelsenkirchen-stoppt-huawei-projekt_aid-79922145

nesische IT-Anwendungen, beispielsweise zur Verkehrsüberwachung. Kommunale Interessenvertreter_innen verweisen in diesem Zusammenhang neben dem Kostendruck vor allem auf fehlende Sensibilitäten der Landes- und Bundesebene hinsichtlich des Mangels an technischen Alternativen und nötiger finanzieller Unterstützung.⁸⁰ Nicht selten laufen Ausschreibungen der Kommune »ins Leere«, sodass letztlich nur chinesische Anbieter als Option verbleiben.

Darüber hinaus würden Landesregierungen die Kommunen bei der Einwerbung von Investitionen und Unternehmensansiedlungen zwar stark unterstützen, um ihre Standorte gegenüber anderen Bundesländern und der europäischen Nachbarschaft attraktiver zu gestalten, insbesondere kleinere Gemeinden und Städte fühlen sich auf dem finalen Weg der Umsetzung und der fortwährenden Begleitung jedoch alleingelassen, nachdem das Land oder die Institutionen des Bundes beim Zustandekommen etwa von Greenfield-Investitionen mitgewirkt haben. Schließlich übersteigen die Begleitung größerer Investitionen oder auch Eigentümerwechsel die Kapazitäten der Kommunen.

Entgegen allgemeinen Befürchtungen konnten wir in allen drei Untersuchungsregionen feststellen, dass sich chinesische Eigentümer wie Investoren nahezu durchgehend an die Gesetze und Regeln betrieblicher Mitbestimmung wie Tarifbindung, Beschäftigungs- und Standortgarantien halten. Nach Ablauf der Garantien besteht keine Tendenz zu Betriebsabwicklungen oder Verlagerungen nach China. Das chinesische Verhalten hebe sich, nach Aussagen kommunaler Akteure,⁸¹ nicht selten positiv von Eigentümern und Investoren aus dem europäischen Ausland oder den USA ab. Zwar herrsche zu Beginn meist ein vollständiges Unverständnis über Ziele und gesetzliche Grundlagen betrieblicher Mitbestimmung, Gespräche mit den Betriebsrät_innen der jeweiligen Unternehmen zeigen jedoch, dass auf chinesischer Eigentümerseite eine relativ schnelle Umsetzung und Anpassung gemäß Betriebsverfassungsgesetz und darüber hinaus erfolgt. Auf dem Weg dorthin fühle sich die Arbeitnehmerschaft zumeist jedoch vollständig auf sich allein gestellt. Bei Übernahmen sei die deutsche Eigentümerseite lediglich an einer schnellen Geschäftsabwicklung interessiert und der Kommune sowie den örtlichen und regionalen Gewerkschaftsvertreter_innen fehle es an Sensibilität und Know-how. Der Wunsch nach nachhaltigeren Orientierungshilfen wurde auch hier deutlich.

⁸⁰ Eigene qualitative Interviews mit Mitarbeiter_innen von Städte- und Gemeindeverwaltungen, Lokalpolitiker_innen und Mitgliedern des Deutschen Bundestages entsprechend des Wahlkreises, Zeitraum 2021–2023.

⁸¹ Eigene qualitative Interviews in allen drei Untersuchungsregionen mit betrieblichen Interessenvertreter_innen, zuständigen Einzelgewerkschaften, Mitarbeiter_innen von Städte- und Gemeindeverwaltungen, Lokalpolitiker_innen und Mitgliedern des Deutschen Bundestages entsprechend des Wahlkreises, Zeitraum 2021–2023.

6

FAZIT UND POLITIKEMPFEHLUNGEN

Unsere Analyse und Gespräche zeigen, dass kommunale Abläufe, Probleme und Zielkonflikte mit anderen politischen Ebenen (Bund/Land) im Umgang mit China auf der Bundesebene oftmals nur unzureichend bekannt sind. Für die Entwicklung strategischer Lösungskonzepte in der deutschen China-Politik fehlt daher eine wichtige Grundlage. Eine realistische Einschätzung von Interessen und Risiken der deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen ist nicht nur Beiwerk, sondern Kernelement einer zukunftsorientierten China-Politik.

Kommunen sehen die politische Verantwortung für die Rahmenbedingungen im Umgang mit China beim Bund. Deshalb erhofft sich eine Vielzahl an kommunalen Vertreter_innen auf Basis der China-Strategie der Bundesregierung ein Mehr an Unterstützung, Anleitung und Koordinierung, vor allem im Gegensatz zum gegenwärtigen bundespolitischen (»Berliner«) China-Diskurs, der aus Sicht vieler keine sichere Orientierung bietet. Erste Reaktionen auf die Strategie lassen jedoch eine gewisse Ernüchterung auf kommunaler Seite erkennen, da nicht ersichtlich sei, wie über die Ankündigung hinaus, im Rahmen regulärer Bund-Länder-Gespräche verstärkt chinapolitische Themen aufzugreifen, die Distanz zwischen Berliner China-Politik und operativer Umsetzung in den Kommunen überwunden werden könne. Der Eindruck bleibt, dass das »China-Dilemma« (Distanzierung von China bei gleichzeitiger Kooperation mit China) auf Bundesebene zwar erkannt wurde (Stichwort: De-Risking), konkrete Maßnahmen zur Implementierung oder eine klare Priorisierung von Risikobereichen jedoch fehlen. Es verstärkt sich der Eindruck, dass die China-Politik in einer Reihe anderer »Strategien« und »Initiativen« der Bundesregierung bereits umgesetzt wird, die spezifische Situation der Kommunen aber auch hier keine Berücksichtigung findet. Eine Vielzahl an Gesprächspartner_innen hätte sich seitens der Bundesregierung, neben einem eindeutigeren Handlungsrahmen, institutionelle Strukturen und eine größere Klarheit in der Ressourcenfrage erhofft: Wünsche, die unterstreichen, dass strukturelle Einschränkungen im Umgang mit China weitaus größer und entscheidender sind als die oft implizierte »Naivität« kommunaler Akteure gegenüber der Herausforderung »China«.

Eine China-Politik mit klaren Richtlinien würde für die Kommunen das Potenzial bieten, ihre eigenen Interessen sowie die des Bundes und der Länder zu verwirklichen, ohne mit außen- oder sicherheitspolitischen Zielen in Konflikt zu geraten. Fehlende Richtlinien und Strategien oder solche, die die Inter-

essen und Aufgaben der Kommunen nicht berücksichtigen, verhindern hingegen, dass Vorteile der Kooperation mit China im wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Bereich strategisch genutzt sowie Risiken offengelegt und minimiert werden können. Damit einher geht die Tatsache, dass umfangreiche Wissens- und Erfahrungsschätze der Kommunen im Umgang mit China oft ungenutzt verlorengehen bzw. nicht systemisch geteilt werden. Eine Informations- und Koordinierungsstelle auf Bundes- oder Landesebene zur Beratung und Dokumentation von unterschiedlichsten Anliegen im Umgang mit China könnte der Ausgangspunkt sein: eine Anlaufstelle, die bewusst nicht an ein einzelnes Ressort gebunden wäre, Koordinierungsfunktionen innerhalb der Bundesregierung übernehmen und zugleich aktiv den Dialog mit den Bundesländern sowie zwischen den Kommunen suchen und aufbauen könnte. Dadurch könnten das Verständnis der sich stetig verändernden Ausgangslage nachhaltig verbessert, Entwicklungen frühzeitig erkannt und ein Grundstein für aktivere Strategien auf deutscher Seite geschaffen werden.

Wenn in der China-Strategie formuliert wird, dass »die Aufgaben dieser Strategie ohne zusätzliche Belastung des Bundeshaushaltes insgesamt«⁸² bewältigt werden sollen, stellt sich eindeutig die Frage, wie über die »Awareness« hinaus ein zukunftsorientierter Umgang mit China auf allen Ebenen manifestiert werden soll. Hier gilt es nachzuarbeiten und Ressourcen von Bund und Ländern sowie anderen Förderern (z. B. Stiftungen, Unternehmen) zu mobilisieren, um sowohl einen zentralen China-Hub als auch weitere dezentrale China-Stellen deutschlandweit zu schaffen, die mittelfristig unsere strategische Empathie im Umgang mit China erhöhen.

KONKRETE EMPFEHLUNGEN FÜR BUND, LÄNDER UND KOMMUNEN

Kommunale Ebene: Zwischen Anleitung durch den Bund und verbesserter Koordinierung mit Landes- wie Bundesebene

- Aufbau und finanzielle Unterstützung von interkommunalen Netzwerktreffen mit einem Fokus auf China – weniger um Wettbewerb zu reduzieren, sondern viel-

⁸² Die Bundesregierung (2023), S. 9.

mehr um die administrativen wie politischen Probleme im Umgang mit China zu besprechen (Förderung des Informationsflusses und Erfahrungswerte). Pioniercharakter hierfür hat der interkommunale Austausch zu China im Großraum Düsseldorf. Überregionale Vernetzungsansätze wie der »Runde Tisch zu kommunalen Partnerschaften mit China« der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW) von Engagement Global stärken ebenfalls den Erfahrungsaustausch und die Informationsvermittlung zwischen den Kommunen und sollten finanziell gefördert werden.

- Mehr Sprachkompetenz einfordern – und zwar für Rathäuser, in der Wirtschaft und für die Zivilgesellschaft. Die schulische und universitäre Sprachausbildung muss stark ausgebaut werden, um eine breite Basis für sektorenübergreifende Handlungskompetenz zu schaffen – kein China-Spezialistentum.⁸³ Die Verantwortung hierfür liegt in erster Linie bei den Ländern und ihren Bildungsbehörden, weshalb für die Kommunen gilt, sich mit aller Deutlichkeit an ihre Landesregierungen zu wenden. Die Kommunen selbst sollten Möglichkeiten prüfen und ausbauen, um Schulleitungen und Lehrkräfte aktiv bei der Vermittlung von China-Kompetenz zu unterstützen. Chinesisch-Unterricht, Arbeitsgemeinschaften und Schulaustausche könnten ideell, teils aber auch finanziell gefördert werden. Dies wird umso wichtiger, da überregionale Förderungen des Schulaustauschs mit China durch das Auswärtige Amt oder die Stiftung Mercator ab 2024 stark zurückgefahren oder ganz eingestellt werden.⁸⁴
- Schaffung von unabhängigen Informationsquellen über China (Stichwort: China-Hub), die über eine allgemeine Sammlung von Bundesdokumenten zu China hinausgeht. Dies ist zentral, damit Akteure frühzeitig erkennen, welche Ziele chinesische Akteure verfolgen. Dies impliziert beispielsweise das Verständnis darüber, wann individuelle, wirtschaftliche, kommunalpolitische oder parteipolitische Anliegen überwiegen. Ein Verständnis des größeren Rahmens der chinesischen Politik ist dafür unerlässlich. So ist es möglich, Bedrohungen durch chinesische Akteure richtig und frühzeitig einzuschätzen, aber trotzdem weiterhin Räume für produktive Auseinandersetzungen zu schaffen. Dieses Wissen über China ist zentral für die Sensibilisierung bei der Wahl künftiger Kooperationsbereiche mit chinesischen Partnern, etwa

im Rahmen von Städtepartnerschaften (z. B. Green Economy, Biodiversität, Kreislaufwirtschaft, Digital Sustainability).

- Gerade für größere Kommunen mit etablierten Beziehungen nach China ist es sinnvoll, ihre Partnerschaften in Asien weiter zu diversifizieren (Stichwort: Indo-Pazifik). Hierfür müssen vonseiten des Bundes jedoch notwendige Anreize geschaffen und beispielsweise Leuchtturmprojekte als direkte »Bund-Kommunen-Partnerschaften« entwickelt werden.
- Für kommunale Akteure ist es zentral, im Austausch mit China klare Interessen zu formulieren. Zu oft rückt die Frage nach »unseren Zielen und Interessen« in einer Partnerschaft mit chinesischen Akteuren in den Hintergrund. Die Entwicklung eines Partnerschaftskonzepts innerhalb der Kommunen kann das strategische Management einer »Beziehung auf Augenhöhe« erleichtern. Dies geht auch mit einer Neuevaluierung existierender Kooperationen in den verschiedenen Bereichen einher.
- Entwicklungen auf EU-Ebene müssen (noch) stärker verfolgt werden. Im Zuge der skizzierten Neuausrichtung deutscher und europäischer China-Politik werden in Brüssel vermehrt wirtschaftspolitische Entscheidungen getroffen. Für Kommunen und ihre Interessenorganisationen ist es zentral, sich in Brüssel verstärkt Gehör zu verschaffen und eigene Interessen zu formulieren. Darüber hinaus sollte der Austausch unter europäischen Kommunen im Umgang mit chinesischen Partnern intensiviert werden.

Bundesebene: Kommunalbeziehungen als zentrales Kernelement der zukünftigen China-Politik

- Schaffung eines zentralen »China-Hubs« und Förderung dezentraler Ableger in Kooperation mit Ländern, Kommunen und anderen Förderern, sei es physisch oder digital, wobei eine physische Institution mit Sicherheit ein robusteres Mandat besitzen würde. Die Aufgabe eines zentralen »China-Hubs« könnte unter anderem darin liegen, ein deutschlandweites und sektorenübergreifendes Mapping chinesischer Aktivitäten auf kommunaler Ebene zu etablieren und dieses Mapping auch auf europäischer Ebene zu verstetigen. Kommunen und Länder können dies allein nicht leisten.
- Die bilateralen Beziehungen zwischen Deutschland/Europa und China werden auf absehbare Zeit nicht einfacher werden. Die Entwicklungen der letzten Jahre, verstärkt seit dem russischen Angriffskrieg auf die Ukraine, unterstreichen, dass mittelfristig ein großer Fokus der deutschen China-Politik auf den Aktivitäten chinesischer Akteure – Unternehmen, Bildungseinrichtungen, Vereine etc. – in Deutschland liegen wird.
- Kommunen brauchen klare und vertrauensvolle Ansprechpartner für verschiedene Anliegen. Die unter-

⁸³ Vgl. Die Bundesregierung (2023), S. 61: »Die China-Kompetenz der nächsten Generation entsteht an Schulen, Hochschulen und anderen Bildungseinrichtungen. Wir ermutigen diese zur verstärkten Vermittlung von China-Kompetenz, inklusive Sprachkompetenzen.«

⁸⁴ Vgl. Lee, Felix (2023): »Trotz Versprechen der Politik: China-Kompetenz schwindet weiter«, in: *China.Table*, 22.10.2023, <https://table.media/china/analyse/china-kompetenz-schwindet/>; Bildung.Table (2023): »Etat-Kürzung: Pädagogischer Austauschdienst sagt Programme ab«, 11.10.2023, <https://table.media/bildung/news/etat-kuerzung-paedagogischer-austauschdienst-sagt-programme-ab/>; Kultusministerkonferenz – Pädagogischer Austauschdienst (o. D.): Schulpartnerschaftsfonds Deutschland – China wird zum Jahreswechsel 2023/2024 eingestellt, <https://www.kmk-pad.org/programme/schulpartnerschaftsfonds-deutschland-china.html>

schiedlichen Belange werden in den existierenden Formaten, z. B. Bund-Länder-Gesprächen, nicht ausreichend abgedeckt. Insbesondere für sensible und schwer einzuschätzende Anfragen sollte den Kommunen ein schneller, direkter Kanal (»Hotline«) zur kompetenten Unterstützung auf Bundes- und Landesebene zur Verfügung stehen. Eine Möglichkeit wäre die Ernennung eines/einer China-Beauftragten der Bundesregierung, der/die insbesondere beim Aufbau des »China-Hubs« und seiner Ableger koordinierend mitwirkt.

- Konsequenzen politischer Entscheidungen müssen bis auf die kommunale Ebene durchdacht sein. Die Kommunen können das »China-Dilemma« nicht allein lösen, dafür braucht es strategische Entscheidungen aus den unterschiedlichen Ressorts der Bundesregierung. Gleiches gilt für die Landesebene und die Sensibilisierung innerhalb von Landesbehörden und landeseigenen Unternehmen, um Kommunen auf ihrem Weg mit chinesischen Akteuren fortlaufend zu unterstützen.
- Jährliche »Open-Space-Konferenz« zwischen Bund, Ländern und interessierten Kommunen zu China an wechselnden Orten in Deutschland.

ANHANG

Abbildung 4
Konfuzius-Institute in Deutschland

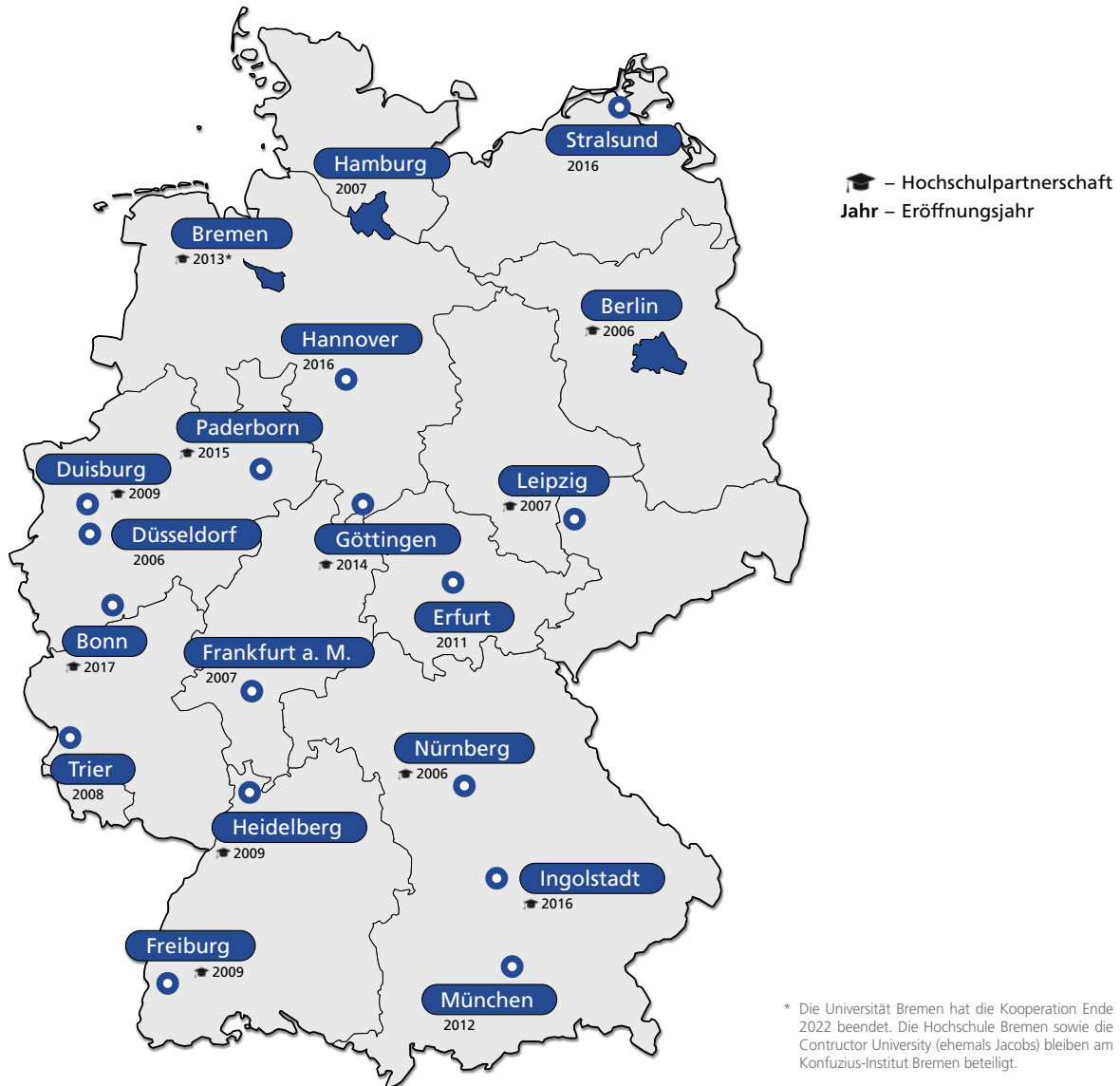


Tabelle 2
Übersicht Interviews

	Mitteldeutschland	Metropolregion Hannover	Großraum Düsseldorf/Duisburg	Sonstige	Gesamt
Politik	3	3	3	5	14
Verwaltung/ Kommune	2	2	7	4	15
Wirtschaft	2	2	11	2	17
Wissenschaft/KI	4	8	5	7	24
Bildung, Kultur, Sport, Zivilgesellschaft	4	2	4	4	14
Gesamt	15	17	30	22	84

BIBLIOGRAFIE

- Ahlers, Anna Lisa** (2014): *Kommunalpolitik in China: Warum wir chinesische Politik erst verstehen, wenn wir auch die lokale Ebene in den Blick nehmen*, China-Monitor, Nr. 10, 18.6.2014, Mercator Institute for China Studies, S. 9, <https://merics.org/de/studie/kommunalpolitik-china>
- Ahlers, Anna Lisa / Schubert, Gunter** (2011): »Adaptive Authoritarianism« in Contemporary China: Identifying Zones of Legitimacy Building«, in: Deng, Zhenglai / Guo, Sujian (Hrsg.): *Reviving Legitimacy: Lessons for and from China*, Lanham: Lexington Books, S. 61–81.
- Amnesty International Nederland** (2021): *Menschenrechten Central stellen in decentrale Partnerschappen met China*, März 2021, https://www.amnesty.nl/content/uploads/2021/03/Amnesty-International-Adviesdocument-Menschenrechten-in-Decentrale-Partnerschappen-met-China_.pdf?x82206
- Andrijauskas, Konstantinas** (2022): »An Analysis of China's Economic Coercion Against Lithuania«, Council on Foreign Relations, 12.5.2022, <https://www.cfr.org/blog/analysis-chinas-economic-coercion-against-lithuania>
- Bandurski, David** (2022): »Common Prosperity«, in: *The CMP Dictionary*, China Media Project, 8.7.2022, https://chinamediaproject.org/the_ccp_dictionary/common-prosperity/
- Baranovitch, Nimrod** (2021): »A strong leader for a time of crisis: Xi Jinping's strongman politics as a collective response to regime weakness«, in: *Journal of Contemporary China* 30 (128), S. 249–265, <https://www.tandfonline.com/doi/full/10.1080/10670564.2020.1790901>
- Bildung.Table** (2023): »Etat-Kürzung: Pädagogischer Austauschdienst sagt Programme ab«, 11.10.2023, <https://table.media/bildung/news/etat-kuerzung-paedagogischer-austauschdienst-sagt-programme-ab/>
- Bundesanstalt für Geowissenschaften und Rohstoffe** (2023): »Pressemitteilung – Chinesische Exportkontrollen für Gallium und Germanium könnten sich auf die globale Halbleiterindustrie auswirken«, Juli 2023, https://www.bgr.bund.de/DE/Gemeinsames/Oeffentlichkeitsarbeit/Pressemitteilungen/BGR/DERA/dera-bgr-2023-07-07_chinesische-exportkontrollen-fuer-gallium-und-germanium.html?nn=1542132
- Bundesministerium des Innern und für Heimat** (2023): *Verfassungsschutzbericht 2022*, https://www.verfassungsschutz.de/SharedDocs/publikationen/DE/verfassungsschutzberichte/2023-06-20-verfassungsschutzbericht-2022-startseitenmodul.pdf?__blob=publicationFile&v=3
- Bundesverband der Deutschen Industrie e.V.** (2019): *Grundsatzpapier China. Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?*, Januar 2019, <https://bdi.eu/media/publikationen/#/publikation/news/china-partner-und-systemischer-wettbewerber/>
- Carry, Inga / Godehardt, Nadine / Müller, Melanie** (2023): »Die Zukunft europäisch-chinesischer Rohstofflieferketten. Drei Szenarien für das Jahr 2030 – und was sich daraus ergibt«, in: *SWP-Aktuell*, Nr. 15/2023, <https://doi.org/10.18449/2023A15>
- Chen, Zhongfei / Zhou, Mengling / Ma, Chunbo** (2022): »Anti-corruption and corporate environmental responsibility: Evidence from China's anti-corruption campaign«, in: *Global Environmental Change* 72, 102449, <https://doi.org/10.1016/j.gloenvcha.2021.102449>
- Chu, Tianshu / Wen, Qiang** (2017): »Can income inequality explain China's saving puzzle?«, in: *International Review of Economics & Finance* 52, S. 222–235, <https://doi.org/10.1016/j.iref.2017.01.010>
- Die Bundesregierung** (2023): *China-Strategie der Bundesregierung*, <https://www.auswaertiges-amt.de/blob/2608578/810fdade376b-1467f20bdb697b2acd58/china-strategie-data.pdf>
- Dürr, Niklas / Rammer, Christian / Böing, Philipp** (2020): *Direktinvestitionen zwischen Deutschland und China aus einer innovationspolitischen Sicht*, Studien zum deutschen Innovationssystem, Nr. 8 (2020), Leibniz-Zentrum für Europäische Wirtschaftsforschung.
- Europäische Kommission** (2019): *EU-China – A strategic outlook*, 12. März 2019, https://commission.europa.eu/document/download/1fedf472-1554-416e-8351-1346f80a4ff8_en?filename=communication-eu-china-a-strategic-outlook.pdf
- Europäische Kommission** (2023a): Rede von EU-Kommissionspräsidentin von der Leyen zu den Beziehungen zwischen der EU und China, 30.3.2023, https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/speech_23_2063
- Europäische Kommission** (2023b): *Joint Communication to the European Parliament, the European Council and the Council on »European Economic Security Strategy«*, 20.6.2023, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52023JC0020&qid=1687525961309>
- Fan, Shea X. / Huang, Charlie / Walker, Matthew / Bartram, Timothy** (2020): »After 40 years of Australian-Chinese sister cities, how are they faring?«, in: *The Conversation*, 29.1.2023, <https://theconversation.com/after-40-years-of-australian-chinese-sister-cities-how-are-they-faring-128549>
- Fang, Lily H. / Lerner, Josh / Wu, Chaopeng / Zhang, Qi** (2018): »Corruption, Government Subsidies, and Innovation: Evidence from China«, *Harvard Business School Entrepreneurial Management Working Paper* 19-031, https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=3251449
- Frenzel, Andrea / Stepan, Matthias** (2019): *Der weite Weg nach China*, China-Monitor, April 2019, Mercator Institute for China Studies, <https://merics.org/de/jugendaustausch>
- German Chamber of Commerce and Industry in Japan and KPMG AG** (2023): *Business Climate Survey: German Business in Japan 2023*, <https://japan.ahk.de/en/infotek/surveys-and-studies/>
- German Chamber of Commerce in China** (2023): *Rocky Roads Ahead. Business Confidence Survey 2022/23*, <https://china.ahk.de/market-info/economic-data-surveys/business-confidence-survey-202223>
- Geschwister-Scholl-Gesamtschule Dortmund** (o. D.): »Unsere Partner: Wilo-Pumpentechnik«, <https://gsg-do.de/unsere-partner/wilo-pumpentechnik/>
- Gesellschaft für Deutsch-Chinesische Freundschaft Düsseldorf e.V.** (2016): »Chinesische Partner-Freundschaftsgesellschaften im Überblick«, in: *Drachepost – Jubiläumausgabe 40 Jahre GDGF 1976–2016*, Ausgabe 100, Nr. 4/2016, 35. Jg.
- Giustolisi, Alessio / Terstriep, Judith** (2020): Chinesische Investitionen im Ruhrgebiet. Eine Chance für den Strukturwandel?, in: *Forschung Aktuell*, Nr. 9/2020, Institut Arbeit und Technik der Westfälischen Hochschule, <https://www.iat.eu/forschung-aktuell/2020/fa2020-09.pdf>
- Godehardt, Nadine** (2022): »Andocken – Diskursmacht – Versicherheitlichung. Chinas geopolitischer Code und die Belt and Road Initiative«, in: *Aus Politik und Zeitgeschichte* 43–45/2022, <https://www.bpb.de/shop/zeitschriften/apuz/chinas-neue-seidenstrassen-2022/514460/andocken-diskursmacht-versicherheitlichung/#footnote-target-24>
- Goette, Anja / Gao, Qianlan** (2018): *Deutsch-Chinesische Kommunalbeziehungen*, Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt (SKEW), Heft 19 (2018), Bonn, <https://skew.engagement-global.de/dialog-global/dialog-global-nr-19.html>
- He, Jiahong** (2020): »Corruption and anti-corruption in China: a case study of high-ranking officials«, in: *Journal of Financial Crime*, 27. Jg., Nr. 3, S. 715–734, <https://www.emerald.com/insight/content/doi/10.1108/JFC-03-2020-0041/full/html>
- Head, Brian W.** (2022): »Political Governance of Wicked Problems«, in: ders.: *Wicked Problems in Public Policy. Understanding and Responding to Complex Challenges*, Palgrave Macmillan, Cham, https://doi.org/10.1007/978-3-030-94580-0_3

Heberer, Thomas / Shpakovskaya, Anna (2022): *Städtepartnerschaften in den 2020er Jahren: Mehr als eine Geschichte zweier Städte. Kommunale Diplomatie und Städtepartnerschaften zwischen Deutschland, Europa und China. Implikationen für Nordrhein-Westfalen*, Working Papers on East Asian Studies Nr. 133, Universität Duisburg-Essen, Institute of East Asian Studies (IN-EAST), Duisburg.

Held, Ulrich / Merkle, Rita (2008): *Deutsch-chinesische Kommunalbeziehungen. Motivationen, Strukturen, Aktionsfelder*, Dialog Global – Schriftenreihe der Servicestelle Kommunen in der Einen Welt, Heft 19 (2008), https://skew.engagement-global.de/publikationen-archiv.html?file=files/2_Mediathek/Mediathek_Microsites/SKEW/Publikationen/Publikationen_Archiv/Schriftenreihe_Dialog_Global/skew_dialog_global_nr19_deutsch_chinesische_kommunalbeziehungen_studie.pdf&cid=131303

Hua, Sha / Dvorak, Phred (2023): »New China Rule Threatens to Disrupt U.S. Solar Ambitions«, in: *The Wall Street Journal*, 31.1.2023, <https://www.wsj.com/articles/new-china-rule-threatens-to-disrupt-u-s-solar-ambitions-11675173199>

Kefferpütz, Roderick (2021): *Stadt, Land Fluss im Blick Beijings. Chinas subnationale Diplomatie in Deutschland*, China-Monitor, 18.11.2021, Mercator Institute for China Studies, <https://merics.org/de/studie/stadt-land-fluss-im-blick-beijings-chinas-subnationale-diplomatie-deutschland>

Kohlmann, Thomas (2020): »Pekings »neue« Politik der zwei Kreisläufe«, in: *Deutsche Welle*, 29.10.2020, <https://www.dw.com/de/peking-stellt-weichen-f%C3%BCr-politik-der-zwei-kreislaufe/a-54930330>

Kowalewsky, Reinhard (2022): »Auch Gelsenkirchen stoppt Huawei-Projekt«, in: *Rheinische Post*, 14.11.2022, https://rp-online.de/wirtschaft/auch-gelsenkirchen-stoppt-huawei-projekt_aid-79922145

Kultusministerkonferenz – Pädagogischer Austauschdienst (o. D.): »Schulpartnerschaftsfonds Deutschland – China wird zum Jahreswechsel 2023/2024 eingestellt«, <https://www.kmk-pad.org/programme/schulpartnerschaftsfonds-deutschland-china.html>

Lee, Felix (2023): »Trotz Versprechen der Politik: China-Kompetenz schwindet weiter«, in: *China Table*, 22.10.2023, <https://table.media/china/analyse/china-kompetenz-schwindet/>

Liao, Ruiling / Shen, Mengzhe / Li, Zhen (2023): »Modernisierung nach chinesischem Vorbild – Modernisierung für den gemeinsamen Wohlstand des ganzen Volkes (Schwerpunkt der beiden Sitzungen)«, in: *People's Daily* (Overseas Edition), 7.3.2023, http://paper.people.com.cn/rmrbhwb/html/2023-03/07/content_25968966.htm

Lomová, Olga / Lulu, Jichang / Hála, Martin (2019): »Bilateral dialogue with the PRC at both ends: Czech-Chinese »friendship« extends to social credit«, in: *Sinopsis*, 28.7.2019, <https://sinopsis.cz/en/friendship-and-social-credit/>

Ming, Yaxin / Liu, Nian (2021): »Political uncertainty in the tourism industry: Evidence from China's anti-corruption campaign«, in: *Current Issues in Tourism*, Volume 24, Issue 18, S. 2573–2587, <https://doi.org/10.1080/13683500.2020.1852195>

NDR (2023): »Kiel nimmt Abstand von der Städtepartnerschaft zu Qingdao«, in: *ndr.de*, 20.9.2023, <https://www.ndr.de/nachrichten/schleswig-holstein/Kiel-nimmt-Abstand-von-der-Staedtepartnerschaft-zu-Qingdao,qingdao104.html>

Qian, Jingyuan / Tang, Feng (2022): *Campaign-Style Personnel Management: Task Responsiveness and Selective Delocalization during China's Anti-Corruption Crackdown (2013–2020)*, <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.4219395>

Rühlig, Tim (2021): »Aktionsplan China und Außenpolitik: Was Deutschland tun muss, um im Systemwettbewerb mit China zu bestehen«, in: Mölling, Christian / Schwarzer, Daniela (Hrsg.): *Smarte Souveränität: 10 Aktionspläne für die neue Bundesregierung*, Berlin: Forschungsinstitut der Deutschen Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V., S. 47–56, <https://nbn-resolving.org/urn:nbn:de:0168-ssaoar-75644-1>

Rusche, Christian (2020): »Chinesische Beteiligungen und Übernahmen in Deutschland«, in: *Wirtschaftsdienst – Journal for Economic Policy*, Vol. 100, Nr. 2, S. 144–146, <https://doi.org/10.1007/s10273-020-2586-6>

Schäfer, Carsten (2022): *Chinas Diasporapolitik unter Xi Jinping: Inhalte, Grenzen und Herausforderungen*, SWP-Studie 9/2022, Stiftung Wissenschaft und Politik / Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit, Berlin, <https://doi.org/10.18449/2022S09>

Scholz, Olaf (2022): »Offener und klarer Austausch: Darum geht es bei meiner Reise nach China«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung* (online), 2.11.2022, <https://www.faz.net/aktuell/politik/inland/olaf-scholz-erlaert-seine-china-reise-offener-und-klarer-austausch-18431634.html>

Senatskanzlei Hamburg (o. D.): »Chronologie der Städtepartnerschaft«, <https://www.hamburg.de/shanghai/206008/chronologie/>

Singh, Naina (2023): »Xi's Anti-Corruption Campaign: Yunnan Province in Focus«, in: *China Brief*, Volume 23, Issue 2, 2.2.2023, The Jamestown Foundation, <https://jamestown.org/program/xis-anti-corruption-campaign-yunnan-province-in-focus/>

Snape, Holly / Wang, Weinan (2020): »Finding a place for the party: debunking the »party-state« and rethinking the state-society relationship in China's one-party system«, in: *Journal of Chinese Governance* 5(4), S. 477–502, <https://doi.org/10.1080/23812346.2020.1796411>

Staatsrat der Volksrepublik China (2021): »Der 14. Fünfjahresplan für die nationale wirtschaftliche und soziale Entwicklung der Volksrepublik China und der Überblick über die langfristigen Ziele für 2035«, 13.3.2021, http://www.gov.cn/xinwen/2021-03/13/content_5592681.htm

Stadt Duisburg (o. D.): »Städtepartnerschaft Duisburg und Wuhan«, <https://www.duisburg.de/rathaus/rathausundpolitik/intbeziehungen/partnerschaften/wuhan.php>

Stadt Roth (o. D.): »Partnerstädte: Xinbei (Changzhou)«, <https://www.stadt-roth.de/de/leben-wohnen/partnerstaedte/xinbei-changzhou>

Sun, Xin (2022): »Decoding China's »Common Prosperity« Drive«, in: *LSE Ideas*, April 2022, <https://www.lse.ac.uk/ideas/publications/updates/decoding-china%27s-common-prosperity-drive>

Teets, Jessica C. / Hasmath, Reza / Lewis, Orion A. (2017): »The Incentive to Innovate? The Behavior of Local Policymakers in China«, in: *Journal of Chinese Political Science* 22, S. 505–517, <https://doi.org/10.1007/s11366-017-9512-9>

Tschapka, Tobias (2014): »Distrikt Xinbei und Kreisstadt Roth sind jetzt Partner«, in: *nordbayern.de*, 31.3.2014, <https://www.nordbayern.de/region/roth/distrikt-xinbei-und-kreisstadt-roth-sind-jetzt-partner-1.3551275>

Wang, Howard (2023): »Security Is a Prerequisite for Development: Consensus-Building toward a New Top Priority in the Chinese Communist Party«, in: *Journal of Contemporary China*, Volume 32, Issue 142, S. 525–539, <https://doi.org/10.1080/10670564.2022.2108681>

Wang, Peng / Yan, Xia (2020): »Bureaucratic Slack in China: The Anti-corruption Campaign and the Decline of Patronage Networks in Developing Local Economies«, in: *The China Quarterly* 243, S. 611–634, <http://dx.doi.org/10.1017/S0305741019001504>

Wang, Yunsong / Bao, Han (2022): »Global Security Initiative Offers China's Solution to Safeguarding Global Security and Peace«, in: *China Daily* (Global Edition), 7.6.2022, <https://global.chinadaily.com.cn/a/202206/07/WS629f03d1a310fd2b29e61335.html>

Xi Jinping (2017): »Rede auf der ersten Plenarsitzung des Zentralen Ausschusses für die Entwicklung der militärisch-zivilen Integration«, 20.6.2017, <http://theory.people.com.cn/n1/2018/0103/c416126-29743666.html>

Xi Jinping (2020): »Rede beim Ständigen Ausschuss des Politbüros der KPCh«, in: *XinhuaNet*, 14.5.2020, www.xinhuanet.com/politics/leaders/2020-05/14/c_1125986000.htm

Xi Jinping (2021): »Erfassen der neuen Entwicklungsstufe, Umsetzung des neuen Entwicklungskonzepts und Aufbau eines neuen Entwicklungsmusters«, 30.4.2021, http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2021-04/30/c_1127390013.htm

Xi Jinping (2023): »Rede bei der Eröffnungszeremonie des Seminars über das Studium und die Umsetzung des Geistes des 20. Nationalkongresses der KPCh«, 7.2.2023, https://www.gov.cn/xinwen/2023-02/07/content_5740520.htm

Yan, Flora (2023): »China's Sister-City Relationships in Focus«, in: *CCP Stealth War Newsletter*, Nr. 133, The Jamestown Foundation, 12.5.2023, <https://jamestown.org/program/sw-133-feature-chinas-sister-city-relationships-in-focus/>

Yoshihara, Toshi / Bianchi, Jack (2020): *Uncovering China's Influence in Europe. How Friendship Groups Coopt European Elites*, Center for Strategic and Budgetary Assessment, [https://csbaonline.org/uploads/documents/CSBA8225_\(Uncovering_Chinas_Influence_Report\)_FINAL.pdf](https://csbaonline.org/uploads/documents/CSBA8225_(Uncovering_Chinas_Influence_Report)_FINAL.pdf)

Zentrale Kommission für Disziplinarinspektion und Nationale Aufsichtskommission (2023a): »Der Leiter des Büros der Zentralen Koordinierungsgruppe für Korruptionsbekämpfung (CACG) beantwortete die Fragen der Reporter zum Arbeitsplan der Zentralen Koordinierungsgruppe für Korruptionsbekämpfung (2023–2027)«, 20.9.2023, <http://dangjian.people.com.cn/n1/2023/0920/c117092-40081462.html>

Zentrale Kommission für Disziplinarinspektion und Nationale Aufsichtskommission (2023b): »Interview mit Qu Qingshan: Die Selbstrevolution der Partei – eine völlig neue Kategorie und ein wichtiger Vorschlag«, 21.9.2023, https://www.ccdi.gov.cn/toutiaon/202309/t20230921_295149.html

Zwart, Sanne (2022): »Sister city relations with China: a Dutch dilemma«, in: *Clingendael Spectator*, 28.11.2023, <https://spectator.clingendael.org/en/publication/sister-city-relations-china-dutch-dilemma>

ÜBER DIE AUTOR_INNEN

Andrea Frenzel forscht und schreibt u. a. zum Thema China-Kompetenz im Bildungsbereich, zurzeit an der Freien Universität Berlin und in Projekten für das Bildungsnetzwerk China und den Fachverband Chinesisch, vorher bei der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin (SWP) und bei MERICS.

Nadine Godehardt ist seit 2013 Wissenschaftlerin in der Forschungsgruppe Asien der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Sie forscht zu chinesischer Außenpolitik, Globaler Konnektivität und Geopolitik sowie Auswirkungen von Chinas Aufstieg auf die Weltpolitik.

Stefan Pantekoek hat den China-Desk der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) inne. Zuvor leitete er mehrere Jahre das Büro der FES in Shanghai, VR China, und war für die Stiftung zudem unter anderem in Israel und den Palästinensischen Gebieten tätig.

David Schulze promoviert in Umwelt- und Verhaltensökonomik an der Ruhr-Universität Bochum. Zu China forschte er unter anderem an der Stiftung Wissenschaft und Politik Berlin (SWP) sowie der Zhejiang University in Hangzhou in den Bereichen Innovation, Digitalisierung, Wirtschaftswachstum und -kooperation mit Deutschland und der EU.

Danksagung

Ein besonderer Dank gilt unseren vielzähligen Gesprächspartner_innen aus Bildung, Politik, Verwaltung, Wirtschaft, Wissenschaft oder Zivilgesellschaft, ohne die diese Studie nicht hätte entstehen können. Unser Dank gilt ihrer Offenheit, dem uns entgegengebrachten Vertrauen und damit verbunden ihren gewinnbringenden Beiträgen und Antworten auf unsere Fragen.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Internationale Zusammenarbeit, Referat Asien und Pazifik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:
Stefan Pantekoek, China Desk, Referat Asien und Pazifik
<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>

Kontakt:
Meike.Adam@fes.de

Design/Layout: pertext, Berlin | www.pertext.de
Umschlaggestaltung: Markus Günther

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e. V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-516-6

© 2024



KOMMUNEN: KERNSTÜCK DEUTSCHER CHINA-POLITIK

Entwicklungen und Zukunftsperspektiven



Operative China-Politik findet in den Kommunen statt. Ob Debatten über kulturelle Einrichtungen, Städtepartnerschaften, China-Kompetenz, Lieferketten oder Investitionen in Infrastruktur – notwendige Entscheidungen werden maßgeblich vor Ort getroffen und Verhandlungen von kommunalen Akteuren geführt. Massive politische und wirtschaftliche Veränderungen im China unter Xi Jinping und die damit einhergehende Debatte um eine notwendige Neuausrichtung deutscher China-Politik verunsichern Beteiligte bei chinesischen Investitionsvorhaben, Bildungsaustauschen oder Aktivitäten in der Zivilgesellschaft. Gleichzeitig erhöht sich das Bewusstsein kommunaler Akteure im Umgang mit chinesischen Counterparts.



Kommunale Akteure legen ihren Blick auf Chancen deutsch-chinesischer (Wirtschafts-)Kooperationen, während auf Bundesebene häufig Risiken betont werden. Es existiert eine Distanz zwischen China-politik auf Bundesebene und kommunaler Umsetzung. Kommunale Abläufe, Probleme und Zielkonflikte mit anderen politischen Ebenen (Bund/Land) im Umgang mit China sind auf der Bundesebene oft nur unzureichend bekannt. Strukturelle Einschränkungen sind weitaus größer als eine oft implizierte »Naivität« kommunaler Akteure gegenüber der Herausforderung »China«.



Eine erfolgreiche Neuausrichtung deutscher China-Politik wird davon abhängen, wie sehr die Kommunen und ihre Akteure involviert werden, um Prozesse wie De-Risking und den Aufbau nationaler wie europäischer Resilienz gegenüber China nachhaltig auszugestalten. Eine realistische Einschätzung von Interessen und Risiken der deutsch-chinesischen Kommunalbeziehungen ist nicht nur Beiwerk, sondern sollte Kernelement einer zukunftsorientierten China-Politik sein. Kommunale Verwaltungen hegen den Wunsch, ein gemeinsames Grundverständnis zu erzielen und institutionellen Wissens- und Erfahrungsaustausche zu forcieren, um das »China-Dilemma« – Distanzierung von China bei gleichzeitiger Kooperation mit China – in der Praxis besser auflösen zu können.

