

Die Europäische Union und China

Franco Algieri

Im Lichte des Bestehens von vierzig Jahren diplomatischer Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Volksrepublik China war die umfassende gemeinsame Erklärung anlässlich des 17. EU-China-Gipfeltreffens (29. Juni 2015) in Brüssel von aktiven, nach vorne blickenden Formulierungen geprägt.¹ Doch bereits bei dem darauffolgenden 18. Gipfeltreffen (12. bis 13. Juli 2016) in Peking, zu dem keine gemeinsame Erklärung veröffentlicht worden war, zeigte sich erneut, wie sehr diese Beziehungen von Ambivalenz geprägt sind. In der europäischen Chinapolitik spiegelt sich nach wie vor die systemisch bedingte Kohärenzproblematik europäischer Außenpolitik wider. Während einerseits die Fortschreibung und Ausdifferenzierung des strategisch-konzeptionellen Rahmens fortgeführt werden konnte, dauern andererseits die Schwierigkeiten bei der Implementierung von Maßnahmen an.

Elemente einer neuen China-Strategie

Die am 22. Juni 2016 gemeinsam von der Hohen Vertreterin für Außen- und Sicherheitspolitik und der Europäischen Kommission, Federica Mogherini, veröffentlichten Mitteilung „Elemente für eine neue China-Strategie der EU“ stellt den jüngsten Entwicklungsschritt dar, die europäische Chinapolitik zu präzisieren.² Ergänzend zur Strategischen Agenda 2020 für die Zusammenarbeit zwischen der Europäischen Union und China, die als „übergeordnetes gemeinsames Dokument und Richtschnur für die umfassende strategische Partnerschaft“ zwischen den beiden Akteuren verstanden wird, ist jetzt eine „eigene Strategie“ für die Union gefordert,

„die ihre eigenen Interessen in den Vordergrund der neuen Beziehungen rückt, die universelle Werte fördert, die die Notwendigkeit einer bedeutenderen Rolle Chinas im internationalen System anerkennt und zur Definition dieser Rolle beiträgt und die auf einer positiven Partnerschaftsagenda beruht und gleichzeitig den konstruktiven Umgang mit Meinungsverschiedenheiten erleichtert.“³

Für die nächsten fünf Jahre soll dieses Dokument den Rahmen für die Ausrichtung der EU-Chinapolitik bilden. Der Rat der Europäischen Union bekräftigte in seinen Schlussfolgerungen den gewählten Ansatz.⁴

1 European Council: EU-China Summit Joint Statement. The way forward after forty years of EU-China cooperation, 29 June 2015.

2 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsame Mitteilung an das Europäische Parlament und den Europäischen Rat. Elemente für eine neue China-Strategie der EU, JOIN(2016) 30 final.

3 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Elemente für eine neue China-Strategie der EU, 2016, S. 2.

4 Council of the European Union: EU strategy on China. Council conclusions (18 July 2016), Dok. 11252/16, 18 July 2016.

Grundsätzlich werden die bestehenden Eckpunkte der EU-Chinapolitik bestätigt (vom Festhalten an der Ein-China-Politik über die handels- und investitionspolitischen Interessen bis hin zur Verstärkung der außen- und verteidigungspolitischen Zusammenarbeit und Förderung multilateraler Kooperation). Gleichzeitig wird deutlich, dass europäische Interessen nicht ohne die Berücksichtigung der innen- und außenpolitischen Entwicklung Chinas formuliert werden können. So wird beispielsweise nicht nur der Wohlstand der Union in Abhängigkeit von einem nachhaltigen Wachstum Chinas gesehen. Darüber hinaus wird der Volksrepublik ein wesentlicher Einfluss auf die Bewältigung regionaler und globaler Sicherheitsaspekte zuerkannt. Nicht zuletzt deshalb wird die Forderung formuliert, „die EU sollte mit China bei der Konsolidierung der Weltordnungspolitik zusammenarbeiten“.⁵

Für die erfolgreiche Umsetzung dieser ambitioniert formulierten Strategie bedarf es jedoch der Überwindung einiger lange bestehender Hindernisse. Folglich findet sich auch in diesem Dokument einmal mehr die Forderung, die Europäische Union müsse gegenüber China mit einer Stimme sprechen. Außerdem wird ein kohärenter Ansatz gefordert, der die supranationale und nationale Ebene verbindet. Die einzelnen EU-Mitgliedstaaten sollen Standpunkte der Union in ihren Beziehungen zu China bekräftigen und der Kommission und dem Europäischen Auswärtigen Dienst wird eine Informationsrolle gegenüber den Mitgliedstaaten zugeordnet. Das Europäische Parlament soll in die Zusammenarbeit mit Kommission und Europäischen Auswärtigen Dienst eng einbezogen werden.⁶ Um einer durch die Vielzahl bestehender europäisch-chinesischer Dialoge aufkommenden Fragmentierung eines gemeinsamen Ansatzes entgegenzuwirken, erscheine es notwendig, Prioritäten zu setzen.

Verflechtung und Herausforderungen

Als Handelspartner bleiben die Europäische Union und China nach wie vor von höchster Bedeutung füreinander.⁷ Wie erwähnt verweist das neue Chinadokument auf die aus einer hohen Verflechtungsdichte erwachsenden Risiken. So stellt die Verlangsamung der Wirtschaftsleistung Chinas nicht nur die Volksrepublik, sondern auch deren Handelspartner vor Herausforderungen. Auch finden sich kritische europäische Anmerkungen, was den Wirtschaftsstandort China betrifft. Aus einer von der EU-Wirtschaftskammer in China veröffentlichten Umfrage geht hervor, dass sich die Bedingungen für unternehmerische Tätigkeit in der Volksrepublik zunehmend schwieriger gestalten. Europäische Investitionen fielen 2015 im Vergleich zum Vorjahr um neun Prozent geringer aus. Unter anderem klagten europäische Unternehmen über eine Benachteiligung und Diskriminierung gegenüber chinesischen Firmen. Wird die Stimmungslage bei den Unternehmen Mitte des vergangenen Jahrzehnts vergleichend herangezogen, so fühlt sich ein großer Teil dieser Unternehmen weniger willkommen in China. Dennoch beabsichtigen die befragten Unternehmen weiterhin in der Volksrepublik tätig zu sein. Wohl nicht zuletzt auch deswegen, weil bei mehr als der Hälfte aller Antworten ein Anstieg der Gewinne im Chinageschäft

5 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin: Elemente für eine neue China-Strategie der EU, 2016, S. 16.

6 Siehe auch Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten des Europäischen Parlaments: Bericht über die Beziehungen zwischen der EU und China (2015/2003(INI)), Dok. A8-0350/2015, 2. Dezember 2015.

7 Die Europäische Union war 2015 größter Handelspartner Chinas und China zweitgrößter Handelspartner der Union. Siehe European Commission/Directorate General for Trade: European Union, Trade in goods with China, 21 June 2016, abrufbar unter http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf (letzter Zugriff: 27.6.2016).

genannt wurde.⁸ Positive Auswirkungen auf die Beziehungen erwarten sich beide Seiten im Falle eines verbesserten Investitionsklimas. Im Rahmen des High Level Economic and Trade Dialogue (28. September 2015) in Peking erklärte China als erstes Nicht-EU Land, zur Investitionsoffensive für Europa beizutragen.⁹ Abzuwarten bleibt auch, welche Synergien sich aus der Verknüpfung von Chinas ‚One Belt One Road‘-Initiative und den europäischen Konnektivitätsinitiativen (zum Beispiel Transeuropäische Transportnetzwerke) ergeben.

Unterschiedliche Interpretationen bestehen bei den beiden Partnern, ob China der Status einer Marktwirtschaft gewährt werden soll oder nicht. Nach 15 Jahren Mitgliedschaft in der Welthandelsorganisation (WTO) enden im Dezember 2016 entsprechende Regelungen des Beitrittsprotokolls Chinas zur WTO. China fordert den Status ein und die Europäische Kommission hat einen entsprechenden Prüfungsprozess begonnen. Verschiedene Szenarien können durchgespielt werden. So unter anderem, dass die Gewährung des Status an Bedingungen geknüpft wird. Die Kommission hat auch zu prüfen, in welchem Ausmaß sich negative Auswirkungen auf den Arbeitsmarkt innerhalb der Europäischen Union und die Wirtschaftsleistung der Europäischen Union ergeben könnten.¹⁰ Eine Statusänderung verlangt die Anpassung des rechtlichen Rahmens und die Zustimmung von Rat und Europäischem Parlament.

Immer deutlicher werden die europäisch-chinesischen Beziehungen von sicherheits- und verteidigungspolitischen Themen geprägt. Das Europäische Parlament forderte, dass die Europäische Union in Asien aktiver werde und mit „China, den USA und anderen regionalen Akteuren für mehr Stabilität in der Region“ zusammenarbeite.¹¹ China wird eine wichtige Akteursrolle hinsichtlich der sicherheitspolitischen Herausforderungen in der asiatisch-pazifischen Region zugewiesen. Aus Sicht des Parlaments solle die Hohe Vertreterin prüfen, wie sich ein bewaffneter Konflikt in der Region auf europäische Interessen auswirken könnte. Positiv bewertet die Europäische Union die konstruktive Zusammenarbeit mit China bei den Verhandlungen über das Abkommen mit dem Iran und leitet daraus das Interesse ab, bei weiteren sicherheitspolitischen Themen (Afghanistan, Myanmar, Syrien, Nordkorea, Mittlerer Osten und Migration) zusammenzuarbeiten.¹² Einen sicherheitspolitischen Hotspot bildet das Südchinesische Meer. Die Europäische Union positioniert sich hierbei nicht zu Souveränitätsaspekten im Zusammenhang mit territorialen Forderungen. Vielmehr beschränkt sie sich auf die Forderung nach einer friedlichen Konfliktlösung und Beachtung des internationalen Rechts, einschließlich des Rahmens der United Nations Convention on the Law of the Sea (UNCLOS).¹³

8 European Union Chamber of Commerce in China: European Business in China. Business Confidence Survey 2016, abrufbar unter: <http://www.europeanchamber.com.cn/cms/page/en/publications-business-confidence-survey/274> (letzter Zugriff: 23.6.2016).

9 European Commission: Investment Plan for Europe goes global. China announces its contribution to #investEU, Press release, Dok. IP/15/5723, 28 September 2015, abrufbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2015/october/tradoc_153844.PDF (letzter Zugriff: 12.10.2015).

10 Eine sehr kritische Einschätzung findet sich bei Robert E. Scott/Xiao Jiang: Unilateral grant of market economy status to China would put millions of EU jobs at risk, in: Economic Policy Institute, Briefing Paper 407, 18.9.2015; und allgemein zum Thema weiterführend verschiedene Beiträge in EU-China Observer 1.16, College of Europe, Department of EU International Relations and Diplomacy Studies.

11 Ausschuss für Auswärtige Angelegenheiten: Bericht über die Beziehungen zwischen der EU und China, 11. Dezember 2015, S. 18-19.

12 Council of the European Union: EU strategy on China, 18 July 2016, S. 5.

13 Council of the European Union: EU strategy on China, 18 July 2016, S. 6.

Die Reihe von Beispielen, die für eine engere Verflechtung zwischen der Europäischen Union und China sprechen, kann weiter fortgesetzt werden. Im Juni 2016 begann der EU-China Legal Affairs Dialogue, bei dem als erste Themen E-Commerce und Verbraucherschutz im Internet behandelt wurden. In der im gleichen Monat veröffentlichten gemeinsamen Erklärung zum Klimawandel finden sich eine Reihe gemeinsamer Vorhaben, wie beispielsweise die Schaffung einer ‚EU-China Low-Carbon Cities‘-Partnerschaft oder eine engere Zusammenarbeit bei der wissenschaftlichen Forschung und Technologieentwicklung. Es gibt auch Anzeichen, dass das Thema Terrorismus für die gemeinsame Agenda bedeutender werden kann, trotz der bislang noch bestehenden Interpretationsunterschiede, wie aus europäischer beziehungsweise chinesischer Betrachtungsweise der Begriff Terrorismus verstanden wird.¹⁴

Fazit

Die Ausweitung der Beziehungen, die Präzisierung der europäischen Interessen und Widersprüchlichkeiten kennzeichnen die Chinapolitik der Europäischen Union. Der Rat, die Kommission und das Europäische Parlament haben alte Forderungen wiederholt und um neue ergänzt. Unverkennbar bleibt hierbei der appellierende Charakter in den jeweiligen Dokumenten. Neben dem Interesse nach mehr Kooperation steht das Festhalten an Bestehendem, wie sich exemplarisch an der unveränderten Position der Union zur Aufrechterhaltung des Waffenembargos gegenüber China zeigt.

Weiterführende Literatur

Philippe Le Corre/Alain Sepulchre: *China's offensive in Europe*, Washington D.C. 2016.

Mikko Huotari/Miguel Otero-Iglesias/John Seaman/Alice Ekman (Hrsg.): *Mapping Europe-China relations: A bottom-up approach*, Mercator Institute for China Studies/French Institute of International Relations/Elcano Royal Institute, 2015.

14 Weiterführend Mathieu Duchâtel/Alice Ekman: *Countering terrorism. An area for EU-China cooperation?* in: European Union Institute for Security Studies, Brief Issue 14/2015.