EU-China-Beziehungen

Thomas Christiansen

Zusammenfassung

Einhergehend mit dem Aufstieg der Volksrepublik China als Weltmacht hat die Bedeutung des Landes für die Europäische Union (EU) in den vergangenen Dekaden kontinuierlich zugenommen. Das Verhältnis zwischen der EU und China hat Höhen und Tiefen durchlaufen und dabei bei verschiedenen Gelegenheiten die Belastungen aufgezeigt, die sich aus den grundlegend unterschiedlichen Weltanschauungen der beiden Seiten ergeben. Dennoch haben sich die Beziehungen seit dem Aufbau der diplomatischen Beziehungen im Jahr 1975 grundsätzlich immer weiter verbessert, was 2003 zur Einigung über eine Strategische Partnerschaft führte. In den 2010er-Jahren hatten die wirtschaftlichen Auswirkungen der Staatsschuldenkrise in der Eurozone den Wert des Handels mit China deutlich gemacht und auch der darauffolgende Anstieg chinesischer Investitionen in Europa sowie die Belt and Road Initiative wurden generell positiv bewertet. In jüngerer Zeit aber werden in Europa sowohl der wirtschaftliche als auch der politisch-strategische Einfluss Chinas kritischer gesehen.

Schlüsselwörter

Außenpolitik · Belt and Road Initiative · Interdependenz · Multilateralismus · Strategische Partnerschaft · Welthandel

Vertragsgrundlage: Titel V EUV, Art. 206, 207, 216–219 AEUV

(Fortsetzung)

T. Christiansen (✉)

Dept of Political Science, Luiss Università Guido Carli, Rome, Italien

E-Mail: tchristiansen@luiss.it

Ziele: Förderung der bilateral Beziehungen, Erleichterung des Marktzugangs für europäische Firmen und Investoren, Zusammenarbeit in Rahmen globaler Institutionen und Übereinkommen, Friedenssicherung, Unterstützung der Rechtsstaatlichkeit und des internationalen Rechts, Schutz der strategischen Interessen der EU

Instrumente: EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation (2013), EU Strategy on China (2016), EU-China Strategic Outlook (2019)

Internet: Europäischer Auswärtiger Dienst: <https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/15394/china-and-eu>

Die Entwicklung einer (sogenannten) Strategischen Partnerschaft

Die formellen Beziehungen zwischen der Europäischen Union (EU) und der Volksrepublik China begannen 1975 mit dem Austausch diplomatischer Vertretungen. Europäischen Unternehmen wurde die Möglichkeit eröffnet, in der Volksrepublik zu investieren, die unter Deng Xiaoping ihre Wirtschaft und Gesellschaft „öffnete“. 1985 wurde ein erstes Handels- und Kooperationsabkommen zwischen China und der EU unterzeichnet. Seit diesen Anfängen ist die wirtschaftliche Zusammenarbeit das Fundament der EU-China-Beziehungen. Allerdings wirken sich unweigerlich auch normative und sicherheitspolitische Bedenken auf diese Beziehungen aus. V.a. die gewaltsame Unterdrückung der Demokratiebewegung auf dem Platz des Himmlischen Friedens im Jahr 1989 brachte eindringlich die Natur des politischen Regimes in China zutage und offenbarte die tiefgehenden Unterschiede zwischen der Volksrepublik und dem europäischen Projekt. Das von der damaligen Europäischen Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) verhängte Waffenembargo – im Jahr 2020 weiterhin in Kraft – war zwar eine weitgehend symbolische Reaktion auf das Massaker, ist seitdem aber trotzdem häufig ein Stein des Anstoßes für die chinesische Seite.

Seit den 1990er-Jahren entwickelten sich die Beziehungen zu China vor dem Hintergrund einer latenten Diskrepanz zwischen dem Streben der EU nach einer wertebasierten Außenpolitik einerseits und der politischen Kultur eines autoritären Einparteienstaats andererseits, der bürgerliche Freiheiten, Regimekritik und ethnische Minderheiten unterdrückt. Das Wachstum der chinesischen Wirtschaft und die zunehmende Rolle Chinas als Weltmacht haben dennoch den Ausbau dieser Beziehungen für die EU unausweichlich gemacht. Im Kontext der vorsichtigen Liberalisierungspolitik unter Jiang Zemin und Hu Jintao vertieften sich in den 1990er- und 2000er-Jahren sowohl die politischen Beziehungen als auch der wirtschaftliche Austausch zwischen China und der EU.

Das Abkommen über eine Strategische Partnerschaft im Jahr 2003 kann als logische Folge dieser Entwicklung angesehen werden. Sie umfasst eine Reihe von Dialogen auf politischer und technischer Ebene über drei „Säulen“ – politische, wirtschaftliche und gesellschaftliche Beziehungen – und verpflichtet zu regelmäßigen Gipfeltreffen zwischen der chinesischen und der EU-Führung. Sie bot der EU

Gelegenheit, über wirtschaftliche Interessen hinaus auch Themen wie Menschenrechte, Rechtsstaatlichkeit und Umweltschutz auf die Tagesordnung zu setzen. China hatte in dieser Phase nach dem Ende des Kalten Krieges ein strategisches Interesse an Europa im Hinblick auf einen potenziellen Gegenpol zu der Macht der USA.

Vorteile und Tücken wirtschaftlicher Interdependenz

Das gegenseitige Interesse Chinas und Europas an der Vertiefung des wirtschaftlichen Austauschs war zunächst augenfällig: Nach seiner Öffnung suchte China nach ausländischen Investitionen, um seine Wirtschaft zu stärken, und wollte sich in dieser Hinsicht nicht überwiegend auf die USA verlassen. Europäische Firmen begrüßten die niedrigeren Arbeitskosten, die eine Fertigung in China bot, sowie das Erschließen eines schnell wachsenden Verbrauchermarktes. Die Liberalisierung des Welthandels förderte eine Ausweitung des bilateralen Handels und der Investitionen – ein Prozess, der durch den Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation im Jahr 2003 weiter vorangetrieben wurde.

Der wirtschaftliche Abschwung in Europa nach der globalen Finanzkrise 2009 und insbesondere die anschließende Staatsschuldenkrise in der Eurozone haben diese Entwicklung beschleunigt. Der chinesische Markt bot den mit einer nachlassenden Inlandsnachfrage konfrontierten europäischen Herstellern willkommene Absatzmöglichkeiten, während China die Möglichkeit erkannte, in europäische Länder zu investieren, die den Zufluss von ausländischem Kapital begrüßten. Während der rasante Anstieg der chinesischen Investitionen in Europa teilweise von privaten Investoren getrieben wurde, die auf kommerziellen Gewinn abzielten, knüpfte dieser Trend auch an die 2013 von Xi Jinping ins Leben gerufene Belt and Road Initiative (BRI) an. Diese strategische Initiative zielt auf die Einrichtung von Land- und Seekorridoren zur Erleichterung des Handels und involviert massive Investitionen in Infrastrukturprojekte in Asien, Afrika und Europa. Diese Initiative ging Hand in Hand mit der Gründung der Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), einer von China geführten multilateralen Entwicklungsbank, der sich die meisten EU-Mitgliedstaaten – trotz Einwänden der USA – anschließen.

Während diese Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen zunächst größtenteils als für beide Seiten vorteilhaft angesehen wurde, ist auf eine Reihe von Problemen hinzuweisen. Erstens ist der Handel zwischen der EU und China seit längerem unausgewogen. Beim Warenhandel hat die EU gegenüber China ein strukturelles Defizit zwischen 100 und 200 Milliarden Euro pro Jahr. Darüber hinaus fällt unter den Mitgliedstaaten die Hälfte des EU-Handels mit China auf Deutschland, das auch der einzige Mitgliedstaat ist, der einen Handelsüberschuss mit China aufrechterhält. Dieses Ungleichgewicht macht es für die EU schwierig, eine gemeinsame Position gegenüber China beizubehalten.

Zweitens gibt es anhaltende Beschwerden von europäischen (und anderen) Investoren, dass die geistigen Eigentumsrechte in China nicht ausreichend geschützt würden und das regulatorische Umfeld keinen fairen Wettbewerb erlaube. 2013

haben zwar Verhandlungen über ein umfassendes Investitionsabkommen begonnen, um diesen Fehlentwicklungen entgegenzuwirken, doch diese sind seitdem nicht weit fortgeschritten.

Drittens ist in den letzten Jahren in Europa ein Muster ersichtlich geworden, nach dem chinesische Investitionen nicht nur auf kommerziellen Beweggründen basieren, sondern auch auf Schlüsselunternehmen in kritischen Branchen abzielen. Deren Know-how, geistiges Eigentum und schließlich auch die Produktion wandern von Europa nach China ab. Dementsprechend gibt es vermehrt Bedenken, dass Chinas Investitionen in kritische Infrastruktur und Industriezweige die nationale Sicherheit und damit europäische Interessen gefährden könnten.

Zusammengenommen haben diese Faktoren das frühere Bild eines für beide Seiten vorteilhaften wirtschaftlichen Austauschs zwischen der EU und China getrübt. Eine zu starke Abhängigkeit von China als Markt, Exporteur und Investor wird in der EU zunehmend als Risiko, wenn nicht sogar als potenzielle Bedrohung angesehen.

Der globale Kontext im Wandel

In der multipolaren Welt des frühen 21. Jahrhunderts haben sich die Beziehungen zwischen der EU und China im Kontext eines herausfordernden globalen Umfelds entwickelt, das die Dilemmata der EU-Politik gegenüber China weiter verschärft hat. Ein Schlüsselfaktor in dieser Hinsicht war die Verschiebung der US-Außenpolitik unter Donald Trump, die sich auf widersprüchliche Weise auf die Beziehungen zwischen der EU und China ausgewirkt hat. Einerseits hat der fortschreitende Rückzug der USA aus wichtigen multilateralen Institutionen ein gewisses Vakuum globaler Verantwortung geschaffen, das sowohl die EU als auch China zu füllen versuchen. Die EU, mit ihrem Bekenntnis zu nachhaltigem Multilateralismus und weitgehender Handelsliberalisierung, erscheint in diesem Sinne als natürlicher Partner Chinas auf der Weltbühne, zumal beide Akteure von Trump in Handelskonflikte verstrickt wurden.

Andererseits implizierte die aggressive Haltung der USA gegenüber China auch die Erwartung, dass Verbündete der gleichen Linie folgen. In ihrer logischen Schlussfolgerung führt diese Politik dazu, dass die europäischen Staaten zwischen den anhaltenden Vorteilen des transatlantischen Bündnisses und der Vertiefung der wirtschaftlichen Beziehungen zu China wählen müssen. Die amerikanische Drohung, dass europäische Regierungen, die Huawei beim Ausbau ihrer 5G-Infrastruktur Aufträge erteilen, in Zukunft von der Weitergabe von US-Geheimdienstinformationen ausgeschlossen werden könnten, ist ein markantes Beispiel dieser Logik.

Ungeachtet der Politik der Trump-Regierung hat sich die Haltung Europas gegenüber China in den letzten Jahren aber sowieso deutlich abgekühlt. Chinas Militarisierung der Territorialkonflikte im Südchinesischen Meer, sein Wettbewerb mit der EU als Anbieter von Entwicklungshilfe in Afrika oder die gewaltsame Unterdrückung pro-demokratischer Demonstrationen in Hongkong machen es zunehmend schwieriger, Chinas Verhalten mit europäischen Werten und Interessen in Einklang zu bringen.

Die Beziehungen zwischen der EU und China am Scheideweg?

Die Verabschiedung einer neuen EU-Strategie für China im Jahr 2016 und nachfolgende Erklärungen haben den Willen der EU zu einer kontinuierlichen Zusammenarbeit mit China bestärkt, aber gleichzeitig auch eine härtere Haltung in Bezug auf die Verteidigung ihrer wirtschaftlichen und politischen Interessen betont. Der Spagat der EU zwischen einer weiteren Vertiefung der Wirtschaftsbeziehungen und dem Schutz ihrer Interessen und Werte wird jedoch immer schwieriger. Nicht zuletzt angesichts des Drucks der USA steht die EU gegebenenfalls vor der ungewollten Entscheidung, entweder einen tiefergehenden wirtschaftlichen Austausch mit China aufzugeben oder ernsthafte Auswirkungen auf das transatlantische Bündnis zu riskieren.

Dieses Dilemma wird durch die COVID-19-Pandemie noch verstärkt. Einerseits wird China von einigen als verantwortlich für die Pandemie angesehen, da es versucht hatte, den anfänglichen Ausbruch in Wuhan zu vertuschen. Die Krise demonstrierte auch, dass die Abhängigkeit Europas von Lieferungen aus China, in diesem Fall von medizinischer Schutzkleidung, potenziell schwerwiegende Auswirkungen auf seine Sicherheit haben kann. Andererseits bot die Pandemie China auch die Möglichkeit zu einer wirksamen PR-Kampagne, als es stark betroffene europäische Länder mit der Bereitstellung von medizinischem Personal und Material unterstützte.

Es bleibt abzuwarten, welche Auswirkungen die Pandemie und die anschließende wirtschaftliche Rezession auf die Beziehungen der EU zu China haben werden. Unter normalen Verhältnissen würde man von einer kooperativen Dynamik ausgehen, da gerade in Bereichen wie Welthandel oder Seuchenbekämpfung der Wert von multilateralen Antworten auf die Krise auf der Hand liegt. Gegen diese Erwartung steht jedoch die Gefahr, dass die COVID-19-Pandemie den bereits laufenden Prozess der De-Globalisierung beschleunigt und damit auch die EU und China auseinanderdriften.

Weiterführende Literatur und Dokumente

- Christiansen Thomas, Kirchner Emil, Wissenbach Uwe (2018): *The European Union and China*, London
- Christiansen Thomas, Maher Richard (Hrsg.) (2017): *The Rise of China: Challenges and Opportunities for the European Union*, in: *Asia-Europe Journal*, Jg. 15, Nr. 2, S. 121–131.
- Godement François, Vasselier Abigaël (2017): *China at the Gates: A New Power Audit of EU-China Relations*, European Council on Foreign Relations, abrufbar unter: http://www.ecfr.eu/page/-/China_Power_Audit%281%29.pdf (letzter Zugriff: 05.05.2020).
- Men Jing, Linck Annika (Hrsg.) (2017): *EU and China – Reform and Governance*, London.
- Telò Mario, Ding Chun, Zhang Xiaotong (Hrsg.) (2017): *Deepening the EU-China Partnership. Bridging Institutional and Ideational Differences in an Unstable World*, London.