



De perfecte symbiose?



*Een kritische historische analyse van de
'special relationship' tussen Duitsland en
China*

door

Joris de Graaf – 3506282

Masterprogramma:
Internationale Betrekkingen
in historisch perspectief

Scriptiebegeleider:
Dr. Jacco Pekelder

Datum:
24 november 2014

Inhoud

Inleiding	3
1: De 'nieuwe' buurman: Kohl, Schröder en China	6
Van Ostpolitik naar Asienpolitik	9
De rood-groene coalities onder Schröder (1998-2005): Realpolitik in het buitenland	10
Op weg naar een perfecte Chinees-Duitse symbiose?.....	14
2: Case Study: Volkswagen AG in China	18
Blik naar het westen: De economische hervormingen van Deng Xiaoping.....	18
Van regeringsexperiment tot <i>Wirtschaftswunder</i>	19
Volkswagen AG in China.....	20
De stille grootmacht	23
<i>Der Autokanzler</i>	26
Ideologie vs. pragmatisme	27
3: Merkel I en Merkel II: Een nieuwe Azië-strategie?	31
Een nieuwe wind?	31
De keerzijdes van een symbiose	33
<i>Business as usual?</i>	36
4: China vs. de EU: Hoe temt men een draak?	40
De EU en de oriëntatie op Azië	40
Een strategisch Europees partnerschap?	42
De Chinese arrogantie versus de Duitse bescheidenheid	46
Moeten we bang zijn voor China?	48
China: het voornaamste argument voor een verenigd Europa	51
De belangrijkste les: leren van China	60
Conclusie	62
Literatuurlijst	65

Inleiding

Duitsland en China. In geografisch opzicht twee uitersten, gescheiden door vele duizenden kilometers, verdeeld over twee continenten. Maar deze twee landen vertonen ook bijzonder veel parallellen en overeenkomsten. Het zijn beide reuzen binnen hun eigen continent. Beide staten zijn weliswaar vertegenwoordigers van een compleet andere cultuur, maar het zijn beide ook de meest prominente representanten van het continent waarin zij zich bevinden. Het credo *opposites attract* kon nog nooit zo mooi toegepast worden als op deze twee landen. Want dat zij een unieke band hebben met elkaar, is wel duidelijk. In juni 2012 reisde de toenmalige Chinese premier Wen Jiabao bijvoorbeeld met dertien ministers naar Berlijn, en hield daar een zogeheten *government-to-government consultation* tussen beide landen. Het was de eerste keer dat er op zo'n hoog niveau een intergouvernementele uitwisseling plaatsvond. Dat illustreert wel hoe belangrijk Duitsland als Europees land voor China is geworden. De voormalige Duitse bondskanselier Gerhard Schröder bracht in zijn artikel *'Warum wir Peking brauchen'* uit 2008 al naar voren dat Duitsland een (vernieuwde) band met China moest aangaan. Juist in een tijd waarin de EU een gezamenlijke strategie moet zien aan te houden richting China, een belangrijke opkomende economie, is de verdeeldheid onder de diverse Europese lidstaten niet alleen groter dan ooit, maar lijkt er tevens een 'speciale' bilaterale relatie ontstaan te zijn tussen China en Duitsland – een *special relationship*. Beide landen hebben sinds 1949 al een hechte band met elkaar maar de afgelopen twintig jaar is die samenwerking, met name op het handelsvlak, onder de achtereenvolgende bondskanseliers Helmut Kohl, Gerhard Schröder en Angela Merkel behoorlijk geïntensiveerd. China is voor Duitsland één van de belangrijkste exportlanden gebleken, wat uiteraard ook nieuwe diplomatieke verhoudingen met zich meebrengt.

Bovenstaande gegevens brengen echter ook uitdagingen met zich mee. Welke koers moet Duitsland varen, zodat het zichzelf niet teveel gaat vervreemden van Europa maar tegelijkertijd zijn nauwe banden met China kan behouden? Zorgt een toename van bilaterale verhoudingen tussen diverse Europese landen en China niet voor verdeeldheid binnen de EU? De krantenkoppen staan momenteel vol met nieuws over de economie van China en Duitsland. Voorspellingen over of de economische groei van China nu wel of niet doorzet zijn aan de orde van de dag. Het euroscepticisme en

xenofobie zijn onderwerpen die dagelijks het nieuws bereiken. Maar dat deze landen zo'n vast onderdeel van het wereldnieuws geworden zijn, impliceert dat niemand in Europa meer om China of Duitsland heen kan. Feitelijk is China al zo belangrijk geworden dat ons dagelijks leven er om gaat draaien. Een greep uit de academische literatuur van de afgelopen jaren bevestigt dat beeld. Een snelle zoekopdracht voor 'China' op de website van het Amerikaanse e-commercebedrijf Amazon levert titels op als: *Age of Ambition: Chasing Fortune, Truth and Faith in The New China* (Evan Osnos), *When China Rules the World* (Martin Jacques), *China: Fragile Superpower* (Susan Shirk), *What Does China Think* (Mark Leonard), *The Future of Power* (Joseph S. Nye Jr.) en *The Elephant And The Dragon of India and China and What It Means for All of Us* (Robyn Meredith). Om over de vele (academische) artikelen in tijdschriften, bundels en denktanks nog maar te zwijgen.

Veel van deze boeken worden ook naar het Nederlands vertaald, al is er ook zeker binnen de Nederlandse literatuur aandacht voor China. Zo publiceerde de Nederlandse journalist Fokke Obbema vorig jaar het boek *China en Europa: Waar twee werelden elkaar raken*, schreef Jan van der Putten *Verbijsterend China: Wereldmacht van een andere soort* en brachten Peter Ho en Jeroen de Kloet *Paradoxaal China* uit. Ook voor Duitsland lijkt steeds meer interesse te zijn. Dat is niet verwonderlijk, want het is de belangrijkste Europese partner voor China en op het moment de motor van Europa. Daarnaast is het onze buurman en zijn voor de economische belangen met Duitsland ook groot. Hoe Duitsland het doet op het internationale (economische) toneel is ook voor ons van belang. Kijk alleen al naar titels als *Hart van Europa: Hoe Duitsland ons uit de crisis voert en tegen welke prijs* (Marnix Krop), *Nieuw Nabuurschap: Nederland en Duitsland na de val van de muur* (Jacco Pekelder) en *Cultuur als Macht* (Frits Boterman), en een bevestiging van de (her)interesse in onze oosterburen wordt gegeven.

In een artikel uit mei 2012 van Hans Kundnani en Jonas Parello-Plasner, 'China and Germany: Why The Emerging Special Relationship Matters for Europe' getiteld, wordt de *special relationship* tussen China en Duitsland omschreven als een (bijna) perfecte symbiose. Kundnani en Parello-Plasner beargumenteren dat de politieke en economische banden tussen China en Duitsland zo perfect zijn dat de EU naar Duitsland moet kijken voor het creëren van een strategisch partnerschap met China. Kort gezegd menen beide heren dat de EU geen kans maakt nog een strategisch partnerschap te ontwikkelen zonder dat Duitsland hier een belangrijke rol in speelt. In deze scriptie

word gepoogd dit beeld wat te nuanceren. De hoofdvraag die hierbij centraal staat luidt: In hoeverre is er sprake van een Chinees-Duitse symbiose en in welke mate verhindert dit een daadkrachtig Europees China-beleid? In het eerste deel wordt meer een historisch overzicht geschetst van de manier waarop de Duitse Azië-strategie zich onder Helmut Kohl en Gerhard Schröder heeft ontwikkeld, en in welke mate de basis voor een (perfecte) symbiose tussen China en Duitsland is gelegd. Omdat het Duitse bedrijfsleven en handelsbelangen zo belangrijk zijn voor deze strategie zal in het tweede hoofdstuk, door middel van een *case study*, gekeken worden of Volkswagen AG als één van de belangrijkste Duitse exponenten in China exemplarisch is voor deze symbiose. In hoeverre hebben Duitse bedrijven vrij spel op de Chinese markt, en is er sprake van invloed op het Duitse buitenlandse beleid door dergelijke bedrijven? In het derde deel van deze scriptie zal gekeken worden of de Azië-strategie onder Merkel I en Merkel II significante veranderingen heeft doorgemaakt, en of Angela Merkel een Chinees-Duitse symbiose bevordert of juist verhindert. Tenslotte zal in het vierde hoofdstuk besproken worden welke rol Duitsland moet spelen in het strategische partnerschap tussen de EU en China, en of de EU nog een vuist kan maken tegen China met het oog op de vele Europese bilaterale partnerschappen met China. Omdat het onderwerp bovendien erg actueel is, is het bronnenmateriaal zeer divers. Naast boeken is er veel informatie beschikbaar op het internet. Dat varieert van artikelen van denktanks zoals het *European Council on Foreign Relations* (ECFR), tot opiniestukken en buitenlandse krantenartikelen. Bovendien is het een onderwerp dat constant in beweging is, omdat de economie en de politiek nooit stil staan. Er is dan ook zoveel mogelijk geprobeerd deze scriptie te actualiseren daar waar mogelijk.

Tenslotte wil ik van de gelegenheid gebruik maken om enkele mensen te bedanken. Allereerst wil ik mijn scriptiebegeleider, Jacco Pekelder, bedanken voor zijn geduld, begrip en natuurlijk zijn kennis, die van zeer toegevoegde waarde is geweest bij het afronden van deze scriptie. Daarnaast wil ik mijn vriendin Kamila bedanken voor haar onvoorwaardelijke steun, ook in tijden dat ik het wat moeilijker had. Maar bovenal is deze scriptie een dank aan mijn ouders, die niet meer om mij heen maar wel nog altijd in mijn gedachten zijn.

Vita enim mortuorum in memoria est posita vivorum.

- Cicero

1

De ‘nieuwe’ buurman: Kohl, Schröder en China

Onder het kanselierschap van Helmut Kohl werd een aanzienlijke stap voorwaarts gezet in het verstevigen van de relaties met Azië, en dan in het bijzonder met China. Dit uitte zich ondermeer in het publiceren van een geheel nieuwe Azië-strategie, uitgegeven door de Duitse regering in de herfst van 1993. Het belangrijkste doel van dit *Asienkonzept* was, in de woorden van Kohl zelf, zorgen voor ‘de intensivering van de economische betrekkingen met de grootste groeiregio van de wereld.’¹ Kohl zette daarmee de toon voor een nieuwe vorm van Duits buitenlands beleid die tot op de dag vandaag zeer belangrijk is voor Duitsland en die de basis kan hebben gevormd voor een mogelijke Chinees-Duitse symbiose.

De Duitse hereniging en de Azië-strategie

Dat het juist Duitsland was dat zijn zinnen had gezet op Azië was enigszins verrassend. Het land kende op koloniaal gebied weinig historische banden met Azië, en was zelf pas enkele jaren een volledige, zelfstandige natie. Oost-Duitsland (de DDR) kende echter een lange en rijke geschiedenis van diplomatieke betrekkingen met China, die terug te voeren waren tot 1949. In de jaren zestig en zeventig waren deze betrekkingen onderhevig aan spanningen door de frictie die ontstaan was tussen China en de Sovjet-Unie. Omdat de DDR een satellietstaat was van de Sovjet-Unie, zorgde het voor een kleine breuk in de voorheen zo goede relatie tussen deze twee staten. Pas gedurende de jaren tachtig, een periode waarin voorzichtig werd gesproken over een hereniging van Duitsland en de macht van de Sovjet-Unie tanende was, werden de diplomatieke banden tussen beide landen weer aangehaald.

De hereniging van Duitsland ging gepaard met een aanzienlijk kostenplaatje, wat het aanboren van nieuwe markten aantrekkelijk maakte. De (her)oriëntatie op Azië valt dan ook goed samen met de val van de Muur en het uiteenvallen van de Sovjet-Unie. Door het verdwijnen van deze barrières was Azië dichterbij dan ooit gekomen voor

¹ Deutsche Asienpolitik im Rückblick’, uitgave van de *Bundeszentrale für Politische Bildung*, (9 september 2002).

Duitsland, wat vroeg om een nieuwe strategie met de “nieuwe buurman”. De kersverse Duitse Bondsregering, met de regeringpartijen *Christlich Demokratische Union Deutschlands* (CDU), *Christlich-Soziale Union* (CSU) en de *Freie Demokratische Partei* (FDP), zag de economische groei in Azië als een uitgelezen kans om Duitse ondernemingen naar Azië te brengen en hiervan te kunnen profiteren.³ De Europese markt had economisch gezien te weinig potentie en dus moesten de bakens worden verzet.

De nadruk lag daarbij eerst op Japan, alhoewel China, dat door de hervormingen van Deng Xiaoping sinds de jaren tachtig een meer liberale koers voer, ook serieus genomen werd als toekomstige potentiële handels- en investeringspartner. Na 1990, een jaar na het Tiananmenprotest, begonnen de diplomatieke verhoudingen met China zich al langzaam te herstellen en in het voorjaar van 1993 bracht Helmut Kohl zelfs een bezoek aan enkele Aziatische staten, waaronder China. In november van dat jaar verdedigde hij de belangen van zijn land in China tegenover de internationale pers nog door te stellen dat het de keus was van iedere staat om zaken te doen met China. Dit beargumenteerde hij met de volgende woorden:

"Het is aan ieder land om zijn eigen beslissingen te nemen. Uiteindelijk concurreren we allemaal met elkaar op de internationale markten. Soms slepen wij de contracten binnen, een andere keer onze vrienden. Het ziet er naar uit dat we deze keer succesvol zijn geweest."⁴

Hiermee gaf hij een antwoord op de kritiek die door diezelfde pers en mensenrechtenactivisten gegeven werd betreffende het feit dat Duitsland zaken deed met een staat die zich schuldig maakte aan mensenrechtenschendingen. Ondanks het opheffen van de Duitse sancties in 1992 stond het Tiananmenprotest van 1989 in China namelijk nog vers in het geheugen van de Duitse regering en de (inter)nationale pers gegrift. Ook in Duitsland zelf werd de druk door oppositiepartijen als de *Sozialdemokratische Partei Deutschlands* (SPD) opgevoerd om internationale handel met aandacht voor mensenrechten te combineren, maar dat was niet de centrale doelstelling van de regering. Kohl, tevens voorzitter van de CDU, hanteerde een redelijk

³ Deutsche Asienpolitik im Rückblick' 2002.

⁴ Uli Schmetzer, 'In Kohl's China Visit, Business Comes First', *Chicago Tribune News*, (17 november 1993); Stephen Kinzer, 'Kohl to Visit China; To Woo Trade, He Braves Right Protests', *New York Times*, (9 november 1995).

gematigd beleid richting China. Het gevolg was een *low-key* beleid, een vorm van ‘fluisterdiplomatie’, met zakelijke belangen op de eerste en mensenrechten op de tweede plaats. Een harde vuist durfde de Bondsregering niet tegen China te maken. Het was dan ook het initiatief van Kohl om de sancties tegen China in 1992 volledig op te heffen. Die beslissing kwam ook voort uit eigen belang, want China (of beter gezegd Beijing) koos er voor om Duitsland te passeren en handelsopdrachten uit andere Europese landen, waaronder bijvoorbeeld Frankrijk, aan te nemen.

De opvallende mercantilistische en enigszins realistische houding die Duitsland op het Europese toneel aannam kwam ook naar voren in de doelstellingen die het Duitse *Asienkonzept* in 1993 uiteenzette. Daarin werd vooral geopperd om de eigen Duitse economische belangen na te streven. Ter ondersteuning daarvan werd in het laatste kwartaal van 1993 de *Asien-Pazifik Ausschuss der deutschen Wirtschaft* (APA) opgericht. Deze commissie stelde zichzelf ten doel om in nauwe samenwerking met de Duitse regering Duitse ondernemingen en hun handelsactiviteiten op de Chinese markt te reguleren en te controleren. De APA stond vanaf het begin voor een stevige profilering van zowel Duitsland als het Duitse bedrijfsleven in Azië.⁵ Andere (achterliggende) doelstellingen betroffen ondermeer om een betere integratie en samenwerking van de Aziatische landen te bewerkstelligen bij het oplossen van mondiale problemen, zowel op het gebied van internationale financiële als economische organisaties, een intentie tot hervorming van de Verenigde Naties op het gebied van veiligheid, ontwapening, non-proliferatie van massavernietigingswapens en om een dialoog in gang to brengen voor een mondiaal milieubeleid.⁶ Samenwerking met de EU en met de EU-lidstaten was daarbij van primair belang, omdat alleen met een sterk Europa de belangen in Azië behartigd konden worden.⁷ Het was echter vanaf het begin al duidelijk dat commerciële (eigen)belangen de boventoon zouden gaan voeren.

Dat betekende echter niet dat er helemaal geen ruimte was voor een mensenrechtendialoog. De Duitse Bondsregering koos ervoor om, weliswaar achter gesloten deuren, ruimte te creëren voor dialogen die betrekkingen hadden op sociale en juridische ontwikkeling en mensenrechten. Dit bleek een deels noodzakelijke keuze te

⁵ *Asien-Pazifik-Ausschuss*, ‘Über Uns’, bron: http://www.asien-pazifik-ausschuss.de/ueber_uns (10 oktober 2014).

⁶ ‘Deutsche Asienpolitik im Rückblick’.

⁷ Bart Gaens, ‘ASEM’s Background and Rationale’, in: Bart Gaens (ed.), *Europe-Asia Interregional Relations: A Decade of ASEM*, (Ashgate, 2008) 16.

zijn, want om het Duitse bedrijfsleven in China tot volle bloei te kunnen laten komen, moesten er ook goede arbeidsvoorwaarden worden gecreëerd. Tevens moest het bedrijfsrecht (beter) geïntroduceerd worden.⁸ Op deze gebieden was China namelijk nog altijd een ontwikkelingsland. Gedacht en gehoopt werd dat door het intensiveren van de handelscontacten met China ook automatisch de ontwikkeling van een rechtstaat en de mensenrechten in dit land zouden worden bevorderd. Die strategie werd in een pakkende Duitse slogan verwoord: *Wandel durch Handel*, oftewel verandering door handel. Die slogan verwees naar de doelstelling van de Bondsregering om door middel van handel ook de ontwikkeling van mensenrechten en de rechtstaat ter sprake te brengen in voornamelijk autoritaire staten. Het was bovendien een verhaspeling van het motto *Wandel durch Annäherung*, wat letterlijk vertaald 'verandering door toenadering' betekent. Dit was de lijfspreuk van de West-Duitse Ostpolitik (de politiek van ontspanning tussen de West-Duitse Bondsrepubliek en de Sovjet-Unie en zijn satellietstaten), die door voormalig bondskanselier Willy Brandt was geïntroduceerd in de jaren zeventig van de vorige eeuw. Het was een motto dat ook onder Schröder gebruikt zou worden om de economische samenwerking en handelscontacten met China te legitimeren.

Van Ostpolitik naar Asienpolitik

Afgezien van de bescheiden focus op mensenrechten, legde de intensivering van de handelscontacten met China Duitsland bepaald geen windeieren. Vanaf 1991 tot 1998 steeg de export naar China van zo'n 1 á 2 miljard naar zo'n 4 tot 5 miljard (omgerekend naar euro's) in de jaren daarna. Omgerekend naar toenmalige Duitse marken zou dat een stijging van zo'n 4 miljard *Deutsche Mark* (DM) naar rond de 8 miljard DM zijn. De import steeg bovendien van zo'n 5 miljard euro in 1991 tot 12 miljard euro in 1998, wat een stijging van zo'n 9,8 miljard DM naar ruim 23 miljard DM inhoudt, een ruime verdubbeling. Deze toename in handel betekende dat het Duitse handelstekort van 7,5 miljard DM in 1991 naar 4,2 miljard DM in 1993 werd teruggebracht.⁹

⁸ Ibidem.

⁹ Benjamin Koerselman, *Wandel durch Handel? Een analyse van de Duits-Chinese betrekkingen in het licht van het belangenconflict mensenrechten versus handel*, (masterscriptie UU, 2010) 28.

Globaal bekeken hadden de Bondregering, Helmut Kohl en zijn minister van Buitenlandse Zaken (Klaus Kinkel, FDP) tussen 1990 en 1998 met al deze bovenstaande ontwikkelingen bescheiden stappen gezet in China. Bescheiden, omdat de mensenrechtendialoog zich voortdurend op de achtergrond had bevonden. Kinkel weigerde bijvoorbeeld om Wei Jingsheng, een bekend Chinees mensenrechtenactivist, te ontmoeten in het kantoor van het *Auwärtiges Amt* (Duits ministerie van Buitenlandse Zaken). Kinkel vreesde dat hij met een dergelijke actie de Chinese regering zou provoceren.¹⁰ Op twee gebieden had de oriëntatie van Duitsland op China en Azië in het algemeen toch belangrijke gevolgen. Enerzijds werd er een signaal aan de EU afgegeven dat er meer en vooral hechter moest worden samengewerkt met Azië door middel van bestaande instituties. De Europese Commissie moest, om het *Asienkonzept* er weer bij te betrekken, zowel zijn invloed vergroten bij de Associatie van Zuidoost-Aziatische Naties (ASEAN) als bij de *Asia Pacific Economic Cooperation* (APEC) om zo dichter bij 'een van 's werelds belangrijkste economische regio's' te staan.¹¹ Anderzijds streefde Duitsland ook naar meer cohesie tussen de Europese lidstaten op het gebied van samenwerking en beleid in Azië. Dat zou, ironisch genoeg, samen moeten gaan met de promotie van de individuele belangen van lidstaten in Azië. Bilaterale betrekkingen met samenwerking op supranationaal gebied, zo was de algemene gedachte. Dat die bilaterale betrekkingen juist konden zorgen voor de ondermijning van een coherent beleid, werd op dat moment niet in acht genomen. Voor het moment had de vernieuwde focus op Azië ervoor gezorgd dat ook de EU zelf een nieuw Azië-beleid zou gaan ontwikkelen (zie hoofdstuk 4).¹²

De rood-groene coalities onder Schröder (1998-2005): Realpolitik in het buitenland

Met de aanstelling van Schröder als bondskanselier en Joschka Fischer als minister van Buitenlandse Zaken trad er nieuw tijdperk aan in de nog jonge geschiedenis van het herenigde Duitsland. Na een rechts en tamelijk conservatief kabinet dat onder Kohl

10 David Brooks, *Convergence but competition in French and German China-policies: Toward an understanding of underdeveloped EU foreign policy* (thesis, University of British Columbia, Vancouver, april 2010) 21.

11 Gaens, *Europe-Asia Interregional Relations*, 14-17.

12 *Towards a New Asia Strategy*, uitgave van de Europese Commissie, 13 juli 1994, Brussel.

zitting had genomen, was het nu de beurt aan twee gematigde linkse kabinetten. Met betrekking tot de *Chinapolitik* zette Fischer in 1998 al direct de toon door te stellen dat Duitsland een hardere koers zou voeren tegen China, of zoals Fischer China graag beschreef: *'Diktatur im Peking'*.¹³ De gematigde China-politiek van Kohl moest plaats maken voor een directere koers, met meer persoonlijk contact. Mensenrechten zouden een prominentere rol krijgen in de bilaterale betrekkingen met China en voor het Duitse buitenlandse beleid in het algemeen. Zelfs in het coalitieverdrag kwam de wens naar verbetering van en respect voor de mensenrechten naar voren, omdat het uitgangspunt van de Universele Verklaring van de Rechten van de Mens op het gebied van internationale mensenrechten tot *leitmotif* van het Duitse buitenlands beleid was gemaakt.

Van al deze plannen kwam in de praktijk toch betrekkelijk weinig terecht. Er was over het algemeen juist meer sprake van continuïteit van het China-beleid dat onder Kohl was neergezet.¹⁴ Ironisch genoeg was het in 1993 de SPD als oppositiepartij geweest die het negeren van de mensenrechten in China door de toenmalige Duitse regering aan de kaak had gesteld. Nu zat de SPD in de regering, met nota bene een SPD'er als bondskanselier, die het pragmatisme niet bepaald schuwde. Schröder was evenwel nooit een politicus geweest die het waarborgen van mensenrechten centraal had gesteld in zijn politieke ethiek. Zo beschreef hij in 1985 de (laatste) staatsraadvoorzitter van de DDR (Erich Honecker, die niet vies was van repressieve maatregelen) als een 'uiterst eerlijke man'.¹⁵ Tijdens zijn eerste trip naar China als bondskanselier, in 1999, was Schröder een zogeheten *Rechtsstaatdialog* gestart. Doel van die dialoog was op een pragmatische, niet-offensieve manier de rechtstaat en eventuele verbeteringen daartoe te bespreken. Ook hier valt nochtans meer continuïteit dan verandering te zien met het China-beleid zoals dat in 1993 was gestart, want alles vond plaats achter gesloten deuren en economische belangen stonden, wederom, voorop.

De hernieuwde focus op de Chinees-Duitse betrekkingen was een logisch gevolg van ontwikkelingen die zich aan het einde van de vorige eeuw hadden doorgezet. Na het

13 Jürgen Kremb, 'Ende des Deutschen Kotau', in: *Der Spiegel*, (13 november 2002).

14 Elfriede Regelsberger, 'Deutschland und die GASP - ein Mix aus Vision und Pragmatismus', in: G. Müller-Brandeck-Bocquet (ed.), *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP - Konzeptionen ausgewählter Mitgliedstaaten* (Baden Baden, 2002) 28-40.

15 Claus Christian Malzahn, 'Getting Cosy with the Dragon', *Der Spiegel*, (1 april 2005).

kabinet-Schröder I (1998-2002) werden er onder kabinet Schröder II (2002-2005) structurele hervormingen doorgevoerd om het Duitse concurrentievermogen te versterken. Dit bleek nodig te zijn na de invoering van een gemeenschappelijke munt, de euro, in 1999. Het gevolg was dat Duitsland meer en meer afhankelijk werd van export. Onder de kabinetten van Schröder werd ruim tweederde van het BBP gehaald uit de opbrengsten van export. Het is daarom niet vreemd dat Schröder zijn zinnen had gezet op Azië en dan met name China, omdat dat land sinds de jaren '2000 een zeer sterke groei doormaakte en dus een belangrijke afzetmarkt voor de export kon (gaan) vormen. Japan, dat voorheen op de meeste aandacht van Duitsland kon rekenen, had daarentegen tussen 1999 en 2004 te maken met deflatie. Voor economische groei in het binnenland, was een fixatie op het buitenland vanaf de invoering van de euro voor Duitsland onontbeerlijk.¹⁶ Door deze structurele verandering op zowel economisch als monetair gebied waren handelsbelangen voor Duitsland – en dan met name de vraag naar exportpartners – een prioriteit geworden op buitenlands gebied. Schröder streefde er daarom naar om minimaal één keer per jaar China te bezoeken, om zo de zakelijke en economische belangen van zijn land te verdedigen. Belangrijk om te onthouden is dat onder export niet alleen materiële goederen verstaan werden en worden. Ook technologie en innovatie en de uitwisseling daarvan vorm(d)en een belangrijk onderdeel van de export- en Azië-strategie van Duitsland.

Deze strategie bleek tamelijk succesvol te zijn. Zo wist Schröder een deal ter waarde van 1,5 miljard dollar met China af te sluiten, waarbij Siemens en ThyssenKrupp in Shanghai een magnetische, zwevende spoorlijn zouden bouwen, een project dat overigens nooit werd afgemaakt.¹⁷ Aan het begin van deze eeuw kreeg Duitsland echter te maken met stagnatie van de economie. Al in de tweede helft van de jaren negentig hadden zich ontwikkelingen voorgedaan die problemen zouden gaan opleveren voor Duitsland. Door het snelle proces van hereniging waren werkloosheid, hoge begrotingstekorten en een stagnerende economie aan de orde van de dag. Die ontwikkelingen zetten zich onder Schröder voort, wat de regering er toe zette om diepgaande hervormingen door te voeren. Deze staan bekend onder de titel *Agenda 2010*. Economische groei werd daarbij gezien als de oplossing voor deze problemen.

16 Hans Kundnani en Jonas Parello-Plesner, *China and Germany: Why the emerging special relationship matters for Europe* (rapport van de ECFR), (Londen 2012) 2.

17 Kundnani en Parello-Plesner, *China and Germany*, 3.

Voor die economische groei was Duitsland – als exportnatie bij uitstek – zeer afhankelijk van zijn positie op de buitenlandse markt.

De (handels)interesse van Duitsland in China nam onder Schröder kortom nog meer toe, alhoewel dit primair gezien ingegeven werd door economische motieven. Dit uitte zich bijvoorbeeld in de vraag van Schröder om China in de G8 en de Wereldhandelsorganisatie (WTO) op te nemen in 1999. Dergelijke voorstellen vielen niet bij ieder land in goede aard. Enkele dagen voordat Schröder naar China zou gaan en hij zich nog in Japan bevond, opperde hij het idee om China lid te laten worden van de G8. Dat kon niet op al te veel sympathie rekenen van de Japanners.¹⁸ Het illustreert des te meer hoe zeer Schröder zijn zinnen had gezet op een goede relatie met China en dat land ook binnen het internationale statensysteem wilde incorporeren. Het ministerie van Buitenlandse Zaken (*Auswärtiges Amt*) publiceerde in 2002 een nieuw *Asienkonzept*, waarbij oost-Azië een apart hoofdstuk vormde. In het document, dat de titel '*Aufgaben der Deutschen Aussenpolitik: Ostasien*' droeg, werd nogmaals expliciet bevestigd dat de verbetering van de mensenrechten in China een centraal doel was.¹⁹ Het andere voornaamste doel om China als wereldspeler serieus te nemen, werd in dat document op de volgende manier verwoord:

Eén van onze belangrijkste buitenlandse doelen is de integratie van het op politiek en economisch gebied snel groeiende China in de gemeenschap van staten. China moet er van overtuigd worden, als opkomende regionale macht en Veiligheidsraadlid met een groeiende verantwoordelijkheid voor de wereldvrede, voor de stabiliteit van de Aziatisch-Pacifische regio en voor de stabiliteit van de mondiale orde in het algemeen te zorgen.²⁰

Een aanzet hiertoe was al gegeven in de vorm van het toetreden van China tot de WTO in 2001. Dat was opmerkelijk, omdat socialistische (en daarmee ook communistische) landen oorspronkelijk geen lid mochten worden van de WTO. Toch trad China, na een procedure die zo'n 15 jaar in beslag had genomen, in november 2001 toe. Dat was een belangrijke verandering in het internationale statensysteem. Het illustreert de gedachtegang die op dat moment heerste: China werd niet meer als een compleet

18 Brooks, *Convergence but competition in French and German China-policies*, 23.

19 Auswärtiges Amt (2002), '*Aufgaben der deutschen Außenpolitik*': Ostasien. Japan, Süd- und Nordkorea, Mongolei, China einschl. Hongkong und Macau, Taiwan am Beginn des 21. Jahrhunderts, 7.

20 Ibidem.

communistiche staat gezien en was bovendien een dusdanig belangrijke economische speler geworden dat het kon toetreden tot de WTO.

Voor China zelf legde de hernieuwde (handels)relatie met Duitsland het land ook bepaald geen windeieren. Het verwelkomde de Duitse technologie met open armen om zijn eigen economie aan te kunnen laten trekken. Duitsland was en is voor China de *gateway* naar Europa. Diverse *joint ventures* en het overnemen van gebruikte, Duitse goederen krikten bovendien de productiecapaciteit in Chinese industriesectoren op.²¹ Een goed voorbeeld daarvan is de automobielsector, wat in hoofdstuk 2 verder wordt besproken. De kabinetten onder Kohl en Schröder stimuleerden in meer of mindere mate dergelijke 'uitwisselingen', omdat Duitsland traditioneel gezien veel waarde hecht aan het Duitse midden- en kleinbedrijf. Deze *hidden champions* zijn niet zozeer belangrijk vanwege hun omzet of hun kwantiteit van goederen, maar vanwege hun specialisatie in producten en hun *cutting-edge* technologie die ze daarvoor gebruiken. De rol van Duitsland in een mogelijke symbiose kan dan ook niet zozeer als die van een participant maar wel als die van een *facilitator*, inderdaad een helper of assistent, worden gezien.²²

Op weg naar een perfecte Chinees-Duitse symbiose?

Ook tijdens Schröders tweede termijn als bondskanselier veranderde er niet veel aan het Duitse buitenlandse beleid. Onder zijn bondskanselierschap namen zowel de import als de export van en naar China aanzienlijk toe. Het Duitse bedrijfsleven werd daarnaast door *der Genosse der Bosse* aanzienlijk gepromoot, denk bijvoorbeeld aan Volkswagen AG, dat in het volgende hoofdstuk verder besproken zal worden. Schröders eerste bezoek aan China als bondskanselier vond plaats in Shanghai, voor Duitsland de economische hoofdstad van China. Samen met toenmalig premier Zhu Rhongji was hij aanwezig bij de ondertekeningsceremonie ter waarde van 6 miljard DM tussen Bayer en BASF en Chinese ondernemers.²³ Toen Schröder in 2004 weer een bezoek aan Shanghai bracht, vergezeld door vertegenwoordigers van ondermeer Siemens, Deutsche Bank en

21 *Technology transfer to China*, een uitgave van het *Congress of the United States* (Washington, 1987), 126.

22 Zie voor een mooie publicatie over Duitslands *hidden champions* bijvoorbeeld: Brent Balinski, 'Who are the Hidden Champions?', in: *Manufacturers' Monthly* (oktober 2013) 32-35.

23 Brooks, 23.

Allianz Group, deden zich soortgelijke handelingen voor. Zodoende werden er prominente locaties voor het Duitse bedrijfsleven bezocht en nieuwe contracten ondertekend. Met zijn bezoeken zette Schröder Duitsland op de wereldkaart als belangrijke exportnatie. Dit zorgde voor wat Hans Kundnani en Jonas Parello-Parello-Plesner een 'Chinees-Duitse symbiose' noemen.²⁴ Duitsland bezit volgens Kundnani en Parello-Plesner de kennis en de technologie, China vormt een perfecte exportpartner omdat het economisch wil groeien, en dus technologie nodig heeft. Dit leidt volgens beiden tot een *special relationship* tussen China en Duitsland.

De vraag is echter wat Kundnani en Parello-Plesner precies onder een 'symbiose' verstaan. Niettegenstaande het gegeven dat zij de term in een geheel andere context plaatsen en deze dus wat ongelukkig gekozen is (de term komt oorspronkelijk uit de biologie), betekent een symbiose volgens Van Dale een 'samenlevingsvorm van twee ongelijksoortige organismen die tot een wederzijds voordeel leidt'.²⁵ Veel fantasie is er niet nodig om de twee organismen te vervangen door twee landen. Zo komen beide heren uit bij hun eigen interpretatie van een symbiose, namelijk een (bijna) perfecte balans tussen vraag en aanbod. Het gaat daarbij om de vraag naar technologie (China) en het zoeken naar een markt voor het aanbod daarvan (Duitsland). Door een goede wisselwerking tussen politiek en economie in beide staten ontstond er uiteindelijk een *special relationship*, waarvan die tussen Duitsland en China het bekendste is.

Maar in hoeverre is er van een wisselwerking tussen de politiek en economie sprake geweest onder de bondskanseliers Kohl en Schröder? Zoals hierboven duidelijk is gemaakt beperkte de Azië-strategie onder Kohl zich voornamelijk tot toegang tot de Chinese markt voor Duitse bedrijven. Dat was een deels noodgedwongen keuze door de financiële instabiliteit die de Duitse hereniging als gevolg had gehad. Dit zorgde er voor dat grote, Duitse bedrijven uiteindelijk konden uitgroeien tot grote spelers in China. De Duitse overheid stimuleerde in de jaren '80 en begin jaren '90 dus in zekere mate de ontwikkeling van een symbiose door afspraken te maken over een intensievere economische samenwerking met China. Dat lukte behoorlijk. Aan Chinese kant bleven de investeringen echter beperkt. Ook op politiek gebied werden er geen serieuze zoden aan de dijk gezet. De diplomatieke contacten bleven bescheiden en het mensenrechtendebat, voor zover daar aandacht aan werd gegeven, werd achter gesloten deuren besproken.

²⁴ Kundnani en Parello-Plesner, *China and Germany*, 2.

²⁵ http://www.vandale.nl/opzoeken?pattern=symbiose&lang=nn#.VDz28Pl_uro (6-9-2014).

Vooralsnog leverden de verstevigde handelscontacten tussen China en Duitsland dus geen (bijna) perfecte symbiose op, omdat er van een volledige wisselwerking tussen politiek en economie (de politici durfden de daad niet bij het woord te voegen en China hard aan te pakken), noch van een compleet wederzijds profijt geen sprake was.

Onder Schröder intensiverden zowel de economische als de politieke contacten met China. Dat had niet in de laatste plaats te maken met Schröders verleden bij ondermeer Volkswagen AG en zijn handelsinstelling. De zakelijke bondskanselier zag China als een belangrijke markt en partner voor de toekomst en stak zijn bewondering voor dit land niet onder stoelen of banken. Wederom waren pragmatisme en bescheidenheid echter kernbegrippen in Schröders Aziëpolitiek. De Chinees-Duitse 'symbiose', voor zover daar sprake van was, focuste zich voornamelijk op commerciële belangen die weliswaar voor beide partijen voordelig waren, maar ook de nodige negatieve implicaties hadden.

Ten eerste waren en zijn Duitse bedrijven actiever in China dan andersom. Dat had niet in de laatste plaats te maken met de manier waarop de economieën van beide landen zich ontwikkel(d)en. De *Foreign Direct Investmentss* (FDI) van Duitsland in China bedroegen de afgelopen jaren daarnaast niet zelden tien keer zoveel als die van China in Duitsland.²⁶ Dan valt er van een (bijna) perfecte symbiose niet echt meer te spreken, omdat er van wederzijds voordeel geen sprake is. Ten tweede werd Schröders handelsinstelling niet door iedereen in dank afgenomen. Er zat wel degelijk een grens aan wat Schröder politiek gezien kon maken. Een groot discussiepunt in 2005 bijvoorbeeld was toen Schröder het EU-wapenembargo tegen China wilde opheffen. In de Franse president Chirac vond hij een gelijkgestemde. Deze strafmaatregel, die al in 1989 opgelegd door de EU opgelegd was door de Chinese reactie op het Tiananmenprotest, was volgens Schröder niet gerechtvaardigd. Daarnaast zag hij veel commerciële mogelijkheden op het gebied van wapenexport voor Duitse bedrijven.²⁷ Het zorgde voor een verhitte discussie, waarbij Fischer, als vertegenwoordiger van *Die Grünen*, lijnrecht tegenover Schröder stond. Nu was het duo Fischer/Schröder altijd al een apart koppel geweest, maar de discussie omtrent het opheffen van het wapenembargo illustreerde zeer goed dat er een grens zat aan wat Schröder politiek

26 'China', *Auswärtiges Amt* website, http://www.auswaertiges-amt.de/EN/Aussenpolitik/Laender/Laenderinfos/01-Nodes/China_node.html (6-11-2014).

27 Carter Dogherty, 'Schröder opens bid to broaden China trade', *New York Times*, (6 december 2004).

gezien kon maken. Omdat zowel de VS als de EU tegen een opheffing waren, kon Schröder zijn zin niet doordrukken.

Met name het laatste punt illustreert al goed dat de *special relationship* van Duitsland met China zowel intern als extern voor discussie en kritiek zorgde. De veronderstelde symbiose stond en staat hiermee onder druk. Over die interne en tevens externe kritiek op deze relatie zal in het derde en vierde hoofdstuk verder worden gesproken.

Wellicht het bekendste voorbeeld van een Duitse onderneming die aannemelijk veel succes heeft gehad in China is *Volkswagen Aktien Gesellschaft*, afgekort als Volkswagen AG. Niet alleen in Duitsland is deze autofabrikant, die auto's van onder meer Skoda, Bentley, Seat en Audi produceert een gigant, ook in de rest van Europa en de wereld is Volkswagen AG niet meer weg te denken uit de automobiellindustrie. Al in 1978 werden de eerste contacten met China gelegd en daarmee was het één van de eerste Europese bedrijven die voet aan de grond kreeg in het 'moderne China'. Vanaf dat moment is China een zeer belangrijke afzetmarkt gebleken voor Volkswagen AG. Die banden zijn dusdanig sterk dat de vraag zich voordoet of de Duitse regering contacten onderhoudt met Volkswagen AG en misschien zelfs samen met Volkswagen AG een heuse China- of Azië-strategie heeft ontworpen. Is het verhaal van Volkswagen AG daarmee exemplarisch voor een (bijna) perfecte Chinees-Duitse symbiose?

Blik naar het westen: De economische hervormingen van Deng Xiaoping

Met het aantreden van Deng Xiaoping als vicepremier van China en voorzitter van de Communistische Partij van China (CCP) in 1977, brak een nieuwe periode voor China aan. Het bewind van Mao Zedong en de excessen van de Culturele Revolutie hadden voor een grote timiditeit gezorgd met betrekking tot welke koers China in de toekomst zou gaan moeten varen. Deng Xiaoping pleitte als kersverse voorzitter van de CCP al direct voor hervormingen op economisch en sociaal gebied. China zou zich moeten gaan richten op 'prestaties', zowel wat betreft het individu als de economie in het algemeen. Daarvoor, zo stelde Deng Xiaoping, was kennis en technologie nodig. Die moest geleverd worden door academici en wetenschappers.²⁸ Door de deur te openen voor het buitenland, kon die kennis en technologie verkregen worden.

²⁸ Clem Tisdell, 'Economic Reform and Openness in China: China's Development Policies in the Last 30 Years', in: *Economic Analysis & Policy*, Vol. 39, nr 2., september 2009, 271-294.

De Chinees-Amerikaanse econoom Gregory Chow noemt naast de moreel bezwarende erfenis van de Culturele Revolutie nog drie andere redenen waarom China vanaf 1978 besloot (gedeeltelijke) economische hervormingen door te voeren. Allereerst heerste het besef bij Chinese economen dat de, overigens door de Sovjet-Unie geïnspireerde centraal geleide economie (planeconomie), moeilijk te beheren was en economisch gezien inefficiënt bleek te zijn. Ten tweede bewezen de vrijemarkteconomieën en economische groei in buurlanden als Singapore en Zuid-Korea, dat een markteconomie even goed, zo niet beter kon functioneren dan een planeconomie. Wat nog schrijnender is, volgens Chow, was het contrast op economisch gebied (en op economische prestaties) tussen bijvoorbeeld West- en Oost-Duitsland, ofwel respectievelijk een markteconomie en een planeconomie. Dit gegeven illustreerde voor China eind jaren '70 des te meer dat een puur centraal geleide economie zoals dat door het communisme werd voorgeschreven niet meer samenging met economische groei. Als laatste argument noemt Chow de ontevredenheid onder de Chinese bevolking zelf over het "oude" economische systeem. Er was een tekort aan consumentengoederen, gebrek aan variatie en weinig verbetering of innovatie op kwalitatief gebied. Soms kon er enkel door persoonlijke connecties aan bepaalde goederen worden gekomen.²⁹ Volgens Chow was het systeem hoe dan ook aan vervanging toe, met of zonder Deng aan het roer. China stond dus open voor het aangaan van *special relationships* met kapitaalkrachtige (Europese) landen om die verandering te bewerkstelligen. Volkswagen AG was de juiste speler op het juiste moment.

Van regeringsexperiment naar *Wirtschaftswunder*

Om te begrijpen waarom Volkswagen AG zo'n belangrijke positie inneemt binnen zowel de Duitse als de Chinese auto-industriesector, is het essentieel om een korte geschiedenis van het bedrijf te schetsen. Voor en tijdens de Tweede Wereldoorlog stond de fabriek beter bekend als de *Kraft durch Freude* (KdF)-fabriek. Zij maakte deel uit van een reeks plannen van de nationaalsocialistische regering om een industriestad (het huidige Wolfsburg) op te zetten, die onder meer moest voorzien in de productie van betaalbare auto's voor het volk. De voornaamste exponent van deze auto's was de

²⁹ Gregory C. Chow, 'Economic Reform and Growth in China', *Annals of Economics and Finance* 5, 127-152 (2004).

Volkswagen Kever. Tijdens de Tweede Wereldoorlog was de fabriek echter zwaar beschadigd geraakt door bombardementen, en na de vredesonderhandelingen werd de fabriek in zijn geheel overgedragen aan de Britten, die toentertijd een van de vier bezettingszones in Duitsland controleerden.³⁰ In de drie jaar na het einde van de oorlog werd langzaam weer begonnen met het produceren van Kevers. Pas in 1949 werd het bedrijf officieel overgedragen aan de West-Duitse Bondsregering en de deelstaat Nedersaksen. De jaren '50 vormden voor Volkswagen een persoonlijk hoogtepunt door het *Wirtschaftswunder*, een term die wordt gebruikt om het economische herstel van West-Duitsland na de Tweede Wereldoorlog te beschrijven. De Kever vormde een internationaal symbool voor de herleving van het (West-)Duitse zelfvertrouwen en de groei van de West-Duitse economie. Gedurende de jaren '60 werd het bedrijf een beursgenoteerd vennootschap, en werd besloten dat zowel de West-Duitse Bondsregering als Nedersaksen beiden niet meer dan 20 procent in aandelen in dit bedrijf mochten hebben. De overige 60 procent viel in handen van diverse beleggers. Daarmee bleef het bedrijf in meer of mindere mate een staatsbedrijf. Door de nauwe band met de overheid was het reilen en zeilen van Volkswagen AG een graadmeter geworden voor de Duitse economie. Dit maakt dat het bedrijf tot op de dag van vandaag zo belangrijk is voor de Duitse industrie en economie. In de jaren '70 en de jaren '80 sloeg het bedrijf ook internationaal zijn vleugels uit, waaronder in China.

Volkswagen in China

Vanaf de jaren '80 zou China geleidelijk aan zijn markt openen voor het buitenland. Met name de Chinese personenauto-industrie zag de kans schoon om zich aan te passen aan deze ontwikkeling. De Chinese personenauto-industrie was sinds het begin van Deng's hervormingen één van de belangrijkste pijlers geweest voor de overheid.³¹ Dit was het logische gevolg van een toename in toerisme (waardoor er veel meer vraag naar zowel taxi's als privéwagens was) en een grote interesse in buitenlandse ondernemingen, die zelf ook steeds meer vrij spel kregen in China. Hierdoor kon deze tak van de industrie in

30 Hans Mommsen, 'Das Volkswagenwerk und die 'Stunde Null': Kontinuität und Diskontinuität', in: *Aufbau West Aufbau Ost: Die Planstädte Wolfsburg und Eisenhüttenstadt in der Nachkriegszeit* (1997).

31 *China's Competitiveness: Myth, Reality and Lessons for the United States and Japan*, uitgave van het Center for Strategic & International Studies, januari 2013, 4.

China zich verder ontwikkelen.³² Dat was ook hard nodig, want nog tot 1985 werden er slechts 5200 personenauto's per jaar geproduceerd.³³ Onder het bewind van Mao Zedong had er namelijk niet een grote markt bestaan voor personenauto's. De inkomens van de meeste Chinezen waren niet toereikend genoeg om een personenauto te kunnen veroorloven, waardoor het bezit van een auto iets voor de elite bleef. Dit, gecombineerd met de gesloten houding van China ten opzichte van het buitenland, resulteerde in het gegeven dat de personenauto-industrie bij de aanvang van Deng's hervormingen bijna *from scratch* moest worden opgebouwd.

De Chinese autofabrikant *Shanghai Automotive Industry Corporation* (SAIC Motor) zag zich – door de stijgende vraag naar binnenlandse auto's waar amper aan kon worden voldaan en een toename in export van met name Japanse auto's – genoodzaakt om een strategie te ontwikkelen die mee kon wedijveren in een internationaal competitieve personenauto-industrie.³⁴ Om de concurrentie aan te gaan met het buitenland, moest het door de staat beheerde bedrijf dus zoeken naar hulp uit het buitenland. Buitenlandse kennis en technologie waren nodig om er voor te kunnen zorgen dat SAIC Motor mee kon doen met 'de grote jongens' op de internationale markt. In 1984 werd er - samen met het Duitse Volkswagen en de onvoorwaardelijke steun van de lokale Chinese regering - een zogeheten *joint venture* in Shanghai opgezet. *Volkswagen Shanghai Automotive Company Ltd.*, zoals de *joint venture* was genoemd, had toentertijd de capaciteit om 300.000 voertuigen per jaar te produceren.³⁵ De contacten tussen Volkswagen en SAIC gingen echter al terug tot de jaren '70, toen in 1978 de toenmalige viceminister van SAIC, Yang Keng, een bezoek bracht aan de Volkswagen-fabriek in West-Duitsland.

Er was ook interesse van Amerikaanse (*American Motor Corporation*, dat een geheel nieuw model wilde introduceren in China) en Japanse zijde, maar Volkswagen AG trok uiteindelijk aan het langste eind. Dit was mede te danken aan het feit dat het zijn poot stijf hield en vasthield aan het *CKD*-proces (*Complete Knocked Down*, een productieproces waarbij alle productieonderdelen verscheept worden naar een ander

32 Andreas Alexiou, *The Chinese Automotive Industry: WTO accession, problems in going global and future potential* (masterscriptie, september 2009, Lund University), 1-57.

33 Eric Harwot, 'The impact of WTO membership on the automobile industry in China', in: *The China Quarterly*, juli 2001, 655-670.

34 *China's Competitiveness*, 6.

35 Alexiou, *The Chinese Automotive Industry*, 10.

land of andere fabriek en daar in elkaar gezet worden). SAIC verkreeg in die *joint venture* een aandeel van 25 procent, samen met de *Bank of China's Trust and Consultancy Corporation* (15 procent) en *China National Automotive Industrial Corporation* (CNAIC) met een aandeel van 10 procent.³⁶ Naast kapitaal zorgden de Chinese partners voor land, arbeid, gebouwen, materiaal en energie. Volkswagen AG kreeg 50 procent van de aandelen. Daarnaast zorgde het bedrijf voor de broodnodige Westerse technologie die China zo begeerde. Wel werd er door de Chinese regering op gehamerd dat het aandeel van buitenlandse bedrijven in een *joint venture* niet meer dan 50 procent mocht beslaan.³⁷ Het resulteerde aanvankelijk in een vrijwel perfecte 'mini-symbiose', omdat ervaring, (politieke) connecties, voorzieningen en uitwisseling van technologie hand-in-hand gingen.

Zes jaar na de eerste *joint venture* – in 1990 - volgde een tweede *joint venture*, deze keer met *First Automotive Works Group Corporation* (FAW). Deze fabriek zou voornamelijk Audi 100's gaan produceren. Bovendien werden zo'n 500 man aan Chinees personeel in Duitsland getraind voor het produceren van deze auto. Hiermee was Audi AG de eerste premium autofabrikant die buitenlandse productie van auto's in China wist te realiseren, met materialen die uit China zelf kwamen. Het pas herenigde Duitsland had, al met al, met deze twee *joint ventures* een aannemelijke afzetmarkt in China verkregen. Bovendien wist Volkswagen AG een netwerk van *joint ventures* te creëren die zorgden voor productiematerialen. De belangen voor Volkswagen AG logen er dan ook niet om. Andreas Alexiou geeft in zijn masterscriptie, die handelt over de Chinese automobielenindustrie, aan waarom buitenlandse bedrijven zoveel mogelijkheden zagen in China na de hervormingen eind jaren '70. Volgens hem was de voornaamste reden dat buitenlandse ondernemingen zich in China vestigden de grote potentie die de Chinese markt had (en nog heeft). De Chinese middenklasse, met zijn alsmaar stijgende inkomen, en het feit dat er in de toekomst producten konden worden verkocht aan een totale bevolking van ruim 1 miljard mensen, vormden belangrijke drijfveren voor buitenlandse bedrijven en ondernemers om zaken te doen in China.³⁸

³⁶Patrick Schrott, *Strategies of German Car Companies in China*, (Hamburg, 2013), 42.

³⁷ *China's Competitiveness*. Dit was een algemene beleidsregel met betrekking tot het aantrekken van FDI in de Chinese autoindustrie.

³⁸ Alexiou, *The Chinese Automotive Industry*, 13.

Tegelijkertijd kan geconstateerd worden dat het aantal mensen dat daadwerkelijk een auto bezit in China aan de lage kant was en nog steeds is. Dat heeft te maken met het feit dat veel Chinezen onder de armoedegrens leven. Fokke Obbema schrijft bijvoorbeeld dat ongeveer 400 miljoen mensen nog rond moeten komen van minder dan twee dollar per dag. Dat zou ongeveer een derde van de totale bevolking in China zijn.³⁹ De inkomensongelijkheid is dan ook nog erg groot. Maar op een totale bevolking van bijna 1,4 miljard mensen⁴⁰ en een zeer groot aandeel in de totale personenautoverkoop in China, zou dat voor Volkswagen AG en zijn *joint ventures* in China alsnog een gegarandeerde toename betekenen in de totale verkoopniveaus. Uiteindelijk groeide Volkswagen AG dan ook uit tot een zeer belangrijke speler in China. In 2000 besloeg de productie ruim de helft van de totale Chinese personenauto-industrie markt, alhoewel dat percentage inmiddels gezakt is door de komst van nieuwe spelers. Het blijft echter wel de grootste producent van personenauto's in China.⁴¹

De stille grootmacht

Met de komst van buitenlandse investeerders en bedrijven naar China maakte de Chinese personenauto-industrie dan ook een zeer grote groei door. Van 1992 tot 2000 groeide de jaarlijkse autoproductie van 1 miljoen per jaar naar ruim 2 miljoen per jaar.⁴² Dat was ook deels te danken aan de komst van andere autogiganten naar China, zoals het Amerikaanse General Motors. De hervormingen van Deng Xiaoping leken te hebben gewerkt, maar ondanks het gegeven dat er een vorm van vrijmarkteconomie was ontstaan, bleven de Chinese ondernemingen direct in handen van de staat. Deze *state-owned Enterprises* (SOE's) gingen gepaard met een duidelijk doel van de regering: het verruilen van een afzetmarkt voor technologie. Een dergelijke strategie paste goed in de algemene economische plannen die de Chinese regering had uiteengezet in de achtste en negende vijfjarenplannen, die de jaren '90 volledig besloegen. Versterking van de diverse industrieën met moderne technologie vormde daarbij een hoofddoel.⁴³

39 Fokke Obbema, *China en Europa: Waar twee werelden elkaar raken* (Amsterdam, 2013) 93.

40 http://en.wikipedia.org/wiki/List_of_countries_by_population

41 Alexiou, 13.

42 Elisenda Pujol, *VW in China*, MBA, China Europe Business School (2010), 4-6.

43 Eva Constant Nieuwenhuys, *Regulering van buitenlandse investeringen in Indonesië en China*, 93.

In het geval van Duitsland lag dit logischerwijs wat anders. Het land stond symbool voor een vrijemarkteconomie, niet alleen onder het kanselierschap van Kohl die centrumrechts van aard was maar ook later onder het wat meer sociaaldemocratische bewind van Schröder. Het openen van de Chinese markt voor het buitenland zorgde er voor dat de *Chinapolitik* meer en meer verschoof naar *Chinahandel*.⁴⁴ Dat betekende, zoals in het vorige hoofdstuk al naar voren is gebracht, dat handel voorop stond en mensenrechten op de tweede plaats kwamen. Schröder blikt in zijn autobiografie terug op deze politiek. Daarin erkent hij dat China niet van de ene op de andere dag een rechtstaat kon en kan worden en geeft hij ook toe dat China voor Duitsland, als exportland bij uitstek, van zeer groot belang was en is.⁴⁵ Natuurlijk hadden het Tiananmenprotest in juni 1989 en het neerslaan van opstanden in Tibet door de Chinese regering in april van datzelfde jaar geleid tot sancties van Duitsland. Al snel werden die sancties echter geleidelijk afgeschaft en onderging de Duitse politiek de afgelopen twee decennia een fase van, wat de Duitse politieke wetenschapper Christoph Neßhöver een ‘economisering’, noemt.⁴⁶ De uitspraken van Kohl in het vorige hoofdstuk ondersteunen deze uitspraak. Daarmee valt echter nog geen duidelijke verklaring te geven voor die snelle verandering in politieke koers van Duitsland. Hiervoor zijn enkele verklaringen te geven:

Ten eerste had (en heeft) Duitsland lering getrokken uit het verleden. Kundnani en Parello-Plesner beargumenteren dat de huidige Chinees-Duitse symbiose (technologie tegenover afzetmarkten) geïnspireerd is door de *Neue Ostpolitik* zoals die door Willy Brandt was belichaamd. Volgens hen leeft dit idee voornamelijk bij sociaaldemocraten, zoals Schröder. Het idee van de *Ostpolitik* bestond uit het creëren van een *detente*, een periode van politieke ontspanning, tussen de Sovjet-Unie en West-Duitsland.⁴⁷ Het stond symbool voor politieke, economische en culturele vervlechting. In plaats van China hard te veroordelen met sancties kozen Kohl en met name Schröder er voor om via toenadering op economisch gebied ook veranderingen te bewerkstelligen op andere terreinen. Merkel zet deze toon enigszins voort, maar is niet bang om harder

44 Brooks, 12.

45 Gerhard Schröder, *Entscheidungen: Mein leben in der Politik*, 140.

46 Neßhöver, Christoph, ‘Die Chinapolitik Deutschlands und Frankreichs zwischen Außenwirtschaftsförderung und Menschenrechtsorientierung (1989 bis 1997)’, in: *Auf der Suche nach Balance*. (Hamburg: Institute für Asienkunde, 1999), 95.

47 Kundnani en Parello-Plesner, 3.

uit te halen naar China dan haar voorgangers, zoals het volgende hoofdstuk laat zien. Het zijn dan ook met name sociaaldemocraten als Schröder en Merkels huidige minister van Buitenlandse Zaken Frank-Walter Steinmeier, die menen dat Duitsland kiest om een *'Verantwortungsgemeinschaft'* te zijn. De China-Duitsland expert Eberhard Sandschneider beaamt dit door te stellen dat Duitsland in zijn relatie met China kiest voor *'Einbindung'*, voor integratie en samenwerking op economisch gebied.⁴⁸

Ten tweede lukt (en lukt, zie hiervoor hoofdstuk 4) het de EU niet om een gecoördineerd China-beleid te hanteren. Als voorbeeld noemt Nicola Casarini, als onderzoeker verbonden aan het *European Institute for Security Studies* (EUISS), de mislukte poging van de EU-lidstaten voor het indienen van een VN-resolutie tegen China in 1989 via *The Office of the United Nations High Commissioner for Human Rights* (OHCHR). Al snel werd door landen die een groot (economisch) belang hadden bij een goede verstandhouding met China, gehamerd op het onderhouden van een 'constructieve dialoog' in plaats van veroordeling. Die wijziging in het politieke beleid kwam voort uit het streven van de grotere EU-lidstaten om sterke economische banden met China te onderhouden en de onderlinge competitie die er leek te zijn ontstaan tussen de materiële interesses van de EU-landen.⁴⁹ Door het gebrek aan een coherent EU-beleid kon de Duitse regering met weinig tegenstand bedrijven als Volkswagen AG zich ook in China laten vestigen (zie ook hoofdstuk 4).

Met die laatste gegevens in het achterhoofd houdend lijkt de strategie van Volkswagen AG goed te passen bij in de doelstellingen van het Duitse *Asienkonzept*. Het ging weliswaar om een puur zakelijke aangelegenheid, maar tegelijkertijd is gebleken dat de regering nauwe banden onderhoudt met Volkswagen AG. Een interessante en belangrijke vraag in dit opzicht is dan ook of Volkswagen AG daadwerkelijk betrokken is geweest (en misschien nog steeds betrokken is) bij het ontwikkelen van een Duitse Azië-strategie en in hoeverre die invloed meetbaar is. Voor beide partijen viel er namelijk genoeg te profiteren. Voor een verklaring van het succes van Volkswagen AG in China moet eerst gekeken worden naar de persoonlijke motieven van de mensen die daardoor verantwoordelijk zijn.

48 Eberhard Sandschneider, "Gestaltungsmacht China. Mit Kooperation statt Konfrontation zur Ko-Evolution", in: *Internationale Politik*, Maart/April 2012.

49 Nicola Casarini "The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership", in: *European Union Institute for Security Studies* 64 (2006) 19.

Der Autokanzler

Wie denkt aan Volkswagen in China kan daarbij niet om de naam Gerhard Schröder heen. Niet voor niets werd hij door de Duitse pers *Der Autokanzler* genoemd.⁵⁰ Een verdieping in de persoon zelf is onontbeerlijk om de band tussen Schröder en Volkswagen te verklaren. Voordat Schröder bondskanselier werd van Duitsland, had hij al een flinke carrière op zijn naam staan. Schröder werd geboren op 7 april 1944. Na het voltooien van de middelbare school studeerde hij van 1966 tot 1977 rechten. Al voor zijn studie werd hij lid van een jeugdtak van de SPD.⁵¹ Ook al op jonge leeftijd had Schröder grote ambities en was hij niet ongevoelig voor mooie auto's en andere geneugten des levens. Zo vertelde hij zijn moeder meerder keren dat hij ooit rijdend in een Mercedes naar huis zou komen.⁵² Van 1978 tot 1990 werkte hij als advocaat en was daarnaast lid van de Bondsdag van 1980 tot 1986. Schröder wisselde vervolgens naar de deelstaatspolitiek en vertegenwoordigde vanaf 1986 de SPD in het parlement van de Duitse deelstaats Nedersaksen. In 1990 werd hij minister-president van Nedersaksen en voerde tot zijn aanstelling als bondskanselier in 1998 de regeringscoalitie van de SPD en *Die Grünen* aan.⁵³

Het was tijdens zijn periode als minister-president van Nedersaksen dat Schröder intensief betrokken raakte bij Volkswagen AG. Die Duitse deelstaat heeft, zoals al vermeld is, een aandeel van ruim 20 procent in Volkswagen AG, en als minister-president werd Schröder daarom automatisch lid van het bestuur in een toezichthoudende functie. Gedurende de uitoefening van zijn functie als minister-president van Nedersaksen maakte Schröder er geen geheim van dat het belang van Volkswagen ook goed kon zijn voor Duitsland. In een interview met het blad *Frankfurter Rundschau* uit 1995 antwoordde hij op de vraag of wat goed is voor Volkswagen goed is voor Duitsland, en wat goed is voor Amerika goed is voor General Motors, het volgende:

Ja, dat is hoe ik het graag zou zien. Duitsland is minder goed in het verdedigen van zijn nationale belangen dan, zeg, Frankrijk of Japan, en zeker

50 Zie bijvoorbeeld: 'Schröder in China: Der Autokanzler im Rostgürtel', *Der Spiegel*, (7 december 2004).

51 *Gerhard Schröder facts*, <http://biography.yourdictionary.com/gerhard-schroder>

52 *Profile: Gerhard Schroder*, <http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2242899.stm>

53 *Gerhard Schroder*, korte biografie uitgegeven door het *Auswärtiges Amt*

http://download.diplo.de/chronik/includes/pdfEn/person12_schroeder2.pdf

vergeleken met de V.S. Het heeft niets te maken met nationalisme. Hoe kan iemand mij wat verwijten als ik zeg dat Volkswagen, voor mij, als eerste komt. Niemand verwijt het een Amerikaan als hij dat zegt General Motors, Ford of Chrysler voor hem het allerbelangrijkst zijn.⁵⁴

De belangen voor Nedersaksen waren voor Schröder zodoende verstrengeld met het nationale belang. Dat uitte zich al deels in 1994 in de zogeheten *Automobil-Konsens*. Schröder, de premiers van Beieren en Baden-Württemberg en de directeurs van Volkswagen, Porsche, BMW en Mercedes Benz hadden zich met deze consensus ten doel gesteld om de autobelastingen omlaag te brengen door milieuvriendelijkere auto's te produceren. Hoe vruchtbaar deze samenwerking op het eerste gezicht ook leek, in werkelijkheid bleek uitsluiting een gepastere omschrijving dan samenwerking of consensus. Zowel Noordrijn-Westfalen als Hessen, waar respectievelijk Opel en Ford hun Europese hoofdkwartier hebben, zagen een uitnodiging aan zich voorbij gaan omdat dit geen Duitse bedrijven (meer) waren.⁵⁵ Dat juist ook Saksen, een staat die na 1990 veel subsidie aan Volkswagen AG had gegeven en waar zich twee belangrijke Volkswagen fabrieken bevonden, buiten deze consensus werd gelaten getuigt van een onverstandig en zeer selectief beleid.⁵⁶ Schröder beargumenteert weliswaar dat zijn beslissingen niet worden geleid door nationalisme, maar het bovenstaande getuigt van het tegenovergestelde. Het laat daarnaast zien dat persoonlijke belangen en nationale belangen dikwijls kunnen zorgen voor conflicten.

Ideologie vs. pragmatisme

Dat de belangen van Volkswagen belangrijk werden geacht voor Duitsland kwam ook, hetzij indirect, in 2002 naar voren in het *Hartz-Konzept*. Dit concept was onderdeel van een reeks hervormingen bestemd voor de Duitse arbeidsmarkt die door de commissie *Moderne Dienstleistungen am Arbeitsmarkt* waren uitgewerkt. Deze hervormingen maakten op hun beurt weer deel uit van de *Agenda 2010*. Dit betrof een geheel aan plannen die het Duitse sociale stelsel moesten hervormen en economische groei

54 Interview met Gerhard Schröder, Frankfurter Rundschau, 23 oktober 1995, 7.

55 Opel is sinds 1929 lid van het Amerikaanse General Motors NV. Waarschijnlijk vond Schröder dat het bedrijf zijn Duitse roots al lang verloochend had.

56 'Hoge werkloosheid in Saksen noopt tot steun aan Volkswagen', in: *Trouw*, 13 september 1996.

moesten stimuleren. Aan het hoofd van de commissie stond Peter Hartz, die tot 2005 personeelsdirecteur en lid van de bestuursraad van Volkswagen was. De commissie was onder het initiatief van Schröder tot stand gekomen.⁵⁷ Het is natuurlijk wel enigszins ironisch en bijzonder dat juist een sociaaldemocraat zoveel invloed van buitenaf, in dit geval van de bedrijfssector, toestaat in zijn politieke beleid. Natuurlijk was het geen geheim dat Schröder, wat betreft de sociaaldemocratische idealen, liever pragmatisch werkte dan vanuit een ideologisch standpunt. Daarnaast hebben zowel de regering als Nedersaksen een aandeel in Volkswagen, wat een bepaalde mate van invloed in politiek besluitvorming met zich meebrengt.

Het blijft echter moeilijk om concrete bewijzen of aanwijzingen te vinden voor een gedeelde Azië-strategie tussen de Duitse overheid en Volkswagen AG. In zijn autobiografie, getiteld *Entscheidungen: Mein Leben in der Politik*, laat Schröder zich er logischerwijs niet expliciet over uit. Daarnaast spelen gebrek aan literatuur of (openbaar) beschikbare bronnen de onderzoeker parten. Maar op basis van bovenstaande gegevens kan gesteld worden dat Volkswagen inderdaad een zekere invloed moet hebben gehad op het Duitse politieke en economische buitenlandse beleid (en vice versa). Een dergelijke hypothese en dergelijke speculaties zijn gerechtvaardigd omdat Schröder altijd *close* is geweest met Ferdinand Piëch, voorzitter van de Raad van Commissarissen van Volkswagen AG. Die hechte vriendschappelijke relatie bleek voor beiden ook voordelig te zijn bij de uitoefening van hun dagelijkse werkzaamheden. Zo maakte Piëch handig gebruik van de positie van Schröder als zowel bondskanselier als bestuursraadslid van Volkswagen om invloed te krijgen op het Europese milieubeleid. Piëch wist door Schröders invloed en interventie meer tijd te winnen op het dossier dat betrekking had op beslissingen omtrent zogeheten *End of Life Vehicles* (ELV's). Dit werd bewerkstelligd door het laten ontbreken van het onderwerp (of door het simpelweg uit te stellen) op de agenda van de Raad Milieu, de raad die verantwoordelijk is voor het milieubeleid van de EU.⁵⁸ Hoewel dit in de praktijk uiteindelijk niet bijzonder veel mocht baten illustreert dit voorbeeld wederom zeer goed het pragmatisme van Schröder. Het druiste bovendien in tegen zijn principes, omdat hij zich internationaal toch veelal trachtte te profileren als een man die een ambitieuze aanpak van de klimaatproblematiek niet schuwde. Schröders diverse pogingen om externe partners bij

⁵⁷ Schröder, *Entscheidungen*, 298.

⁵⁸ Justin Greenwood, *Interest Representation in the European Union*.

het Kyoto-protocol uit 1997 te betrekken getuigen hiervan.⁵⁹ Duitsland gaf daarbij nota bene zelf het goede voorbeeld door amper twee jaar na het sluiten van het Kyoto-protocol de uitstoot van CO₂ met 13% te verminderen.

Het valt vrij opmerkelijk te noemen dat een bondskanselier die het waarborgen van het klimaat en milieu zo belangrijk acht, dergelijke beslissingen neemt. Dat Schröder de Duitse automobielsector in China propagandeerde is algemeen bekend. Volkswagen AG is naast een grote, economische speler daarentegen ook een belangrijke politieke speler. Het bedrijf spendeert zo'n 2,3 miljoen euro per jaar aan lobbywerk en het is daarmee een klassiek voorbeeld van een 'draaideurmechanisme': Leden van de regering en ambtenaren worden aangeworven bij Volkswagen, terwijl voormalige werknemers van Volkswagen in de politiek gaan werken.⁶⁰ Het is moeilijk om na te gaan waar die lobbyinspanningen precies uit bestaan omdat deze informatie veelal vertrouwelijk van aard is. Het bedrijf heeft echter een verleden van lobbywerk tegen klimaat- en milieuwetgeving, waarvan het in de vorige alinea genoemde voorbeeld van Ferdinand Piëch slechts één van de vele voorbeelden is. Dat drie van de zestien leden van de Europese Federatie van Autoconstructeurs (ACEA) ook onderdeel zijn van Volkswagen AG (respectievelijk Volkswagen, Porsche en Scania)⁶¹, toont bovendien aan hoe hecht de banden tussen de Duitse overheid en Volkswagen AG zijn en hoe groot de invloed van Volkswagen AG is binnen de lobbywereld in het algemeen. Op een manier moet die invloed van Volkswagen AG ook doorgesijpeld zijn in het buitenlandse beleid van de Duitse regering. Bedrijven als Volkswagen maken onmiskenbaar onderdeel uit van de (nieuwe) Duitse Azië-strategie, die draait namelijk om handel en commerciële belangen, al wordt krampachtig geprobeerd die nadruk op handel goed te praten met politieke en mensenrechtenbelangen. Benjamin Koerselman stelt dat al vele jaren het Duitse bedrijfsleven ter bevordering van de handel met China een uitgebreid netwerk van overheids- en semi-overheidsinstellingen ter beschikking staat.⁶² Moeilijk werd het bedrijven als Volkswagen dus niet gemaakt. Met zijn nauwe connecties met de Duitse overheid en het uitgebreide netwerk van overheids- en semi-overheidsinstellingen heeft

59 J.H. van Oene, *Tweestrijd in de EU: Verdeelde EU belemmert vooruitgang van de PCA-onderhandelingen met China*, masterscriptie UU, 2011) 18-19.

60 Dit is een schatting van Greenpeace. Echte cijfers zijn niet openbaar gemaakt door Volkswagen AG. Zie ook: <http://www.greenpeace.org/belgium/Global/belgium/report/2011/Volkswagen-report-nl.pdf>

61 ACEA, 'About us', <http://www.acea.be/about-acea/WTO-we-are> (8-8-2014).

62 Koerselman, *Wandel durch Handel*, 60.

Volkswagen AG zeker de mogelijkheid gekregen om zijn belangen in het buitenland te behartigen.

Toch moet er voor gewaakt worden de positie van Volkswagen AG als exemplarisch te zien voor een mogelijk perfecte Chinees-Duitse symbiose. Zoals in het volgende hoofdstuk naar voren zal komen, roept de houding van China ten opzichte van buitenlandse ondernemers en bedrijven soms weerstand op. Daarnaast hebben de bedrijven lang niet zo veel vrij spel als ze zouden willen. Ze zijn gebonden aan restricties en mogen niet meer dan 50 procent in aandelen bezitten. Dit alles staat een (bijna) perfecte Chinees-Duitse symbiose in de weg. Het gaat ook te ver om meteen te bevestigen dat de Duitse regering direct met Volkswagen AG een Azië-strategie heeft ontwikkeld, omdat persoonlijke en nationale belangen vaak haaks op elkaar staan. Ook voordat er een officiële Azië-strategie was opgesteld was Volkswagen boven al actief in China. Dergelijke beslissingen vallen of staan dus niet enkel met de goedkeuring van de regering. Maar een zekere mate van politieke invloed valt niet uit te sluiten, zeker in het geval van Volkswagen AG. De vraag is alleen in hoeverre Angela Merkel op het gebied van buitenlandse, economische betrekkingen verschilt met haar voorgangers. Staat zij in de weg van een mogelijke symbiose, of creëert zij juist kansen?

Nog voordat Angela Merkel in 2005 tot bondskanselier werd gekozen, hadden zij en de CDU tijdens de verkiezingscampagnes al een grote nadruk gelegd op een buitenlands beleid dat geleid zou moeten worden door normen en waarden. In het bijzonder richting China. In dat opzicht kende de verkiezingscampagne een traditioneel christendemocratisch karakter. De Grote Coalitie, zoals de regering van CDU, CSU en SPD bij haar aantreden in 2005 werd genoemd, was vastbesloten een andere en vooral hardere koers te varen dan haar voorgangers hadden gedaan. Over haar voorganger oordeelde Merkel opvallend hard tijdens de *Generaldebatte* voor de begroting van 2008, toen ze stelde dat ‘mensenrechten en economische belangen twee zijden van dezelfde munt zijn en elkaar niet mogen tegenspreken’.⁶³ Wat betekende dat voor de positie van Duitsland op economisch gebied? Hadden de economische belangen plaatsgemaakt voor mensenrechten en was er daarmee sprake geweest van een discontinuïteit in het Azië-beleid? Of legde Merkel eerder een andere nadruk op bepaalde zaken dan Kohl en Schröder en bleven de handelsbelangen voorop staan?

Een nieuwe wind?

Voor John Fox en François Godement is het duidelijk dat Merkel zeer zeker haar intenties heeft waargemaakt en gezorgd heeft voor een nieuwe focus op de mensenrechten.⁶⁴ Een nieuw accent markeert echter niet een complete ommezwaai in buitenlandse politiek. De rechtsstaatdialoog die onder Schröder was aangevangen werd ook door Angela Merkel voortgezet. De publicatie van de *Asien-Strategie* van de CDU en de CSU in oktober 2007 benadrukte dat nog eens. Daarin werd duidelijk verkondigd dat er meer belangen dan enkel economische belangen waren. Bovendien wilde de

⁶³ Bondsregering, ‘Rede von Bundeskanzlerin Merkel in der Generaldebatte zum Haushalt 2008’ (28 november 2007).

⁶⁴ John Fox en François Godement, *A power audit of EU-China relations*, rapport van de *European Council on Foreign Relations*, (Londen, 2009) 24-25.

Bondregering de focus niet alleen op China maar op heel Azië leggen, zoals dat aanvankelijk ook in 1993 was gedaan.⁶⁵

Waarin Merkel wel verschilde met haar voorgangers was de soms confronterende manier waarop zij tijdens haar eerste twee termijnen als bondskanselier omging met China. Daar waar Schröder pragmatisme en realisme voor zijn China-beleid koos en niet bang was om concessies te doen, schuwde Merkel enige provocatie niet. Ze durfde te spreken over de belangen van mensenrechten en hoewel ze er niet voor gekozen heeft om de slogan *Wandel durch Handel* te gebruiken, kan in zekere mate gesteld worden dat haar beleid daardoor wel gekarakteriseerd werd (en nog steeds wordt). *Der Spiegel* publiceerde op 23 oktober 2007 – dezelfde dag waarop de nieuwe *Asien-Strategie* was gepubliceerd – een artikel waarin het eerlijke en kritische beleid van Merkel onder druk werd gezet. Gevreesd werd dat de houding van Merkel op de langere termijn zou zorgen voor een verstoring van economische banden met China.⁶⁶ Merkel gelooft echter dat alleen door eerlijk te zijn, er tussen beide landen onderling respect kan bestaan. Zo koos ze er voor om persoonlijk de Dalai Lama te ontmoeten in 2007, iets wat Schröder zich weliswaar wel eens voorgenomen had maar nooit daadwerkelijk had geconcretiseerd. Dat liet hij liever aan Joschka Fischer over. Haar aanpak is weliswaar controversieel, maar dat lijkt niet al te veel in de weg hebben gestaan bij de instandhouding van de goede relatie tussen China en Duitsland. Grote economische gevolgen bleven dan ook achterwege, alhoewel Merkels optreden op flink wat kritiek kon rekenen vanuit het Duitse bedrijfsleven.⁶⁷

Gevreesd werd dat door de persoonlijke ontmoeting tussen Merkel en de Dalai Lama de Chinese regering iedere bijeenkomst met de Duitse regering zou schrappen. Dit gebeurde aanvankelijk ook, waardoor de reputatie van Duitsland als ‘stille grootmacht’ op het spel kwam te staan. Onder Schröder en Kohl was ‘stille diplomatie’, zeker met betrekking tot China, namelijk een hoofdvoorwaarde gebleken. Confrontatie werd het liefst uit de weg gegaan. Op het gebied van internationale politiek was het niet veel anders. Het duurde een tijd voordat het herenigde Duitsland zijn zelfvertrouwen had teruggewonnen. Kohl en met name Schröder waren zeker ambitieus en hadden mooie

65 ‘Asia as a strategic challenge and opportunity for Germany and Europe’, Azië-strategie van CDU/CSU, (23 oktober 2007) ; Anet Keller, ‘Asia is more than China’, *German Times*, november 2007.

66 Ralf Beste e.a., ‘The cost of being honest: Merkel foreign policy is bad for business’, *Der Spiegel*, (23 oktober 2007).

67 *Duitslandweb*, ‘Het is ijstijd tussen Peking en Berlijn’, (27 november 2007).

plannen voor de toekomst van Duitsland en Europa, maar zagen zich tegelijkertijd gekampt met het dramatische historische verleden, dat Duitsland uiteindelijk letterlijk verscheurd had. Dat drukte een stempel op het politieke beleid, waardoor de economische en politieke potentie van het land nooit volledig tot volle wasdom was gekomen. Onder het kanselierschap van Merkel leek iets van dat zelfvertrouwen terug te keren. Daarom durfde ze ook de Dalai Lama persoonlijk (en in het openbaar) te ontvangen.

Slechts enkele maanden nadat Merkel de Dalai Lama ontvangen had bleken de Chinees-Duitse betrekkingen weer naar een normaal niveau hersteld te zijn. Dat was mede te danken aan de inspanningen van de minister van Buitenlandse Zaken Frank-Walter Steinmeier, die direct correspondeerde met zijn Chinese collega Yang Jichie en beloofde een één-China beleid te zullen steunen, mits er een vreedzame oplossing kwam voor Taiwan en het Tibet-conflict.⁶⁸ Steinmeier lijkt dan ook meer weg te hebben van Merkels voorganger wat betreft zijn concessiebereidheid met betrekking tot internationale gevoelige kwesties. Dat zorgt er mede ook voor dat het pragmatisme in Merkels politieke optreden nooit helemaal naar de achtergrond zal verschuiven. Het jaar 2008 was voor de Duitse regering sowieso een jaar waarin China regelmatig onderwerp van gesprek was door de opstand in Tibet in maart, een tweede bezoek van de Dalai Lama in mei en het debat omtrent de Olympische Spelen die in de zomer van dat jaar in Beijing werden gehouden. De Chinees-Duitse handelsbetrekkingen leken er niet zichtbaar onder te lijden, maar ditmaal kwamen er niet alleen kritische geluiden vanuit de mensenrechtenhoek. Ook ondernemers durfden zich voor het eerst openlijk uit te spreken over de oneerlijke behandeling waar zij in China mee te kampen hadden.

De keerzijdes van een symbiose

Dat deze openlijke uiting van kritiek zich pas in een relatief laat stadium manifesteerde geeft reden tot nadenken. Wellicht gaf het zelfvertrouwen van Merkel de Duitse ondernemers zelf ook het steuntje in de rug om openlijk kritiek te uiten op de wijze waarop China omgaat met buitenlandse investeerders en ondernemers. Het is niet nieuw dat Duitse bedrijven hun gal spuwen over de protectionistische maatregelen die

⁶⁸ Koerselman, *Wandel durch Handel*, 43.

China lijkt te hanteren. Er was al onvrede over de geforceerde technologie-uitwisseling en de regels omtrent de FDI. Het gevaar ligt echter op de loer dat China verder gaat dan simpelweg het gebruiken van Duitse technologie en producten. Steeds meer wordt er in de (Duitse) media bericht dat China's principiële doel in het kopen van geavanceerd (Duitse) technologie het kopiëren, de zogheten *reverse-engineering* en het verdonkeremanen van deze technologie is, om zo juist tegen Duitsland te concurreren op de wereldmarkt.⁶⁹ Dat zou betekenen dat Duitsland min of meer zijn 'kroonjuwelen' aan het verkopen is. Hoewel er redelijk wat valt te zeggen voor een dergelijk argument, lijkt het wat te ver gezocht om te stellen dat Duitsland zich enorm veel zorgen moet maken om het bovenstaande. Duitslands industriële succes kan, zoals al in het eerste hoofdstuk vermeld is, vooral toegeschreven worden aan twee productiesectoren, namelijk die van het midden- en kleinbedrijf (*Mittelstand*) en de autoindustrie. Het zijn deze sectoren die zeer belangrijk zijn voor economische groei, ook in tijden van crises. De Duitse autoindustrie maakt al zo'n 20 procent deel uit van het totale BNP.⁷⁰ Het zijn de *Mittelstand* bedrijven die auto-onderdelen en machineapparatuur aanleveren voor diezelfde industrie. Duitslands exportafhankelijkheid van ondermeer deze industrie wordt zowel geroemd als bekritiseerd.⁷¹ Er wordt dan vaak naar voren gebracht dat Duitsland zich dan altijd nog kan concentreren op andere, (opkomende) markten, zoals dus China. Maar Duitsland is voor meer dan de helft van zijn exportinkomsten afhankelijk van de EU-lidstaten. Voor heel Europa ligt dat percentage zelfs rond de 70 procent. Ter vergelijking: voor de export met China lag dat percentage in 2012 rond de 11 procent. Bovendien investeert China lang niet zo veel in Duitsland als Duitsland in China. Duitsland investeerde in 2014 zo'n negenendertig miljard euro in China, terwijl dat laatste land net drie miljard euro aan investeringen uittrok voor Duitsland.⁷²⁷³ De EU is dus altijd nog een belangrijkere handels/exportpartner voor Duitsland dan China dat is.

Omdat de *Mittelstand* zo belangrijk is voor de Duitse industrie en economie, blijft innovatie een kerndoel voor deze bedrijven. Ze zijn immers groot geworden door zich te blijven ontwikkelen en hebben zich diep gevestigd in de Duitse maatschappij.

69 Criton M. Zoakos 'In the Grip of China's Bear Hug', in: *International Economy*, (herfst 2010), 47.

70 Steven Rattner, 'The secrets of Germany's succes', in: *Foreign Affairs*, (juli/augustus 2011).

71 Zoakos 'In the Grip of China's Bear Hug', 47.

72 Satyajit Das, 'The big challenges facing Germany's economy', *The Daily Reckoning Australia*, (3 februari 2014).

73 'China', *Auswärtiges Amt*.

Technologie valt makkelijk te exporteren en bedrijven kunnen makkelijk opgekocht worden, maar een innovatief gezinde maatschappij met aandacht voor kleinere bedrijven die zijn oorsprong heeft in de Duitse Middeleeuwen, is iets heel anders. Het is een model dat niet klakkeloos kan worden overgenomen door fundamenteel verschillende staten en maatschappijen, zoals China in dit geval zeker is.⁷⁴

Een laatste bijkomend punt is dat hoe sterk de Chinees-Duitse betrekkingen dan ook wel mogen zijn, de Duitse bevolking nog steeds niet bepaald warm lijkt te lopen voor een (mogelijke) Chinees-Duitse symbiose. Slechts een kwart van de Duitse bevolking beschouwde het imago van China in 2013 als 'gunstig' of 'positief'.⁷⁵ Het gunstige beeld van China is meer iets voor de elite, oftewel de autofabrikanten, politici en topdirecteuren. Waar komt dat negatieve beeld vandaan? Het is een vraag die de Duitse journalist Frank Sieren zich ook stelt in zijn boek *Angst vor China: Wie die neue Weltmacht unsere Krise nutzt*, dat verscheen in 2011. Van alle Europese landen was Duitsland, ook historisch gezien, voor China toch nooit een echte *bad guy* geweest. Waar zou Duitsland dan bang voor moeten zijn? Volgens Sieren is die angst voornamelijk geworteld in de ideeën over het autoritaire Chinese politieke bestel en de schending van de mensenrechten. Het idee van een dictatuur zorgt bij de meeste Duitsers, ook bij de huidige generatie, nog voor een vieze smaak in de mond. Het naziverleden staat nog altijd vers in het geheugen. Daarnaast is de reputatie van China als milieuvervuiler, waaronder de grootste CO₂ uitstoter ter wereld, niet bepaald iets waar de Duitsers trots op zijn. Het milieu is, zoals Obbema het stelt, 'het Duitse stokpaardje'.⁷⁶ Evenmin positief is de Chinese neiging om goedkope namaakproducten op de markt te brengen of technologieën te stelen of te kopiëren. De trotse Duitsers, die maar wat graag pronken met het *made in Germany*-etiket, moeten niets van dergelijke producten hebben. Tenslotte zouden zowel links als rechts Duitsland hun eigen politiek appeltje te schillen hebben met China. Traditioneel gezien ergert links Duitsland zich daarbij vooral aan de schending van mensenrechten en de verwaarlozing van het milieu, terwijl rechts Duitsland zich vooral irriteert aan het gebrek aan een liberaal politiek en economisch systeem.⁷⁷

74 Sarah Marsh, 'Insight: The Mittelstand - one German product that may not be exportable', *Reuters*, (14 november 2012).

75 Klaus Jansen, 'German anxieties over China's Rise', *Deutsche Welle*, (20 juli 2013).

76 Obbema, 336.

77 Ibidem.

Het bleef echter niet bij kritiek. In 2009 nam de Duitse regering een wet aan die zich expliciet tegen niet-Europese investeerders keerde. Dat was een opmerkelijke gebeurtenis voor een land dat tot die tijd de titel van *exportweltmeister* had gedragen en de vrijemarkteconomie een warm hart toedraagt. Het markeerde een belangrijke ommekeer in de positie van Duitsland, dat oorspronkelijk qua handelsmentaliteit dichter bij liberale landen als Nederland en het Verenigd Koninkrijk lag. De *Außenwirtschaftsgesetz* verhinderde vanaf 2009 dat buitenlandse investeerders een groter belang dan 25 procent in een Duits bedrijf hebben.⁷⁸ Hiermee trad Duitsland gedeeltelijk in de voetsporen van zijn Chinese handelspartner, die al veel eerder had besloten dat buitenlandse investeerders maximaal 50 procent aan aandelen in een bedrijf mochten hebben. De reden dat deze wet was ingesteld had te maken met het feit dat staatsfondsen van veelal autoritair geregeerde landen (zoals China maar ook enkele Arabische oliestaten), zich aan het inkopen waren bij Westerse bedrijven. Dat kwam pas goed naar voren in 2007, toen fondsen als de *China Investment Corporation* (CIC) twee belangen van bijna 10 procent innam in de Amerikaanse zakenbank Morgan Stanley en het opkoopfonds Blackstone.⁷⁹ De krediet- en eurocrisis van 2009 zorgden er uiteindelijk voor dat het debat rondom de staatsfondsen enigszins verstomde.

Business as usual?

Zoals gezegd markeerde het Duitse China-beleid onder Merkel I en Merkel II geen complete ommezwaai vergeleken met die van haar voorgangers. Natuurlijk zou een hardere koers richting China goed aanslaan bij haar achterban. Maar tegelijkertijd zet zij daarmee de buitenlandse belangen van Duitsland op het spel. Een publieke veroordeling van China is dan ook niet de stijl van Merkel. Ze verdedigt mensenrechten maar zal landen daar niet expliciet op aanspreken. Een mooi voorbeeld daarvan is haar bezoek aan China in februari 2012. Ze bracht een bezoek aan de Chinese ambassade in Beijing, een plek die voor de mensenrechtenactivist Mo Shaoping op dat moment verboden terrein was. Tijdens het diner nam ze toenmalig minister-president Wen Jiabao even

⁷⁸ 'Foreign Trade and Payments Act (*Außenwirtschaftsgesetz – AWG*)' *Federal law Gazette* I p. 1482 (6 juni 2013).

⁷⁹ Fokke Obbema, *China en Europa: Waar twee werelden elkaar raken* (Amsterdam 2013), 136.

apart en deelde hem mee dat een dergelijke actie China's reputatie op het spel zette.⁸⁰ Dat Merkel zoiets kon en durfde te zeggen is veelzeggend voor de manier waarop de Chinees-Duitse relatie zich ontwikkeld heeft onder haar leiderschap. Natuurlijk werd onder haar voorgangers ook een poging gedaan om de mensenrechtendialoog aan te kaarten, maar erg effectief was dit niet. Dat Merkel dit kon en durfde te zeggen tijdens een openbare gelegenheid, geeft in ieder geval aan dat China Duitsland als economische partner serieus genoeg neemt.

Zeer recent sloten China en Duitsland bijvoorbeeld nog een reeks aan handel- en investeringsdeals, waarbij er ondermeer twee nieuwe Volkswagen fabrieken werden geopend.⁸¹ Dit gebeurde naar aanleiding van de alweer zevende handelsmissie van Merkel in China, die plaatsvond van 5 tot 8 juli 2014. Veelal wordt geopperd dat Merkel toch wat meer 'ballen' heeft dan haar voorgangers door grootmachten als China en de Verenigde Staten aan te spreken op hun milieuvervuiling. Daarmee werd ze in het verleden in één adem genoemd met de voormalige Franse president Nicolas Sarkozy. Die haalde zich in 2008 nog de woede van het Europees Parlement op de hals door, ondanks het nadrukkelijke verzoek van het EP om het evenement te boycotten, uiteindelijk toch de Olympische Spelen in Bejing bij te wonen. Merkels' aanpak is echter ook pragmatisch, in zeker opzicht misschien nog wel pragmatischer dan Schröder. Waarmee ze verschilt met haar voorgangers is dat zij over een betere tactiek beschikt. Het bekendste voorbeeld daarvan is het wegblijven bij de Olympische Spelen die in 2008 in Bejing georganiseerd werden. Zonder de commerciële belangen van Duitsland met China op het spel te zetten, wist zij zich in de Westerse wereld neer te zetten als een voorvechter van mensenrechten. Tegelijkertijd maakte zij de Chinese regering duidelijk dat het niet haar intenties waren het evenement te boycotten, maar op te komen voor de vrijheid van meningsuiting.

De laatste jaren lijkt er toch een subtiele verandering te zijn binnengeslopen in Merkels buitenlandse beleid. Voor haar lijkt het heden ten dage vooral *business as usual* te zijn, wanneer zij China bezoekt. Het zakelijke aspect van de Chinees-Duitse *special relationship* blijft van groot belang. Zo groot zelfs, dat het *Chinese-German Economic Advisory Committee* (DCBWA), een organisatie die lobbyt voor zowel Duitse als Chinese

80 Markus Deggerich e.a., 'Merkel in China: Berlin's cozy new relationship with Beijing', *Spiegel Online*, (29 augustus 2012).

81 'China, Germany in auto, aircraft deals as Merkel visits', *Yahoo! News*, (7 juli 2014).

bedrijven, de Duitse regering in een gelekt document uit juli 2014 verzocht een positiever beeld te scheppen van Chinese bedrijven en China in het algemeen. Het comité adviseerde zelfs om met behulp van geld van de Duitse belastingbetaler de Chinese ondernemingen in Duitsland zich verder te laten ontwikkelen via de instelling van een *business incubator*⁸². Het ECFR beargumenteert echter dat Merkel geenszins van plan is Duitse bedrijven klakkeloos hun zin te geven.⁸³ Dat beeld lijkt toch niet helemaal te passen bij de houding van Merkel. Voor een land dat zoveel zakelijke en economische belangen heeft bij China, zou het vreemd zijn als Merkel een dergelijke ontwikkeling zou tegengaan. Natuurlijk levert Merkel commentaar op bepaalde zaken en zal ze zich altijd uitspreken over vrijheid van meningsuiting. Voor iemand die is opgegroeid in een communistische staat is vrijheid van meningsuiting een waardevol recht. Die vrijheid nam ze ook tijdens een speech voor de Tsinghua Universiteit in Bejing, waarbij ze verkondigde dat ze ‘vijfentwintig jaar geleden, tijdens de vreedzame revolutie in de DDR, het geluk had te ervaren dat vrijheid en de vrijheid van meningsuiting opeens mogelijk waren.’⁸⁴

Tegelijkertijd weet Merkel waar haar grenzen liggen en is de relatie tussen zowel China als Duitsland zo goed, dat dergelijke vormen van kritiek worden geaccepteerd. Voor een goede verstandhouding is immers soms ook kritiek of *feedback* nodig. Uiteindelijk zal Merkel zelf niet zo snel de belangen van de Duitse bedrijven compleet negeren en een symbiose in de weg staan, ook al kent die symbiose de nodige schaduwkanten. Daarvoor staan er simpelweg te veel belangen op het spel. Merkel lijkt zich vooral gerealiseerd te hebben dat een goede verstandhouding met de Chinese politieke leiders belangrijker en winstgevender is dan een goede verhouding met bijvoorbeeld de Dalai Lama.

Dit brengt ook nieuwe uitdagingen met zich mee. Is China misschien te machtig geworden voor Duitsland? Als er één ding naar voren kwam uit de nieuwe *Asien-Strategie* die toenmalig minister van Buitenlandse Zaken Guido Westerwelle in 2012 aan de Bondsregering voorlegde, dan is het wel bescheidenheid. Bescheidenheid voor Duitsland, maar ook bescheidenheid voor Europa. ‘We zetten niet langer de toon’, zo

82 Een organisatie met als belangrijkste doel het ondersteunen van startende ondernemingen in de eerste levensfase.

83 Angela Stanzel, ‘A subtle change in Merkels tone on China’ (10 juli 2014), ecfr.eu.

84 *Angela Merkel Talks Human Rights at Tsinghua University*, (9 juli 2014),

<http://www.youtube.com/watch?v=vOY45UpK53o>.

redeneerde Westerwelle.⁸⁵ Daarmee doelde hij op het verschuiven van het economische zwaartepunt naar het Oosten. Die bescheidenheid komt voort uit ontzag voor de indrukwekkende groei in Azië op economisch maar ook politiek gebied. Een multipolaire wereld gaat bovendien samen met de verandering en ontwikkeling van internationale instituties. Die moeten meegroeien met de machtsverhoudingen. Dat geldt voor instanties als de VN, maar ook zeker voor de EU.

⁸⁵ Matthias von Hein, 'With the new Asia strategy comes a new sense of modesty', *Deutsche Welle*, (15 juni 2012).

Nauwe samenwerkingsverbanden kunnen leiden tot veel positieve ontwikkelingen, maar brengen ook een grote wederzijdse afhankelijkheid met zich mee. In 2009 verloor Duitsland zijn titel als *Exportweltmeister* aan China, een titel die het voorheen zo met trots gedragen had.⁸⁶ Het Duitse dagblad *Bild*, één van de grootste kranten van Duitsland én Europa, publiceerde in 2011 een artikelenserie getiteld *Die China-Invasion*. Het blad waarschuwde voor de wijze waarop de Chinezen Europa en Afrika ‘opkochten’. *Bild* stond in het verkondigen van die boodschap niet alleen. Het Duitse weekblad *Der Spiegel* zag het ook als zijn taak om met grote regelmaat kritische artikelen te publiceren over de status van China en de effecten die dat heeft op de EU en Duitsland.⁸⁷ Hoewel veel artikelen nogal aangedikt zijn, schuilt achter ieder artikel wel degelijk een kern van waarheid. Wat zijn die nieuwe uitdagingen waar Duitsland, en daarmee ook de Europese Unie, zich mee gepaard zien in een wereld die steeds meer de vorm van een multipolaire orde aan het aannemen is? En misschien nog wel belangrijker: wat kan er aan gedaan worden?

De EU en de oriëntatie op Azië

Er waren vóór Duitsland al andere EU-lidstaten geweest die zinspeelden op het aanhalen van economische banden met Aziatische staten. Het Verenigd Koninkrijk was in de jaren tachtig één van de eerste EU-lidstaten die zijn kans schoon zag om de toenmalig economische ontwikkelingen in de Aziatische-Pacifische regio te combineren met nieuwe zakenmogelijkheden. Zo verscheen er in 1988 al een rapport van de hand van de Britse regering dat de titel *Opportunity Japan* droeg.⁸⁸ Hoewel Japan vanaf de jaren negentig zijn economie aanzienlijk zag stagneren, bleven de andere staten – en dan met name China – een aanzienlijke groei doormaken. Die economische groei ging ook

⁸⁶ ‘China ist neuer Exportweltmeister’, *Zeit Online*, (8 januari 2010).

⁸⁷ Zie bijvoorbeeld *China’s Welt: Wass will die neue Supermacht?*

⁸⁸ Gaens (ed.), *Europe-Asia Interregional Relations*, 14-17.

niet aan de EU zelf voorbij. Er was weliswaar op supranationaal niveau al een stap richting grotere economische samenwerking met Azië gezet, maar deze samenwerking werd gekenmerkt door een voornamelijk niet-geïstitutionaliseerde structuur. Bovendien maakten de buitenlandse investeringen van de EU in Azië slechts enkele procenten uit van het totale aantal investeringen in het buitenland.⁸⁹ Het waren de Europese lidstaten zelf die het initiatief namen voor het doen van buitenlandse investeringen in Azië en daarmee de basis legden voor potentiële bilaterale partnerschappen. Daar waar in de jaren tachtig en daarvoor de interactie tussen lidstaten van de EU en Aziatische staten voornamelijk nog rustte op oude, voormalige koloniale banden, was er vanaf de jaren negentig een tendens naar economische samenwerking. Duitsland zorgde daarbij voor de belangrijkste impuls vanaf 1993.

Door de Duitse Azië-strategie werd de EU geprikkeld om een eigen strategie met betrekking tot Azië te ontwikkelen. Duitsland gaf aan de buitenwereld een signaal af dat er meer aandacht moest worden besteed aan de economisch gezien groeiende staten in de Aziatische wereld (zie ook hoofdstuk 1). Europa moest op meerdere niveaus (zowel op nationaal als supranationaal verband) de contacten met de Aziatische regio verstevigen. Het resulteerde in een eigen Europees Azië-beleid in 1994, *Towards A New Asia Strategy* getiteld. Ook in dat document werd het benaderen op diverse niveaus benadrukt. Het was een document dat naar alle aspecten van de relatie tussen de EU en China keek op zowel bilateraal als supranationaal niveau. Daarmee verschilde het met het in 1985 opgezette *EC-China Trade and Economic Cooperation*, dat zich uitsluitend richtte op economische samenwerking op EU-China niveau. Ook het nieuwe Azië-beleid uit 1994 richtte zich bovenal op economische samenwerking, al moet daarvoor voornamelijk tussen de regels door worden gelezen.⁹⁰ Het is opvallend te noemen dat samenwerking op bilateraal en supranationaal niveau zo werd benadrukt, omdat daarvan weinig terecht is gekomen.

In 2003 kreeg de samenwerking een nieuwe dimensie, door de fundamenten te leggen voor een 'strategisch partnerschap' tussen de EU en China. Dat die keuze op China viel is niet opmerkelijk, omdat het veruit de meeste economische potentie vertoonde van de Aziatische landen. Het was de bedoeling om hiermee de bilaterale

⁸⁹ Ibidem.

⁹⁰ Yeo Lay Whee, 'The EU's role in security and regional order in East Asia', in: Peter Shearman (ed.), *Power Transition and International Order in Asia: Issues and Challenges* (2013), 47.

dialogoog tussen de EU en China te verbreden, zodat niet alleen handelsbelangen maar ook internationale en mensenrechtelijke kwesties aan de kaak konden worden gesteld. Dit partnerschap liep het afgelopen decennium echter enkele flinke deuken op. Daarmee lijkt het strategische partnerschap tussen de grote machtsblokken op zijn retour te zijn, en plaatsgemaakt te hebben voor bilaterale partnerschappen.

Een strategisch Europees partnerschap?

Dat Duitsland zijn titel als *Exportweltmeister* was kwijtgeraakt aan China was een vrij logisch gevolg van grote economische veranderingen in de wereld, zo meent Fokke Obbema. 83 miljoen Duitsers die moeten concurreren met 1,3 miljard Chinezen, dat is niet bepaald een eerlijke verdeling.⁹¹ Tel daar de eurocrisis bij op die de Duitse regering tamelijk onvoorbereid trof en zorgde voor een krimp in de economie van 5 procent⁹², en iedereen met ook maar een beetje kennis over Europa en de wereldeconomie zou beamen dat Duitsland niet langer hét exportland bij uitstek was. Niet dat het China beter af ging op exportgebied. Integendeel, ook China zag zijn export stagneren. Maar op economisch gebied bleef het groeien. In 2007 had het Duitsland al ingehaald als de op drie na grootste economie ter wereld.⁹³ Het was voor Duitsland daarom niet enkel een economische aderlating. De morele klap was behoorlijk groot.

Natuurlijk heeft ook ieder nadeel zijn voordeel. De grote Duitse multinationals wreven zich al in de handen bij de gedachte aan een stijgende vraag naar Duitse kwaliteitsgoederen uit China door een toename in fabrieken aldaar. Dat was toch waar Duitsland om bekend stond en staat, om kwaliteit en *Gründlichkeit*. Des te meer China zich richt op goedkope consumptiegoederen en Duitsland op technologie en kwaliteitsgereedschap en –machines, des te meer goederen zal China importeren vanuit Duitsland, zo was de heersende gedachte enkele jaren terug.⁹⁴ Hoewel slechts zo'n zes procent van de totale Duitse export voor China bestemd is, zijn het vooral individuele bedrijven die soms voor bijna de helft van hun export afhankelijk zijn van China.⁹⁵ De

91 Obbema, 337.

92 Marnix Krop, *Hart van Europa*, (Amsterdam, 2014) 23.

93 'The New Weltmeister China upsets Germany as leading export nation, *Der Spiegel*, (6 januari 2010).

94 Ibidem.

95 Philip Oltermann, 'German Doubt grows about reliance on Chinese Market', in: *The Guardian*, 4 juli 2014.

eurocrisis zorgde er voor dat de vraag naar Duitse export in Europa aanzienlijk afnam. Door die crisis zijn de handelsbelangen tussen China en Duitsland aanzienlijk toegenomen en hebben ze een nieuwe dimensie gekregen, namelijk die van een bilateraal strategisch partnerschap. Daarin is Duitsland zeker niet het enigste Europese land. Frankrijk, Italië, Spanje, Polen en het Verenigd Koninkrijk hebben allemaal hun eigen bilaterale partnerschap gesloten met China.⁹⁶ Maar Duitsland spant hierin toch echt de kroon.

Wang Yiwei, directeur van het *China-Europe Academic Network*, bevestigt dit beeld van een gebrek aan een coherent Europees China-beleid. Het strategische partnerschap blijkt niet effectief te zijn door een gebrek aan coherentie tussen zowel de EU-lidstaten als de instituties. Volgens Yiwei is namelijk het sluiten van bilaterale verdragen door EU-lidstaten met China aan de orde van de dag. Net zoals in het geval van Duitsland spelen commerciële belangen hierbij de voornaamste rol. Maar waar is die tendens op commerciële samenwerking aan te danken? De eurocrisis lijkt daar toch (wederom) de belangrijkste oorzaak van te zijn. In plaats van de krachten te bundelen en een gezamenlijk Europees beleid te creëren, hebben de lidstaten er voor gekozen zich voornamelijk te focussen op hun bilaterale verdragen met China.⁹⁷

Dat het strategische partnerschap zijn (eenzijdige) economische dimensie niet kwijt kan raken, heeft volgens Frans-Paul van der Putten ook te maken met twee andere oorzaken. Allereerst weigerde de EC om het wapenembargo op te heffen, zeker toen China in 2005 het wettelijk vastlegde om militair in te grijpen in Taiwan, wanneer het zou besluiten zich af te willen scheiden van China. Dit, gecombineerd met de Europese beslissing om China niet als volwaardige markteconomie te erkennen, noopte Beijing ertoe om zich te concentreren op zijn bilaterale relaties met de diverse EU-lidstaten, in plaats van op een strategisch Europees-Chinees partnerschap. In 2008 bereikte de relatie een historisch dieptepunt. Nadat er een rapport van de EC was verschenen waarin China werd beschuldigd van oneerlijke concurrentie, gebrek aan bescherming van intellectuele eigendomsrechten en het ontbreken van wederkerigheid bij overheidsopdrachten, werd besloten China's deelname aan het Galileo-project (een belangrijk Europees satellietnavigatiesysteem) op te zeggen. Het hardhandige optreden

96 Kundnani en Parello-Parello-Plesner, *China and Germany*, 9.

97 'Wang Yiwei, The reality is that EU countries now pursue bi-lateral "strategic" deals with China', essay van *Europe's World*, (1 juni 2013).

van China in Tibet in dat jaar, en de plannen van Sarkozy om de Dalai Lama te ontvangen, zorgden ervoor dat de EU-China betrekkingen tot een zeer laag niveau waren gezakt.⁹⁸ Hoewel de relatie daarna weer enigszins verbeterde, waarin de eurocrisis ironisch genoeg een belangrijke bijdrage lijkt te hebben geleverd (China kocht immers staatsobligaties van zowel sterke als zwakke landen in de eurozone op en investeerde veel), is de basis van het partnerschap nog steeds op economische thema's gericht. Een en ander leidde er toe dat China zich bleef concentreren op de bilaterale betrekkingen met EU-lidstaten. Europa had, met betrekking tot het strategische partnerschap, min of meer zijn eigen ruiten ingegooid. Vele Europese lidstaten zagen hun kans schoon zelf partnerschappen te sluiten met China.

Grofweg zijn de Europese lidstaten volgens Godement en Fox in vier groepen in te delen met betrekking tot hun relatie met en houding ten opzichte van China. Wel moet daarbij in overweging worden genomen dat dit geen waterdichte categorisering is. Politieke en ideologische verschuivingen in het binnenland kunnen immers zorgen voor een snelle verandering in koers. Allereerst zijn er de *Assertive Industrialists*. Deze groep beslaat slechts drie staten: Polen, Tsjechië en Duitsland. Het is deze groep die, als enigste, zowel op politiek als economisch gebied China in toom probeert te houden. Daarbij wijzen Fox en Godement op de gedachte dat deze landen de basis kunnen vormen voor een sterker EU-beleid richting China.⁹⁹ Ze zouden daarnaast van mening zijn dat handel niet de basis zou moeten zijn van een goede EU-China relatie. Dat dit inderdaad geen waterdichte redenering is blijkt wel uit het feit dat Merkel sinds een aantal jaar een mildere koers vaart tegen China. Haar assertiviteit lijkt plaats te hebben gemaakt voor een meer zakelijke koers. Het verschil met haar voorganger is nu ook minder groot dan bij de aanvang van haar eerste termijn als bondskanselier in 2005. Handel met China lijkt voor Duitsland belangrijker dan ooit tevoren zijn geworden. In 2013 besloeg de export naar China 67 miljard euro, en de totale handel zo'n 140 miljard euro. Daarmee haalde Duitsland zelfs de Verenigde Staten in op handelsgebied.¹⁰⁰ De ironie van deze groep is dan ook dat deze landen enerzijds kunnen zorgen voor een sterker Europees beleid richting China door hun krachten te bundelen, maar dat dit niet

98 Frans-Paul van der Putten en Jikkie Verlare, 'Strategisch partnerschap EU-China: Beperkingen en potentieel, in: *De Internationale Spectator*, juni 2014, nr. 68, 25-29.

99 Fox en Godement, *A power audit of EU-China relations*, 5-7.

100 Oltermann, 'German Doubt grows about reliance on Chinese Market'.

snel zal gebeuren door Duitslands twijfels over een geïntegreerd Europees beleid en de nationale belangen.

Ten tweede spreken Fox en Godement van de *Ideological Free-Traders*. Tot die groep landen behoren Nederland, het Verenigd Koninkrijk, Denemarken en Zweden. Het zijn deze landen, zo menen de auteurs, die bereid zijn China op politiek gebied onder druk te zetten maar tegelijkertijd het meeste bezwaar hebben tegen handelsrestricties. Dat maakt het moeilijk om tegenwicht te bieden aan het bij vlagen agressieve en zeer gecentraliseerde Chinese handelsbeleid. Een ander punt is dat vrijhandel voor deze landen niet alleen economisch interessant is, maar het ook een ideologische basis heeft. Deze landen hebben hun volledige maatschappelijke en sociale stelsel opgebouwd op basis van het principe van een vrije markt. Zij hebben meer baat bij een China dat groeit dan een China dat zich beperkt tot het leveren van goedkope importgoederen.¹⁰¹

De derde en grootste groep is die van de *Accommodating Mercantilists*. De groep bestaat uit ondermeer Cyprus, Griekenland, Hongarije en Spanje. Het is deze groep die vindt dat goede politieke relaties met China zullen leiden tot commerciële voordelen. Deze landen schuwen niet om economische maatregelen te treffen, zoals het voorkomen van het 'dumpen' van producten; oftewel het verkopen van een product voor een lagere prijs dan de eigenlijke (productie)waarde. Ze zijn erg protectionistisch ingesteld maar tegelijkertijd gaan deze landen op politiek gebied openlijke confrontatie met China uit de weg. Dat heeft er voor gezorgd dat het gezamenlijke EU-beleid zich nooit goed heeft kunnen ontwikkelen op gevoelige kwesties als mensenrechten en Tibet.¹⁰²

De laatste groep, tenslotte, wordt de *European Followers* genoemd. Deze groep is het meest 'euro-trouw' van alle groepen. Oostenrijk, België, Estland, Letland, Ierland en Luxemburg zijn weliswaar 'Eurovolgers', maar geen leiders. Het probleem bij deze groepen is dat ze veel te passief zijn wanneer het aankomt op een bijdrage leveren aan een positief en gecentraliseerd Europees China-beleid. Ze zijn bereid om hun steun te leveren aan de EU, maar beschouwen China niet als een prioriteit.

Over deze indeling van Fox en Godement kan het nodige opgemerkt worden. Hun artikel verscheen in 2009, precies in het jaar waarin de eurocrisis uitbrak. Die crisis heeft, onvermijdelijk, gevolgen gehad voor de manier waarop de EU-lidstaten zich hebben opgesteld richting China. Zoals eerder al is opgemerkt is de verdeeldheid onder

101 Fox en Godement, 7.

102 Ibidem.

de lidstaten eigenlijk alleen nog maar groter geworden, met Duitsland (ironisch genoeg) als belangrijkste voorbeeld. Het Duitsland dat zich, weliswaar wat aan de late kant, een leidersrol had aangemeten tijdens de eurocrisis en streng durfde te zijn daar waar het nodig was. Inderdaad ook het Duitsland dat als één van de weinige eurolanden relatief ongeschonden uit de crisis was gekomen. De laatste jaren duiken er toch ook kritische berichten op over dat ooit zo onschendbare Duitsland. Net zoals Duitsland te groot lijkt te zijn geworden voor Europa, zo zou China te groot zijn geworden voor Azië, en te groot voor Duitsland alleen. De Duitsers lijken meer bescheiden te zijn met betrekking tot het China-beleid dan voorheen. Of is China zelfverzekerder geworden?

De Chinese arrogantie versus de Duitse bescheidenheid

Wijlen Erik Izraelewicz, tot zijn dood in 2012 directeur van het Franse dagblad *Le Monde*, voorspelde al in 2005 de volgens hem onvermijdelijke opkomst van China in zijn boek *Hoe China de Wereld verandert*. In 2011 verscheen er wederom van zijn hand het omstreden boek *De Chinese arrogantie*. De Chinese regeringsleiders waren met deze titel natuurlijk *not amused*.¹⁰³ Je kon veel van de Chinezen zeggen, maar ze waren toch altijd bescheiden gebleven. Hard werken en niet klagen, dat is de weg tot succes. Maar de tijden veranderen, zo meende Izraelewicz, en de Chinese mentaliteit ook. Het China uit 2001 of 2005 is anders dan het China van nu. Het heeft meer zelfvertrouwen gekregen. Dat valt voor een heel groot deel te danken aan het economische succes. Toch lijkt achter dat arrogante masker een gezicht van onzekerheid en angst te schuilen. Angst met betrekking tot de toekomst. Niemand kan China nog in toom houden, maar kan China dat zelf nog wel? Onlangs gaf president Xi Jinping aan dat China in het voorjaar van 2014 te maken had met een vertraging van de economische groei ten opzichte van de jaren daarvoor.¹⁰⁴ De gemoederen liepen in China hoog op. Jinping maande iedereen vooral rustig te blijven en er aan te wennen dat de economie 'normaal' groeide. Ook in het buitenland werd nuchter gereageerd. Zo veel was er ook niet aan de hand.¹⁰⁵

103 Fokke Obbema, 'De Chinese arrogantie', *Volkskrant*, (3 december 2011).

104 'Xi: China moet wennen aan lagere groei', *Z24*, (11 mei 2014).

105 Oscar Garschagen, 'China laat de markt gewoon zijn gang gaan', *NRC Handelsblad*, (26 april 2014).

Dit voorbeeld geeft goed het beeld weer dat er momenteel heerst in China. Zodra dergelijke symptomen zich voordoen breekt er paniek uit en worden het einde van de economische groei, het einde van het Chinese model en zelf het einde van de CCP voorspeld. Het toont inderdaad de arrogantie maar daarbij ook de onzekerheid die er in China heerst over de toekomst van het land. Die arrogantie is meer en meer terug te zien op het politieke toneel, waarin China zich eindelijk begint te positioneren als de grote wereldmacht die het economisch al is. Zo vloog de diplomaat Yang Jiechi in juni 2014 naar Vietnam om de verstoorde relatie met Vietnam te herstellen.¹⁰⁶ Ook voor Duitsland wordt de rode loper uitgerold. Maar hardop kritiek uiten is er niet bij. Althans, niet tussen beide landen. Want toen Merkel in juli haar zevende handelsmissie in China was begonnen oordeelde zij tijdens een persconferentie keihard over de manier waarop “partner en vriend” Amerika zich gedragen had de afgelopen tijd. Daarbij wees ze natuurlijk op het NSA-schandaal. Over de Chinese cyberspionage en het stelen van het intellectueel eigendom (ook van Duitsland) sprak Merkel zich niet expliciet uit. Maar ze wees premier Li Keqiang tijdens de persconferentie wel op het feit dat ook Duitsland te maken had met bedrijfsspionage, iets waar China zeker niet vies van is.¹⁰⁷ Een kleine, impliciete sneer zal Merkel niet zo snel uit de weg gaan. Maar ze weet heel goed waar de grens ligt. Dergelijke ongelijke machtsverhoudingen belemmeren een (mogelijke_ perfecte symbiose.

Op internationaal gebied neemt Duitsland voornamelijk dus nog de bescheiden rol aan die het zich gaandeweg de afgelopen decennia heeft aangemeten. Angela Merkel, de nuchtere Oost-Duitse christendemocraat, is wat dat betreft het prototype Duitser. Steinmeier, haar huidige minister van Buitenlandse Zaken, die in april 2014 nog speciaal een bezoek aan China bracht om de bilaterale dialoog te versterken, lijkt zelfs nog wat meer nadruk dan haar te leggen op (internationale) samenwerking.¹⁰⁸ Maar Merkel is wel degelijk gefascineerd door China. Haar persoonlijke interesse in China is enigszins verklaarbaar als we nagaan dat zij zelf ook opgegroeid is in een communistische staat.¹⁰⁹ De transitie van een communistisch en autoritair geleid land naar een economische grootmacht moet haar enorm boeien. Wellicht gelooft ze inderdaad, zoals Schröder ook

106 Fred Sengers, ‘Economische reus China is nu ook een politieke wereldmacht’, *Elsevier*, (19 juni 2014).

107 Oscar Garschagen ‘Ze willen elkaars wisselgeld’, *NRC Handelsblad*, (8 juli 2014).

108 ‘Außenminister Steinmeier in China’, *Auswärtiges Amt*, (14 april 2014).

109 Hoewel Merkel geboren is in Hamburg (West-Duitsland), verhuisde haar familie al snel naar Templin (Oost-Duitsland), omdat haar vader daar als pastoor werkzaam was.

van mening was, dat met economische groei ook veranderingen op rechtstatelijk gebied te verwezenlijken zijn. Maar haar echte mening over het 'Chinese model' blijft toch iets waar enkel naar gegist kan worden. Daarvoor zijn de handelsbelangen simpelweg te groot geworden. Dat moet voor Duitsland toch enigszins een vreemd idee zijn. In het eigen continent kent het vrijwel geen gelijke op economisch gebied of politiek gebied, maar in Berlijn kijkt iedereen naar Beijing. Andersom kijkt Beijing als eerste naar Berlijn wanneer er problemen zijn met de EU. Op zo'n manier kan er inderdaad gesproken worden van een 'symbiose', al lijkt die niet zo perfect te zijn als Parello-Plesner en Kundnani beweren. Bij een (bijna) perfecte symbiose zou er geen sprake mogen zijn van angst, en de angst voor China lijkt in Duitsland en Europa juist alleen maar toe te nemen.

Moeten we bang zijn voor China?

Dat Europa bang is voor China mag geen geheim heten. Het is ook niet nieuw, want de groei van de Chinese economie is niet iets van de afgelopen jaren. China ziet zich op dit moment eigenlijk geconfronteerd met problemen waar ieder opkomend land mee te maken heeft. Het verschil met die andere landen zit hem echter in de snelheid en de schaal waarop dit plaatsvindt, en het sociale en politieke model waarbinnen dit verankerd is. Met betrekking tot de interne zwakheden van China zijn er enkele kernpunten waarop het land zich nog verder moet ontwikkelen of waarop het actie moet ondernemen, wil het zijn economische groei kunnen koppelen aan een effectief economisch en politiek beleid.

Het eerste probleem waar China zich op zou moeten richten betreft het feit dat het economische model nog te veel berust op een exportgerichte economie met lage arbeidskosten. Enerzijds is China in staat om een enorme veelzijdigheid aan producten op de wereldmarkt te brengen. Maar deze kwantiteit gaat ten koste van de kwaliteit. Kwaliteit van producten, maar ook de kwaliteit van innovatie. China importeert namelijk nog te veel bestaande modellen, producten en technologie. Het is een feit dat China op technologisch gebied producten weet te perfectioneren. Dat komt met name omdat de staat buitenlandse bedrijven vaak dwingt hun technologieën te delen. Hierdoor staat het op competitief gebied zeer sterk. Een klimaat van ware innovatie binnen de productiesector is echter nog niet tot volle ontwikkeling gekomen, alhoewel het aantal buitenlandse investeringen wel degelijk toeneemt. China investeert veel in onderzoek en

ontwikkeling, maar wil het op technologisch en innovatief gebied mee kunnen groeien met andere innovatieve economieën, dan zal de overheid wetenschappelijke integriteit moeten nastreven en fraude en misbruik binnen de Onderzoek & Ontwikkeling uitgaven zien te voorkomen.¹¹⁰ Daarin is overigens een rol voor de EU weggelegd, maar daarover verderop meer.

Economische groei daargelaten, heeft China ten tweede te kampen met een veel lager BBP per hoofd van de bevolking vergeleken met de lidstaten van de Organisatie voor Economische Samenwerking en Ontwikkeling (OESO).¹¹¹ De huishoudconsumptie beslaat daarnaast maar zo'n 35% van het totale BBP, daar waar dat bij de OESO-landen zo'n 60 á 70% is. China loopt daardoor het risico dat het geen koopkrachtige middenklasse kent, die juist een fundamenteel onderdeel vormt voor een moderne economie. Een ander probleem vormt daarnaast de sociale en geografische ongelijkheid. Het land bestaat uit zeer ontwikkelde en ook zeer onderontwikkelde regio's. Deze ongelijke ontwikkeling heeft zijn weerslag op de arbeidsmarkt, met een gebrek aan sociale- en arbeidsvoorzieningen. De verschillen tussen arm en rijk zijn veel groter dan in de Westerse landen. Bevolkingsgroei en sociale zekerheid vormen dan ook een grote uitdaging voor China, en bovendien ziet het land zich geconfronteerd met een toenemende vergrijzing en pensioentekorten. De roep om een sociaal zekerheidsnetwerk is dan ook groot.

Ten derde is het aantal jaren onderwijs dat de gemiddeld Chinees heeft genoten nog fors lager dan in de OESO-landen. Slechts een klein percentage Chinezen heeft een opleidingsniveau van academisch niveau, alhoewel dit percentage langzaam toeneemt. Bovendien is de kwaliteit van de vervolgopleidingen in China over het algemeen niet van een even hoog niveau als in de bovengenoemde landen. Daar komt bovenop dat de kwaliteitscontrole van het onderwijs ook te wensen over laat. Zonder een gemiddeld

110 'China's Strengths and Weaknesses 101 - U.S. Competitiveness Hinges on Knowing Our Competitors', Center for American Progress (februari 2011), online te vinden via: http://www.americanprogress.org/wp-content/uploads/issues/2011/02/pdf/china_101.pdf(17-6-2013) 1-4; Albert Keidel, 'Assessing China's Economic Rise: Strengths, Weaknesses and Implications', *Foreign Policy Research Institute* (juli 2007), online te vinden via: <http://www.fpri.org/enotes/200707.keidel.assessingchina.html> (17-6-2013).

111 Karine Lisbonne-de Vergeron, 'China's Strengths and Weaknesses', in: *European Issues* nr. 235 (uitgave van het Robert Schuman Instituut), 2 april 2012, 1-4.

hoger opleidingsniveau kan China niet gaan werken aan een kenniseconomie en innovatie.¹¹²

China's grootte is bovendien ook zijn zwakte. De centrale regering van China is erg autoritair, en dat heeft geleid tot enkele zeer imposante technologische hoogstandjes, op infrastructureel en ook op duurzaam gebied. Maar het is moeilijk om een land met meer dan een miljard inwoners te besturen. Het grote probleem bij China is dat er op provinciaal en lokaal niveau niet altijd sprake is van een consistent beleid. Er wordt veel gezag toegekend aan regeringen op provinciaal en lokaal niveau wat betreft beslissingen over ondermeer nationaal economisch beleid maar de regering is niet in staat om die naleving daarvan te garanderen. Het autoritaire karakter van China's regering staat een effectief gedecentraliseerd bestuur in de weg.¹¹³ Daarnaast is de wetgevende macht binnen het bestuurlijke apparaat onderontwikkeld en inadequaat, ook op economisch gebied, wat innovatie en productontwikkeling door binnenlandse en buitenlandse bedrijven bemoeilijkt.¹¹⁴ Een gebrek aan hervorming van de bureaucratie staat een effectiever beleid in de weg.

Alsof bovenstaande punten niet genoeg reden voor zorg zijn voor China, is er nóg een groot probleem voor China: het afnemen van het aantal natuurlijke hulpbronnen. China's steenkoolreserves nemen af, terwijl het voor 65% van zijn energievoorzieningen afhankelijk is van steenkool. Een soortgelijke ontwikkeling doet zich voor bij de gas- en oliereserves, waarvoor China steeds meer moet importeren.¹¹⁵ Het is daarmee 's werelds grootgebruiker van energie. Daar staat tegenover dat het percentage non-fossiele energie weliswaar toeneemt, maar veel van China's waterbronnen ernstig vervuild zijn. In feite worden China's natuurlijke hulpbronnen uitgeput, waardoor het in de toekomst afhankelijker zal zijn van de import van grondstoffen.¹¹⁶

Toch valt ook in Europa een pessimistisch beeld waar te nemen. Het is niet ondenkbaar dat over tien jaar Duitsland als enige EU-lid bij de tien grootste economieën

112 Douglas Zhihua Zeng en Shulin Wang, 'China and the Knowledge Economy: Challenges and Opportunities', mei 2007, online te vinden via: <http://datatopics.worldbank.org/hnp/files/edstats/CHNprwp07.pdf>, 19-21.

113 'China's Strengths and Weaknesses', 1-4.

114 Zeng en Wang, 'China and the Knowledge Economy', ibidem.

115 Benoit Faucon, 'China to overtake U.S. as World's largest Oil Importer, Opec says', *Wall Street Journal*, (3 april 2013).

116 Een gedeelte van deze tekst is ook terug te vinden in een paper van mij die vorig jaar gepubliceerd is door Internationale Betrekkingen Magazine. Zie ook: <http://ibmag.nl/?p=591>.

hoort. Op dit moment hoort dat land nog maar net bij de top vijf van grootste economieën, volgens een recent rapport van de Wereldbank.¹¹⁷ Een verdere verschuiving lijkt vrijwel onvermijdelijk. Azië lijkt toch het continent te zijn waar de economische groei het sterkste is. China, Japan en in een iets mindere maar zeker niet te negeren mate India, lijken de voorlopers te zijn op dat gebied. Ze staan alle drie in de top vijf van grootste economieën. Natuurlijk komen er bij die groei ook uitdagingen kijken, zoals hierboven beschreven is. Bovendien is er nog één land dat met kop en schouders boven de rest uitsteekt: de Verenigde Staten. De economie van de VS is, met 14,2 miljard aan het totale BNP, 45% groter dan China. Als daarenboven wordt uitgegaan van de werkelijke wisselkoers en niet de kunstmatige die gebruikt is door de Wereldbank, dan is de economie van de EU maar liefst twee keer zo groot als die van China. Als alle neuzen dezelfde kant opstaan, hoeft de EU niet bang te zijn voor China en heeft het ook de komende decennia nog bestaansrecht.¹¹⁸ Dat kan alleen als Duitsland er voor waakt zich niet te veel vervreemden van de andere Europese lidstaten.

China: het voornaamste argument voor een verenigd Europa

‘Als het aankomt op wereldproblemen, is China deel van zowel het probleem als de oplossing, stelde Eberhard Sandschneider, hoogleraar Chinese politiek aan de Vrije Universiteit van Berlijn, in 2011.¹¹⁹ Of het nu gaat om Iran, Noord-Korea, de situatie in Oekraïne of klimaatverandering, China speelt een belangrijke rol in al deze kwesties. Een land waar bijna anderhalf miljard mensen wonen en dat economisch en militair zo sterk is, valt natuurlijk ook moeilijk uit te sluiten van het politieke toneel. Maar wat moet de EU dan doen met betrekking tot China? Is er sprake van een soort nieuwe Koude Oorlog, waarbij de plek van de Sovjet-Unie is ingenomen door China?

Het zijn dit soort vragen die aan de orde van de dag zijn. Izraelewicz gaat er vanuit dat China eenzelfde soort rol als de Sovjet-Unie na 1945 gaat vervullen, die de voornaamste aanleiding vormde tot verdere politieke en economische integratie in Trans-Atlantisch en Europees verband. Het leidde tot de oprichting van

117 ‘The World’s Top 100 Economies’, *World Bank*

(<http://siteresources.worldbank.org/INTUWM/Resources/WorldsTop100Economies.pdf>)

118 Mathijs Bouman, ‘Klein Europese landen zijn samen nog altijd de sterkste’, *Financieel Dagblad*, 10 mei 2014.

119 ‘Mr. Wen goes to Berlin’, *The Economist*, 28 juni 2011.

achtereenvolgens de Noord-Atlantische Verdragsorganisatie (NAVO) en de Europese Gemeenschap voor Kolen en Staal (EGKS). Daarbij stelt hij wel dat ‘we nog niet bang genoeg zijn voor China’.¹²⁰ Maar een dergelijke containmentpolitiek anno 2014 zou niets minder dan een anachronisme zijn. Izraelewicz slaat dan ook aardig de plank mis op dit punt. Het principe is achterhaald en nutteloos, omdat China juist van belang is bij de aanpak van mondiale problemen. Bovendien is de context volledig anders. Het geglobaliseerde en wederzijds economisch en politieke afhankelijke internationale statenstelsel van nu kan niet vergeleken worden met de wereld van vlak na de Tweede Wereldoorlog. De huidige mondiale orde heeft dan ook meer belang bij samenwerking dan uitsluiting. China uitsluiten van invloed in globale instituties (zoals het IMF en de Wereldbank) zal er juist voor zorgen dat het zich niet serieus genomen voelt. Dat zal alleen maar leiden tot ongenoegen.

De vraag is alleen op wat voor manier die samenwerking dán gestalte moet krijgen. Duitsland is natuurlijk gebaat bij een goede relatie met China, maar nog meer bij een goede relatie met zijn mede EU-lidstaten. Want hoe sterk Duitsland economisch ook is, Marnix Krop geeft in zijn boek *Hart van Europa: Hoe Duitsland ons uit de crisis voert en tegen welke prijs* aan, dat Duitsland op politiek en militair gebied nog geen grootmacht is. Daar wordt het echt voorbij gestreefd door bijvoorbeeld de VS. Op Europees gebied en binnen de wereldeconomie leidt dit volgens Krop tot een tweesporenbeleid: enerzijds opereert het binnen de kaders van de EU-instituties en de NAVO en probeert Duitsland het brave jongetje van de klas te zijn, anderzijds onderhoudt het steeds meer speciale bilaterale relaties met landen, waarvoor ook aparte ontmoetingen en samenwerkingsverbanden zijn opgericht. Dat belemmert een strategische en centrale aanpak van een Europees China-beleid.¹²¹ Het staat bovendien haaks op alles wat Duitsland sinds het einde van de Tweede Wereldoorlog heeft willen zijn, namelijk een onopvallende grootmacht.¹²² Maar eerlijkheid gebiedt te zeggen dat de fundamenten van het huidige Europa en de EU gebouwd zijn op de economische dynamiek die Duitsland Europa biedt en tegelijkertijd op het voorkomen van Duitse dominantie. Het land speelt hoe dan ook een niet te verwaarlozen rol in de toekomst van Europa.

120 Obbema, 341.

121 Krop, *Hart van Europa*, 176.

122 George Friedman, ‘The State of the World: Germany’s Strategy’, in: *Strat for Global Intelligence*, (12 maart 2012).

Daarom mag het best tijd worden voor Duitsland om de leidersrol binnen de EU en Europa, die het toch stiekem al heeft, definitief op zich te nemen. Een hechtere samenwerking met de EU-lidstaten en de EU-instituties is daarbij wel een vereiste. In 2010 vroeg de toenmalige Duitse minister van Buitenlandse Zaken Guido Westerwelle al aan Catherine Ashton, die tot november 2014 Hoge Vertegenwoordiger voor Buitenlandse Zaken en Veiligheidsbeleid van de EU was, om een duurzaam concept voor de relaties met de strategische partners van de EU. Omdat de economische banden met China zo belangrijk voor de Duitsers zijn is het niet vreemd dat het initiatief uit Duitsland kwam. Dat Duitsland toch soms unilaterale acties onderneemt omdat de EU te langzaam is met reageren, valt enigszins te begrijpen. Tot nog toe is aan het bovenstaande verzoek namelijk niet echt een gehoor gegeven.¹²³ Het werd dan ook tijd dat dit wel wordt gedaan.

Door aan de volgende punten te werken krijgt het strategische partnerschap mogelijk een langere houdbaarheidsdatum, met een aanzienlijk grote rol voor Duitsland:

1) Voorkom Chinees protectionisme

Ondanks het sluiten van het strategische partnerschap in 2003 valt er op economisch gebied nog het een en ander recht te trekken. Onveilige producten, belemmering op de financiële dienstenmarkt, het opwerpen van handelsbarrières om de eigen Chinese industrie te beschermen en veel namaakproducten verhinderen een goede handelsrelatie tussen China en de EU. Jaarlijks loopt de EU zeker 20 miljard mis aan opdrachten door deze factoren.¹²⁴ Hierdoor krijgen Europese bedrijven te weinig kans op de arbeidsmarkt. Corien Wortman-Kool, van 2004 tot 2014 lid van het Europese Parlement en vicevoorzitter van de Commissie van Internationale Handel, meent dat het probleem hem voorzal zit in de wetgeving. Zo mogen buitenlandse bedrijven maar voor een bepaald percentage eigenaar zijn van een bepaalde onderneming. Maar ook in het opwerpen van onzichtbare barrières is China heel goed; aanvragen worden afgewezen op vage gronden en bij overheidsaanbestedingen zit China potdicht. Daarnaast hebben

¹²³ Kundnani en Parello-Parello-Plesner, 4.

¹²⁴ Corien Wortman-Kooll, 'EU loopt jaarlijks 20 miljard euro mis door de Chinese handelsbarrières', 5 februari 2009.

de Chinezen eigen standaarden op het gebied van ICT en elektronica en hebben zij hun toezicht niet op orde.¹²⁵ Om dat tegen te gaan moet Europa zich niets schuldig maken aan protectionisme, maar juist in gesprek gaan met China. Dat betekent dat in plaats van verschillende eurocommissarissen af te laten reizen naar China, één iemand de bevoegdheid moet krijgen om over handel, industrie en wetgeving te praten. De verantwoordelijkheid voor handelsrelaties moet bij één van de vicevoorzitters van de EC worden geplaatst. Duitsland moet daarbij het goede voorbeeld (blijven) geven door het debat over de rechtstaat niet onder de tafel te schuiven, maar aan te blijven kaarten. Als één land het goede voorbeeld geeft, zullen er namelijk meerdere volgen.

2) *Win het vertrouwen van de burens*

Waar het de EU-lidstaten momenteel aan ontbeert is vertrouwen in elkaar. Het gebrek aan vertrouwen bij zowel de consument als in de eurolanden is erg groot, niet in de laatste plaats door de eurocrisis en de gevolgen die dat heeft gehad. Noord en Zuid-Europa staan lijnrecht tegenover elkaar en zijn sceptisch over elkaars verplichtingen.¹²⁶ Voor Duitsland is in Noord-Europa op dit gebied wederom een hoofdrol weggelegd. De kunst is om het onderlinge scepticisme en wantrouwen te laten verdwijnen. Natuurlijk wordt Duitsland met scheve ogen aangekeken, want dat was immers het land dat tijdens de eurocrisis zo streng voor de Zuid-Europese landen was geweest. Maar onderling wantrouwen heeft ook zijn weerslag op exportgroei. De Zuid-Europese landen ontvangen intermediaire goederen van Duitsland, die deze goederen vervolgens weer kant en klaar exporteren. Maar als de eurokoers te hoog is als gevolg door de kwantitatieve versoepeling in en door de V.S., Duitslands competitieve positie hierdoor verzwakt en de energieprijzen blijven stijgen, zal Duitsland logischerwijs een minder aantrekkelijke partner zijn voor deze landen om handel mee te drijven. Dat heeft op zijn beurt weer tot gevolg dat er een te groot exportoverschot ontstaat voor Duitsland.¹²⁷ Tegelijkertijd zorgt deze ontwikkeling er voor dat de Europese landen die al flinke overheidsschulden hebben, economisch gezien niet actief genoeg zijn omdat ze te wantrouwig zijn en dus nooit financieel gezond zullen worden. Dat betekent dat de

¹²⁵Vijf vragen aan Corien Woortman: China schermt te veel af, VNO-CNW, 12 februari 2009.

¹²⁶Obbema, 371.

¹²⁷Das, 'The big challenges facing Germany's economy'.

Eurokernlanden, zoals Frankrijk en Duitsland, ten allen tijde moeten voorkomen dat er landen uit de eurozone zullen treden en hun aandeel in het Europees Stabiliteits Mechanisme (ESM), het noodfonds voor EU-lidstaten die in financiële moeilijkheden verkeren, (nog meer) moeten verhogen wanneer dit noodzakelijk blijkt. Alleen door deze landen het vertrouwen te geven, kunnen ze zelf vertrouwen creëren.

3) *Strengere waarborging van intellectueel eigendom*

In deze scriptie is eerder al naar voren gebracht dat China zich schuldig maakt aan het 'stelen' van technologie. Om dat te voorkomen moeten de institutionele hervormingen die zijn bewerkstelligd door het Verdrag van Lissabon uit 2007 ook in de praktijk worden toegepast. Kundnani en Parello-Plesner hebben gelijk wanneer zij stellen dat de Hoge Vertegenwoordiger een grotere rol moet gaan spelen in het coördineren van relevante directoraten-generaal zoals klimaatverandering of handel.¹²⁸ In het Verdrag van Lissabon is namelijk besloten dat de functie van de Hoge Vertegenwoordiger uitgebreid wordt met twee functies van voor het Verdrag. Dat betekent enerzijds dat de Hoge Vertegenwoordiger ook gaat over het gemeenschappelijke Europese buitenlands- en veiligheidsbeleid (GBVB) en anderzijds ook verantwoordelijk is voor het onderhouden van goede externe relaties (buitenlandse betrekkingen). Door deze uitbreiding van bevoegdheden en tegelijkertijd die bevoegdheden af te schuiven op één persoon kan er door een *top-down approach* meer invloed vanuit Europees niveau op nationaal niveau worden uitgeoefend. Zo kan de EU meer toezicht houden op waarborging van intellectueel eigendom, wat de lidstaten uiteindelijk weer ten goede komt.

4) *Duidelijkere scheidingslijn voor nationale en transnationale aangelegenheden*

Volgens Kundnani en Parello-Plesner gaan de landen die een bilaterale relatie met China onderhouden deze niet zomaar opgeven. Het is volgens hun daarom verstandiger om uit te zoeken op wat voor manier de EU van toegevoegde waarde kan zijn bij de 'verdeling van arbeid' tussen lidstaten en EU-instituten. Zo kan duidelijker in kaart worden gebracht wat op nationaal niveau geregeld moet worden, en wat op supranationaal

¹²⁸ Kundnani en Parello-Parello-Plesner, 8.

niveau.¹²⁹ Het zorgt er bovendien voor dat een Chinees-Duitse symbiose niet direct een bedreiging vormt voor het Europese partnerschap met China, omdat de taken en bevoegdheden duidelijker gescheiden zijn. Te veel overlapping op bepaalde facetten, denk aan handel maar ook aan milieukwesties, zorgt er voor dat er geen duidelijk centraal geleid Europees China-beleid is. Er vinden weliswaar jaarlijks bijeenkomsten naar aanleiding van het bestaande strategische partnerschap plaats waarbij de EU zaken als mensenrechten en onderwijs bespreekt, maar als verschillende EU-staten hun eigen koers varen en óók de mensenrechten aankaarten kan dit voor China iets te agressief overkomen. Tegelijkertijd kan de EU wel hardere maatregelen nemen met betrekking tot de regulering van handel, toch veelal een nationale en bilaterale aangelegenheid.¹³⁰ Het heeft meer economische bevoegdheden dan de individuele lidstaten. Er moet dan ook meer nadruk worden gelegd op zaken als investeringsregels, publieke bemiddeling en toegang tot ruwe grondstoffen. Dat zou er toe kunnen leiden dat China ook de EU en zijn instituties serieuzer gaat nemen en deze niet langer probeert te ontlopen door een bilaterale dialoog of handelsrelatie met individuele lidstaten aan te gaan.

5) *De rol van de EDEO versterken*

Als relatief nieuw orgaan van de EU, ingesteld na het Verdrag van Lissabon, vormt de Europese Dienst voor Extern Optreden (EDEO) in de toekomst een mooi instituut om bij te dragen aan een gezamenlijk Europees China-beleid. De EDEO is feitelijk het orgaan dat de Hoge Vertegenwoordiger bijstaat in het uitvoeren van externe taken en het vertegenwoordigen van de belangen van de EU in de wereld. Dat kan het doen door bijvoorbeeld bijdragen te leveren aan en het medecoördineren van een beleid, zoals onderwerpen samenstellen die besproken moeten worden tijdens bijeenkomsten, en zorgen voor consistentie tussen de diverse directoraten-generaal van de EC op het gebied van handel en klimaat. Zowel de presidenten van de Europese Raad als de EC en de Hoge Vertegenwoordiger zouden dan ook samen een helder en gecentraliseerd platform voor China-relaties moeten kunnen creëren. Dat betekent echter ook dat landen een deel van hun soevereiniteit uit handen moeten geven, omdat de EDEO als

¹²⁹ Ibidem.

¹³⁰ Ibidem.

centrale diplomatieke dienst van de EU de belangen van (individuele) lidstaten zal gaan behartigen. Het is de vraag in hoeverre de lidstaten daartoe bereid zijn.

6) *Nieuwe politieke formaties uitproberen*

Om een dergelijk beleid te kunnen laten slagen zullen er echter ook enkele andere zaken veranderd moeten worden. Dat zou, zoals Kundnani en Parello-Plasner beargumenteren, kunnen plaatsvinden door 'de grote drie' (Duitsland, Frankrijk en het Verenigd Koninkrijk) deel te laten nemen aan EU-China bijeenkomsten om zo de belangen van alle lidstaten te vertegenwoordigen (*EU3-format*). Het is namelijk een onmogelijke taak om alle 28 lidstaten mee te laten beslissen over een beleid dat misschien alleen maar een paar staten daadwerkelijk aangaat. Daarom moet er een compromis gezocht worden. Het is mogelijk om vijf tot zes staten, bijvoorbeeld Polen, Frankrijk en andere landen die nauwe bilaterale banden hebben met China, deel te laten nemen aan een bijeenkomst waar bijvoorbeeld economische belangen op het spel staan. Duitsland zou hierbij dan als 'leider' moeten fungeren. Dat is inderdaad een 'ander Europa', maar het vormt een mooie tussenoplossing voor volledig bilaterale of volledig supranationale bijeenkomsten. Door dergelijke samenkomsten te organiseren wordt bovendien een initiatief gegeven tot onderlinge samenwerking tussen de lidstaten die het juist dikwijls met elkaar oneens zijn. Federica Mogherini, de opvolgster van Catherine Ashton, moet een cruciale rol spelen bij het aanstellen van deze landen.

Maar er is ook een andere, veel verdergaande optie, en dat is die van een federaal Europa. Een Politieke Unie dus. Met een federaal Europa zou het Europese integratieproces eindelijk 'voltooid' zijn. Het is bovendien geen geheim dat Duitsland, dat zelf een federaal systeem kent, met name voor de Duitse hereniging niet anders wilde dan in het verenigde Europa op te gaan. Het verlangen om als gelijke behandeld te worden op het Europese toneel en als het 'goede' Duitsland de overhand te krijgen op het 'slechte' Duitsland, was voor lange tijd verankerd in het (West-)Duitse denken over Europa. De laatste keer dat Duitsland serieus nadacht over een Politieke Unie, was in 1991, toen Helmut Kohl zijn wens naar niet alleen een Economische en Monetaire Unie maar ook een Politieke Unie openlijk uitsprak. Het ontbrak de Duitse regering echter nog aan het (zelf)vertrouwen en de steun van andere lidstaten om dit te verwezenlijken. In het Verdrag van Maastricht uit 1992 werden weliswaar enkele belangrijke stappen

richting een potentiële Politieke Unie gezet, zoals een gemeenschappelijk buitenlands- en veiligheidsbeleid, maar daar bleef het dan ook bij.¹³¹

Wat vormt nu een betere aanleiding voor de politieke integratie van Europa dan China, dat de Europese lidstaten meer dan ooit uit elkaar lijkt te drijven? Europa zou zich naar Duitse zienswijze kunnen ontwikkelen tot een 'Verenigde Staten van Europa', waarbij autonomie en een scheiding van politieke bevoegdheden aan de orde van de dag zijn. En welk ander land dan Duitsland, dat al zo lang geplaagd wordt door het dramatische verleden en er alles aan gedaan heeft om een herhaling van dit verleden te voorkomen, kan het initiatief nemen om die laatste stap richting volledige Europese integratie te zetten? Het zou niet anders dan een complete breuk met dat verleden zijn. Daarnaast zullen de verhoudingen tussen de 'deelstaten' een mengeling van vertegenwoordiging en gelijkstelling inhouden, meer dan nu het geval is in de huidige Europese Unie of überhaupt ooit het geval was in Europa. Duitsland en ironisch genoeg China zijn dus de twee voornaamste redenen om van Europa ook een Politieke Unie en zodoende een echt verenigd Europa te maken.

Maar is Angela Merkel wel de juiste persoon om een dergelijk proces in goede banen te leiden? Haar Oost-Duitse mentaliteit wordt niet door iedereen in dank afgenomen. Ze zou te nuchter zijn, zich te weinig inzetten voor de redding van de euro en te aarzelend reageren. Maar wie anders dan Merkel kent het belang van vrijheid, het belang van samenwerking, van democratie en van gelijkheid? Of Europa zich in federale richting kan ontwikkelen is dus niet afhankelijk van haar, maar van de andere grote lidstaten, zoals Frankrijk en Groot-Brittannië. Ook hierbij is de vraag of en in hoeverre deze staten bereid zijn mee te werken aan de verwezenlijking van een Politieke Unie.

7) *Versterk de 'hard power' van de EU*

Er is één cruciaal aspect bij het slagen van een strategisch partnerschap, en dat is dat de EU moet zorgen voor een sterke defensieve macht, oftewel het versterken van zijn *hard power* (militaire/defensieve macht en andere geweldsmiddelen). Bovenstaande punten hebben allemaal betrekking op de versterking van de *soft power* (politiekinstitutionele en diplomatieke macht) van de EU. Onder *hard power* wordt niet alleen puur defensieve (militaire) versterking verstaan, ook het in kaart brengen van de belangrijkste

¹³¹ Krop, *Hart van Europa*, 209-210.

bedreigingen voor de EU is cruciaal. Het is een aspect dat volgens de Vlaamse professor Internationale Betrekkingen Jonathan Holslag van zeer groot belang is als Europa wil overleven in wat hij 'de Aziatische eeuw' noemt. In zijn boek *De kracht van het paradijs: Hoe Europa kan overleven in de Aziatische eeuw* noemt hij vijf verschillende vlakken waarop Europa zijn defensiecapaciteiten moet ontwikkelen, wil het zich goed voorbereiden op mogelijke conflicten (zowel op militair gebied, als via cyberspace en zelfs in de ruimte) met Azië.

Allereerst moeten de EU en Europa in zijn geheel zijn nucleaire wapens behouden, omdat ze dienen als afschrikmiddel. Ten tweede is een sterke zeemacht in strategische vaarroutes als de Golf van Aden, de Middellandse Zee, de westelijke Atlantische Oceaan en de Noorse zee cruciaal om aanvallers of bedreigingen van Aziatische machten tegen te gaan. Ten derde moet Europa 'minder kwetsbaar worden in de nieuwe communicatiesferen', oftewel in de ruimte en het digitale domein. Holslag verzaakt hier echter om concrete oplossingen te bieden. Ten vierde moet Europa 'strategisch wendbaar' zijn, waarmee hij bedoelt dat er voldoende transportvliegtuigen, transportschepen en vliegdekschepen aanwezig moeten zijn om landstrijdkrachten op strategische plekken te kunnen beschermen. Tenslotte moet Europa vlot zijn met het herzien van de toepassing van ballistische raketverdediging met het oog op de nucleaire dreiging uit het Oosten.¹³² Om de bedreigingen voor Europa bovendien goed in kaart te brengen, moet er één gezamenlijke Europese inlichtingendienst komen die, in samenwerking met de lidstaten, de belangrijkste bedreigingen voor de EU en Europa op een rij zet.¹³³

De plannen en doelstellingen van Holslag zijn ambitieus, al legt hij wel een erg grote nadruk op *hard power* in zijn boek. Bovendien doet hij niet uit de doeken op wat voor manier bovenstaande punten gerealiseerd kunnen worden. Desalniettemin valt er wat te zeggen voor het belang dat hij aan *hard power* toekent, omdat de EU qua defensie hopeloos achterloopt op China (en Azië in het algemeen) en ook op de V.S. Door de bezuinigingen op defensie door vrijwel alle EU-lidstaten, ontbreekt het de EU aan een daadwerkelijk gemeenschappelijk defensie- en veiligheidsbeleid, inclusief een autonome

132 Jonathan Holslag, *De kracht van het paradijs: Hoe Europa kan overleven in de Aziatische eeuw*, (Antwerpen, 2014) 452-453.

133 Holslag, *De kracht van het paradijs*, 458.

militaire macht.¹³⁴ Ook Duitsland ontbreekt het aan een sterke, militaire macht, waardoor het nog niet het predicaat van absolute grootmacht kan en mag dragen. De defensie-uitgaven van de EU-lidstaten mogen in de toekomst daarom ook niet minder dan 2 procent van BBP bedragen. Het probleem zit hem niet in het aantal soldaten in Europa, dat zijn er ruim 1,5 miljoen en dus meer dan de V.S. heeft, maar meer in de efficiëntie en de hoge personeelskosten, die ruim 50 procent van het gezamenlijke defensiebudget bedragen.¹³⁵ Het is helaas, vanwege ruimtegebrek en een afwijking van het thema, niet mogelijk om in deze scriptie meer aandacht te besteden aan (nieuwe) oplossingen voor een versterking van de *hard power* van de EU. Het zou echter mooi zijn als andere studenten ertoe geprikkeld worden om met concrete oplossingen voor dit probleem te komen, want het belang van *hard power* voor de EU mag zeker niet onderschat worden.

De belangrijkste les: leren van China

De belangrijkste conclusie die echter getrokken kan worden uit dit hoofdstuk is dat de EU en Duitsland nog veel te leren hebben van China. De nadruk ligt in dit hoofdstuk op de EU en zijn pogingen om China, op wat voor manieren dan ook, te ‘veranderen’. Hoewel er natuurlijk bepaalde kwesties zijn die daadwerkelijk om verandering vragen, valt het eurocentrisme in dit beleid niet te ontkennen. Het zou een goede zaak zijn voor zowel de EU als Duitsland als het ook wat meer van China zou durven te leren en over een groter empathisch vermogen zou beschikken. Zeker als er nagegaan wordt dat China evenals Duitsland ook de komende jaren een belangrijke rol gaat spelen in de toekomst van Europa. Er mag niet enkel gekeken worden naar de verschillen, die in het politieke beleid veelal naar voren komen, maar ook naar het gemeenschappelijke. Naar de vraag naar schone lucht, naar een gezond leven, naar goede werkomstandigheden en naar *gadgets*. Alleen zo kan er een vertrouwensband gesmeed worden. Dat zal niet binnen enkele maanden of jaren kunnen gebeuren, want zoals duidelijk is geworden uit de bovenstaande tekst is het wantrouwen van de Duitse bevolking richting China behoorlijk groot. De nieuwe generatie Duitsers zou juist het voorbeeld moeten geven

134 Kees Homan en Jan Rood, ‘Europa, maak nu eens werk van je defensie!’, *De Volkskrant*, 13 december 2013.

135 *Europe and United States Defence Expenditure in 2010*, (Brussel: EDA, 2012).

van verdraagzaamheid. Dat is het centrale begrip voor de toekomst. Net zoals er verdraagzaamheid bestaat voor de verschillende culturen binnen de EU, zouden de nieuwe generatie Duitsers en de EU ook verdraagzaam en nuchter moeten zijn met betrekking tot China. Zoals Obbema het stelt: Door uitwisselingen op microniveau wordt het fundament voor de vertrouwensrelatie tussen China en Europa gelegd.¹³⁶ Die uitwisseling vindt plaats via politici, maar ook via ondernemers en investeerders, dat uiteindelijk vorm krijgt in een symbiose. Dat is de basis voor een goede (economische) relatie met China en voor een positieve toekomst voor zowel Duitsland, de EU als China. Een mogelijke Chinees-Duitse symbiose hoeft dan ook niet in de weg te staan van het Europese strategische partnerschap, wanneer er voldoende samenwerking is tussen de Europese lidstaten.

136 Obbema, 377-381.

Conclusie

Op 28 maart 2014 verwelkomde Angela Merkel de bezoekende Chinese president Xi Jinping tijdens een diner. Ze wisselden cadeaus met elkaar uit. Merkels cadeau bestond uit een kaart van China uit 1735, gemaakt door de Franse cartograaf Jean-Baptiste Bourguignon d'Anville en geprint door een Duitse uitgeverij. Op zichzelf is dat een leuk maar niet heel bijzonder cadeau, ware het niet dat op de kaart andere grenzen waren getekend dan China graag ziet. Zo waren Tibet, Mongolië en Taiwan geen onderdeel van China op de desbetreffende kaart. Deze actie van Merkel zorgde nogal voor wat ophef, omdat historische kaarten en grenzen gevoelig liggen in China. Of er een politieke betekenis achter het gebaar zat lijkt echter wat ver gezocht. Dit incident staat symbool voor de (handels)relatie tussen China en Duitsland zoals die zich de afgelopen decennia heeft ontwikkeld. Ondanks enkele incidenten is de politieke en vooral de economische band tussen beide landen erg sterk gebleken. Al voor de val van de Muur hadden West-Duitsland en China intensieve contacten met elkaar gehad, en na de val van de Muur kregen die contacten een nieuwe dimensie door de Duitse Azië-strategie uit 1993, die zich voornamelijk richtte op handelsbelangen. Op de achtergrond werd getracht plaats te maken voor een mensenrechten- en rechtsstaatdialog. De vraag in hoeverre dit geleid heeft tot een (perfecte) Chinees-Duitse symbiose is niet eenduidig te beantwoorden.

Het valt niet te ontkennen dat de band tussen China en Duitsland erg bijzonder is, ook vergeleken met andere bilaterale betrekkingen van EU-lidstaten en China. China beschouwt Duitsland als niets minder dan een *gateway* tot Europa. Duitsland is de afgelopen jaren bovendien voor China de belangrijkste Europese handelspartner geworden, en China voor Duitsland één van de belangrijkste niet-Europese exportpartners. Er is inderdaad sprake van een *special relationship* tussen beide landen. Toch blijken er aan de zo ogenschijnlijk perfecte symbiose, zoals Kundnani en Parello-Plesner het noemen, redelijk wat haken en ogen te zitten. Allereerst zijn de Duitse bedrijven in China aan bepaalde voorwaarden gebonden en lijkt Duitsland meer te investeren in China dan andersom. Daarnaast blijkt, aan de hand van voorbeelden onder Schröder, dat er grenzen zijn aan wat persoonlijk gewenst is en politiek mogelijk is. Natuurlijk zijn daar uitzonderingen op, zoals in het geval van Volkswagen AG, dat al nauwe banden heeft met de overheid en een van de belangrijkste Duitse exponenten in

China is geweest in de afgelopen decennia. Een invloed van Volkswagen AG in het politieke proces valt ook niet geheel uit te sluiten, gezien de nauwe banden tussen de Duitse overheid en Duitse bedrijven. Maar omdat Volkswagen AG, het industriële paradepaardje van de Duitse overheid, juist zo'n bijzondere positie heeft, kan zij niet als exemplarisch worden gezien voor een Chinees-Duitse symbiose. Ook zij kreeg namelijk te maken met beperkende maatregelen op de Chinese arbeidsmarkt, zoals zoveel andere bedrijven en ondernemers.

Uiteraard zijn er voor beide partijen ook argumenten voor een (bijna) perfecte symbiose te noemen. In ruim 20 jaar tijd is China voor Duitsland uitgegroeid tot een zeer belangrijke handels- en investeringspartner, waar veel geld aan wordt verdiend. Duitse technologie is daarnaast voor China zeer belangrijk gebleken in de ontwikkeling van zijn eigen industrie en economie. In dat opzicht valt inderdaad van een symbiose te spreken, met voordelen voor beide landen. Maar zoals het derde hoofdstuk laat zien, is die lang niet zo perfect als wordt gedacht of gehoopt. De laatste jaren zijn er schandalen geweest omtrent het stelen van Duitse technologie door China en bedrijfsspionage. Daarnaast heerst er angst onder de Duitse bevolking dat China zich aan het inkopen is in Europa. Hoewel Duitsland zich met zijn op innovatie gerichte industrie geen zorgen hoeft te maken over bovenstaande ontwikkeling, kan er van een (bijna) perfecte symbiose tussen China en Duitsland dus niet gesproken worden.

Dit heeft ook te maken met de ietwat andere koers die Angela Merkel ten opzichte van China hanteert. Daar waar Kohl en zeker Schröder meer op hadden met de economische belangen en die van de bedrijven, lijkt Merkel zich meer te richten op politieke- of mensenrechtenkwesties, al is dit meer een verandering in het accent dan een compleet nieuw beleid. Zoals is aangetoond hebben haar voorgangers namelijk ook gepoogd mensenrechten en rechtstatelijke veranderingen aan te kaarten, al vond dat voornamelijk achter gesloten deuren plaats. Hoewel Merkel minder geneigd is het schoothondje van China te zijn, is zij niet blind voor de economische belangen en voordelen die het Duitsland biedt. Waar Merkel vooral heel goed in blijkt te zijn is het tevreden houden van meerdere partijen of gegadigden. Ze zal nooit voor honderd procent achter een punt staan, maar weet precies hoe ver ze kan gaan. Wat dat betreft kan gesteld worden dat zij misschien nog wel pragmatischer is dan Schröder en Kohl bij elkaar.

Tegelijkertijd lijkt het Europa, door meer van zulke bilaterale relaties tussen diverse EU-lidstaten en China, aan een daadkrachtig China-beleid te ontberen. Het strategische partnerschap, het zogenaamde China-beleid van de EU, kan in de praktijk niet goed aarden omdat de lidstaten verschillen in hun meningen over vrije handel. De EU heeft zichzelf daarnaast de afgelopen jaren in de vingers gesneden door China niet serieus genoeg te nemen als strategische partner. Dat gaf ruim baan voor de diverse EU-lidstaten om hun eigen bilaterale relatie met China aan te gaan, met Duitsland als belangrijkste voorbeeld. Het creëren van een volledig transnationaal strategisch partnerschap zal dan ook niet mogelijk zijn, omdat de belangen voor deze landen daarvoor te groot zijn. Toch is de (economische) macht van China ook relatief, zoals in hoofdstuk 4 is beargumenteerd. Een land dat economisch gezien zo snel groeit, heeft logischerwijs te maken met allerlei problemen op ondermeer sociaal en politiek gebied. Daarnaast is in hetzelfde hoofdstuk in zeven punten uiteengezet wat de EU moet doen om te kunnen overleven in de 'Aziatische eeuw. Een mogelijke oplossing om het strategische partnerschap naast de huidige bilaterale partnerschappen te kunnen laten functioneren zou een strengere coördinatie van het China-beleid kunnen zijn en een duidelijkere taakverdeling op bilateraal en supranationaal niveau. Hierdoor heeft een Chinees-Duitse symbiose zeker nog toekomst en kan hij misschien wel perfect worden. De EDEO zal in de toekomst daarnaast een belangrijk orgaan worden om deze strategie van de EU in goede banen te leiden. Het belang van *hard power* voor de EU in de 'Aziatische eeuw' mag daarnaast zeker niet overschat worden. Ook Europa en de EU hebben nog een toekomst in een tijd waarin de macht van Azië een onontkoombaar gegeven lijkt te zijn. Maar om dat te laten slagen moet de structuur van de EU grondig veranderen en zullen de politieke leiders bereid moeten zijn zich in te zetten voor supranationale samenwerkingsverbanden en niet enkel de staat.

Het belangrijkste is echter dat Europa zich meer moet inleven in de Chinese cultuur. Een beter begrip van China zal menig misverstand uit de weg ruimen. Het is meteen ook de zwakte van deze scriptie, want ook hierin wordt voornamelijk vanuit een Europees perspectief naar China gekeken. Het zou mooi zijn als deze scriptie voor andere studenten de aanleiding vormt om dat eurocentrische beeld te laten vallen en China niet als een bedreiging voor Europa, maar vooral als een verrijking voor Europa te zien. Een land met zo veel mensen en zo veel (economische) potentie, daar kan niemand meer omheen.

Literatuurlijst

Primaire bronnen:

Asia as a strategic challenge and opportunity for Germany and Europe, Azië-strategie van deCDU/CSU (23 oktober 2007).

Auswärtiges Amt, 'Aufgaben der deutschen Außenpolitik': Ostasien. Japan, Süd- und Nordkorea, Mongolei, China incl. Hongkong und Macau, Taiwan am Beginn des 21. Jahrhunderts (2002).

'Foreign Trade and Payments Act' (*Außenwirtschaftsgesetz – AWG*)' *Federal law Gazette* I p. 1482 (6 juni 2013).

Interview met Gerhard Schröder, *Frankfurter Rundschau*, 23 oktober 1995.

'Rede von Bundeskanzlerin Merkel in der Generaldebatte zum Haushalt 2008', uitgave van de Bondsregering, (28 november 2007).

Schröder, G., *Entscheidungen: Mein leben in der Politik* (Hamburg, 2004).

Towards a New Asia Strategy, uitgave van de Europese Commissie te Brussel (13 juli 1994).

Boeken, bundels en naslagwerken

Brooks, D., *Convergence but competition in French and German China-policies: Toward an understanding of underdeveloped EU foreign policy* (thesis, *University of British Columbia, Vancouver*, april 2010).

Eichengreen, B., G. Poonam en Kumar, R. ed., *Emerging Giants. China and India in the World Economy* (Oxford, 2010).

Gaens, B. (ed.), *Europe-Asia Interregional Relations: A Decade of ASEM*, (Ashgate, 2008).

Greenwood, J., *Interest Representation in the European Union* (2013).

Holslag, J. *De kracht van het paradijs: Hoe Europa kan overleven in de Aziatische Eeuw* (Antwerpen, 2014).

Krop, M., *Hart van Europa: Hoe Duitsland ons uit de crisis voert en tegen welke prijs* (Amsterdam, 2014).

Leonard, M., *Wat denkt China?* (Amsterdam, 2008).

Müller-Brandeck-Bocquet, G. (ed.), *Europäische Außenpolitik. GASP- und ESVP – Konzeptionen ausgewählter Mitgliedstaaten* (Baden Baden, 2002) 28-40.

Nieuwenhuys, E.C., *Regulering van buitenlandse investeringen in Indonesië en China* (1995).

Obbema, F., *China en Europa: Waar twee werelden elkaar raken* (Amsterdam, 2013).

Reutter, W. ed., *Germany on the road to "normalcy": policies and politics of the Red-Green Federal government (1998 -2002)* (Hampshire, 2004).

Schrott, P., *Strategies of German Car Companies in China*, (Hamburg, 2013).

Shearman, P., (ed.), *Power Transition and International Order in Asia: Issues and Challenges* (2013).

Wetenschappelijke publicaties (artikelen, jaarverslagen, denktanks)

Alexiou, A. *The Chinese Automotive Industry: WTO accession, problems in going global and future potential* (masterscriptie, september 2009, Lund University), 1-57.

Außenminister Steinmeier in China', *Auswärtiges Amt*, (14 april 2014).

Casarini, Nicola, 'The evolution of the EU-China relationship: from constructive engagement to strategic partnership', in: *European Union Institute for Security Studies* 64 (2006) 1-50.

'China', *Auswärtiges Amt*.

'China's Competitiveness: Myth, Reality and Lessons for the United States and Japan', uitgave van het *Center for Strategic & International Studies* (januari 2013).

'China's Strengths and Weaknesses 101 - U.S. Competitiveness Hinges on Knowing Our Competitors', Center for American Progress (februari 2011).

Chow, G. C., 'Economic Reform and Growth in China', in: *Annals of Economics and Finance* 5 (2004), 127-152 .

Deutsche Asienpolitik im Rückblick', uitgave van de *Bundeszentrale für Politische Bildung*, (9 september 2002).

Europe and United States Defence Expenditure in 2010, (Brussel: EDA, 2012).

Fox, J. en Godement, F., *A power audit of EU-China relations* (rapport van de *European council on foreign relations*), (Londen, 2009).

Friedman, G., 'The State of the World: Germany's Strategy', in: *Strat for Global Intelligence*, 12 maart 2012.

Harwot, E., 'The impact of WTO membership on the automobile industry in China', in: *The China Quarterly*, juli 2001, 655-670.

Koerselman, B., *Wandel durch Handel? Een analyse van de Duits-Chinese betrekkingen in het licht van het belangenconflict mensenrechten versus handel*, (masterscriptie UU, 2010)

Kundnani, H. en Parello-Plesner, J. China and Germany: *Why the emerging special relationship matters for Europe* (rapport van de ECFR), (Londen, 2012).

Kundnani, H., 'The Ostpolitik Illusion', uitgave van *Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.* (17 oktober 2013).

Lay Whee Y., 'The EU's role in security and regional order in East Asia', in: Peter Shearman (ed.), *Power Transition and International Order in Asia: Issues and Challenges* (2013) 44-57.

Lisbonne-de Vergeron, K., 'China's Strengths and Weaknesses', in: *European Issues* nr. 235 (uitgave van het Robert Schuman Instituut), 2 april 2012, 1-4.

Möller, K., Diplomatic Relations and Mutual Strategic Perceptions: China and the European Union, in: *The China Quarterly* (169, 2002) 10-32.

Mommsen, H., 'Das Volkswagenwerk und die 'Stunde Null': Kontinuität und Diskontinuität', in: *Aufbau West Aufbau Ost: Die Planstädte Wolfsburg und Eisenhüttenstadt in der Nachkriegszeit* (1997).

Sandschneider, E., China's diplomatic relations with the states of Europe, in: *The China Quarterly* (169, 2002) 33-44.

Oene, J.H. van, *Tweestrijd in de EU: Verdeelde EU belemmert vooruitgang van de PCA-onderhandelingen met China*, masterscriptie UU, (2011).

Pujol, E., *VW in China*, MBA, China Europe Business School (2010).

Rattner, S., 'The secrets of Germany's succes', in: *Foreign Affairs*, (juli/augustus 2011).

Sandschneider, E., 'Gestaltungsmacht China. Mit Kooperation statt Konfrontation zur Ko-Evolution', in: *Internationale Politik* (maart/april 2012) 44-51.

Schulte-Kulmann, N., 'The German-Chinese 'rule of law dialogue': Substantial interaction or political delusion?' in: *China Analysis*, (juni 2005) 1-7.

'Technology transfer to China', een uitgave van het *Congress of the United States* (Washington, 1987).

'The EU-China Comprehensive Strategic Partnership: Working For You', rapport van de EEAS, (6 november 2013).

Tisdell, C., 'Economic Reform and Openness in China: China's Development Policies in the Last 30 Years', in: *Economic Analysis & Policy*, Vol. 39, nr 2., september 2009, 271-294.

Verlare, J. en Putten, F.P. van der, 'Strategisch partnerschap EU-China: Beperkingen en potentieel, in: *De Internationale Spectator*, juni 2014, nr. 68, 25-29.

Wang S. en Zihua Zeng, D. 'China and the Knowledge Economy: Challenges and Opportunities, (mei 2007) 1-38.

Wortmann-Kool, C., 'EU loopt jaarlijks 20 miljard euro mis door de Chinese handelsbarrières', (5 februari 2009).

Yiwei, W., *The reality is that EU countries now pursue bi-lateral "strategic" deals with China*, essay van *Europe's World*, (1 juni 2013).

'Xi: China moet wennen aan lagere groei', Z24, (11 mei 2014).

Zoakos, C. M., 'In the Grip of China's Bear Hug', in: *International Economy*, herfst 2010.

Artikelen (tijdschriften, kranten)

Balinski, B., 'Who are the Hidden Champions?', in: *Manufacturers' Monthly* (oktober 2013) 32-35.

Bennhold, K., en Dempsey, J., 'Merkel defends German foreign policy focused on human rights', in: *The New York Times*, (28 november 2007).

Beste, R. e.a., 'The cost of being honest: Merkel foreign policy is bad for business', *Der Spiegel*, (23 oktober 2007).

Bouman, M., 'Klein Europese landen zijn samen nog altijd de sterkste', *Financieel Dagblad*, (10 mei 2014).

Bryant, C., 'China-Germany special relationship tested by trade frictions', in: *Financial Times*, (26 mei 2013).

China, Germany in auto, aircraft deals as Merkel visits', *Yahoo! News*, (7 juli 2014).

'China ist neuer Exportweltmeister', *Zeit Online*, (8 januari 2010).

'China schermt te veel af - Vijf vragen aan Corien Woortman-Kooll, VNO-CNW, (12 februari 2009).

Das, S., 'Big challenges facing Germany's economy', *The Daily Reckoning Australia* (3 februari 2014).

Deggerich, M., e.a., 'Merkel in China: Berlin's cozy new relationship with Beijing', *Spiegel Online* (29 augustus 2012).

Dogherty, Carter, 'Schröder opens bid to broaden China trade', *New York Times*, (6 december 2004).

Duitslandweb, 'Het is ijstijd tussen Peking en Berlijn', (27 november 2007).

Faucoun, B., 'China to overtake U.S. as World's largest Oil Importer, Opec says', *Wall Street Journal*, (3 april 2013).

Garschagen, O., 'China laat de markt gewoon zijn gang gaan', *NRC Handelsblad*, (26 april 2014).

Garschagen, O., 'Ze willen elkaars wisselgeld', *NRC Handelsblad*, (8 juli 2014).

Heijne, S., Duitse autoproducenten profiteren vol van welvaartsgroei in Brazilië in China, *De Volkskrant*, (13 maart 2012).

Homan, K. en Rood, J., 'Europa, maak nu eens werk van je defensie!', *De Volkskrant*, 13 december 2013.

Hein, M. von, 'With the new Asia strategy comes a new sense of modesty', *Deutsche Welle*, (15 juni 2012).

Holslag, J., Duitsland is het China van Europa', *De Morgen*, (4 november 2013).

Keller, A. 'Asia is more than China', *German Times*, (november 2007).

Kinzer, S., 'Kohl to Visit China; To Woo Trade, He Braves Right Protests', *New York Times*, (9 november 1995)

Kremp, J., 'Ende des Deutschen Kotau', in: *Der Spiegel*, (13 november 2002).

Malzahn, C.C., The modern Chancellor: Taking stock of Gerhard Schröder', *Spiegel Online* (14 oktober 2005).

Malzahn, C. C., Getting Cosy with the Dragon, *Der Spiegel*, (1 april 2005).

Marsh, S., 'Insight: The Mittelstand - one German product that may not be exportable', *Reuters* (14 november 2012).

'Mr. Wen goes to Berlin', *The Economist*, (28 juni 2011).

Oltermann, P., 'German Doubt grows about reliance on Chinese Market', *The Guardian* (4 juli 2014).

Qi Wei, X., 'China-Germany ties have bright future regardless of election outcome', in *People Online*, (22 september 2013).

Schmetzer, U., 'In Kohl's China Visit, Business Comes First', *Chicago Tribune News*, (17 november 1993).

Sengers, F., 'Economische reus China is nu ook een politieke wereldmacht', *Elsevier*, (19 juni 2014).

Stanzel, A., 'A subtle change in Merkels tone on China', *ecfr.eu* (10 juli 2014)

'The New Weltmeister China upsets Germany as leading export nation', *Der Spiegel*, 6(januari 2010).

Online bronnen

ACEA, 'About us',
<http://www.acea.be/about-acea/WTO-we-are>

Angela Merkel Talks Human Rights at Tsinghua University, 9 juli 2014,
<http://www.youtube.com/watch?v=vOY45UpK53o>.

Gerhard Schröder facts,
<http://biography.yourdictionary.com/gerhard-schroder>

Gerhard Schroder, korte biografie uitgegeven door het *Auswärtiges Amt*,
http://download.diplo.de/chronik/includes/pdfEn/person12_schroeder2.pdf

Profile: Gerhard Schroder,
<http://news.bbc.co.uk/2/hi/europe/2242899.stm>