Die Europäische Union und China[1]

Franco Algieri

Im Mai 1975 hatten die Europäische Wirtschaftsgemeinschaft (EWG) und die Volksrepublik China offizielle diplomatische Beziehungen aufgenommen. Vierzig Jahre danach bestätigten die Vertreter Chinas und der Europäischen Union im Juni 2015 beim 17. EU-China-Gipfeltreffen in Brüssel die Fortschritte der politischen, wirtschaftlichen, sozialen, umweltpolitischen und kulturellen Beziehungen.[2] Im Verlauf dieser vierzigjährigen Partnerschaft hat eine bemerkenswerte Vertiefung und Institutionalisierung der europäisch-chinesischen Beziehungen stattgefunden. Dieser Prozess verlief keineswegs immer konfliktfrei. Gleichwohl ist eine weitgehende Kontinuität bei der Annäherung und der sich verstärkenden Interdependenz zwischen der Europäischen Union und China erkennbar. Wenn beide Seiten jedoch die Bedeutung einer umfassenden strategischen Partnerschaft hinsichtlich der Förderung von Frieden, Wohlstand und nachhaltiger Entwicklung zum Wohle aller hervorheben,[3] wird dadurch ein hoher Maßstab an die Relevanz der Beziehungen sowohl für die Europäische Union und China als auch im Kontext der internationalen Beziehungen angelegt.

Konzeptioneller Rahmen

Im Laufe der vergangenen Jahrzehnte ist ein umfassender konzeptioneller Rahmen entstanden, innerhalb dessen die europäisch-chinesischen Beziehungen ihre Ausgestaltung finden. Die Europäische Kommission, der Rat, das Europäische Parlament sowie eine Vielzahl weiterer Akteure wie beispielsweise der Europäische Wirtschafts- und Sozialausschuss sind darin auf supranationaler Ebene involviert. Die zahlenmäßig starke Zunahme an Abkommen und regelmäßigen Treffen auf unterschiedlichen Ebenen sowie die Erweiterung der Dialogarchitektur verdeutlichen die Signifikanz der Beziehungen.[4] Unterhalb der Ebene der europäisch-chinesischen Gipfeltreffen werden jetzt mehr als 60 thematisch unterschiedliche Dialoge, aufgeteilt in drei Bereiche, geführt: (I) Politischer Dialog, (II) Wirtschaftlicher und Sektoraler Dialog und (III) People-to-People Dialog.[5] 2003 hatten sich die Europäische Union und China auf die Einrichtung eines umfassenden strategischen Dialogs geeinigt, in dessen Zusammenhang zehn Jahre danach beim Gipfeltreffen 2013 die EU-China 2020 Strategische Agenda für Zusammenarbeit vereinbart wurde.[6] Das 16-seitige Dokument behandelt in vier Kapiteln die Themen Frieden und Sicherheit, Prosperität (Handel und Investitionen; Industrie und Information; Landwirtschaft; Transport und Infrastruktur), Nachhaltige Entwicklung (Wissenschaft, Technologie und Innova-

1 Den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und China wird im Jahrbuch der Europäischen Integration nun erstmals ein eigenes Kapitel gewidmet. Bislang ist die Chinapolitik der Europäischen Union im Rahmen des Beitrags zur Asienpolitik behandelt worden. Aus diesem Grund berücksichtigt dieser Beitrag nicht nur den Beobachtungszeitraum 2014/15, sondern ordnet diesen in eine weiter gefasste Darstellung der Entwicklung der europäischen Chinapolitik ein.

2 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: EU-China Summit Joint Statement. The way forward after forty years of EU-China cooperation, 29. Juni 2015.

3 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: EU-China Summit Joint Statement, 2015, Punkt 3.

tion; Weltraum und Raumfahrt; Energie; Urbanisierung; Klimawandel und Umweltschutz; Weltmeere; Regionalpolitik; Sozialer Fortschritt; Public Policy; Zusammenarbeit bei globaler Entwicklung) und People-To-People (Kultur; Erziehung und Jugend; Ermöglichung von Austauschprogrammen). Diese Agenda wird regelmäßig als Bezugspunkt angeführt, an dem sich die Weiterentwicklung der europäisch-chinesischen Beziehungen ausrichten soll.

Wirtschafts- und Handelspolitik

Die Europäische Union ist Chinas größter Handelspartner und umgekehrt ist die Volksrepublik, nach den USA, der zweitwichtigste Handelspartner für die Europäische Union. 14 Prozent des gesamten Extra-EU-Warenhandels entfielen 2014 auf China. Bei den EU-Importen lag China 2014 mit einem Anteil von 18 Prozent an erster und bei den EU-Exporten mit einem Anteil von 9,7 Prozent an zweiter Stelle. Den Hauptanteil bei den Warengruppen haben Industriegüter. Das entsprechende Handelsbilanzdefizit der Europäischen Union belief sich auf 137,7 Mrd. Euro. Im Bereich der Dienstleistungen konnte die Europäische Union einen Handelsbilanzüberschuss von 9,2 Mrd. Euro aufweisen.[7] Zu einer Umkehr kam es bei den ausländischen Direktinvestitionsströmen. Nachdem die Europäische Union in den drei Jahren zuvor noch deutlich mehr Investitionen in der Volksrepublik getätigt hatte als diese in der Union, investierte China 2014 mehr in der Europäischen Union als umgekehrt. Das Hauptinteresse chinesischer Investoren richtet sich auf die drei großen EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien.[8] Als eine Hauptaufgabe zur Verbesserung der europäisch-chinesischen Wirtschafts- und Handelsbeziehungen wurde beim Gipfeltreffen im Juni 2015 die Vereinbarung über ein umfassendes EU-China-Investitionsabkommen gesehen. Die Verhandlungen hierzu begannen im Januar 2014. Ein gemeinsamer Text zum Umfang des Abkommens soll von den europäisch-chinesischen Verhandlungsteams bis Ende 2015 vorgelegt werden. Die Europäische Kommission hatte bereits in der Vergangenheit festgestellt, dass für europäische Investoren aufgrund von selektiven und restriktiven Maßnahmen in China sowie eines fehlenden berechenbaren und sicheren Investitionsumfelds der Marktzugang deutlich

4 Bereits 1995 hatte die Europäische Kommission eine erste Mitteilung zu den Beziehungen der Europäischen Union zu China veröffentlicht und weitere Dokumente folgten. Siehe Europäische Kommission: Mitteilung der Kommission. Die langfristige Politik der Europäischen Union gegenüber China, KOM (1995) 279; Mitteilung der Kommission. Für eine umfassende Partnerschaft mit China, KOM(1998) 181; Bericht der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Umsetzung der Mitteilung ‚Für eine umfassende Partnerschaft mit China', KOM (2000) 552; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die China-Strategie der EU: Umsetzung der Grundsätze von 1998 und weitere Schritte zur Vertiefung des politischen Konzepts der EU, KOM (2001) 265; Politisches Grundsatzpapier der Kommission zur Vorlage im Rat und im Europäischen Parlament. Die Beziehungen EU-China: Gemeinsame Interessen und Aufgaben in einer heranreifenden Partnerschaft, KOM (2003) 533; Mitteilung der Kommission an den Rat und das Europäische Parlament. Die Beziehungen EU – China: Mit der engeren Partnerschaft wächst die Verantwortung, KOM (2006) 631.

5 Europäischer Auswärtiger Dienst: EU-China Dialogue Architecture, Februar 2015, abrufbar unter: http://eeas.europa.eu/china/docs/eu_china_dialogues_en.pdf (letzter Zugriff: 9.9.2015).

6 Europäischer Auswärtiger Dienst: EU-China 2020 Strategic Agenda for Cooperation, November 2013.

7 Eurostat: EU-China Summit. EU trade with China significantly up in 2014 for both goods and services. Pressemitteilung. Luxemburg, 26. Juni 2015, Dok. 116/2015; Europäische Kommission, GD Handel: European Union trade in goods with China, 10. April 2015.

8 Laine Škoba: Chinese investment in the EU, in: European Parliamentary Research Service, Briefing, 23.5.2014, S. 3/4.

erschwert ist.[9] Mit dem Abkommen sollen deshalb unter anderem der Investitionsschutz und der Marktzugang geregelt werden. Des Weiteren besteht beiderseitiges Interesse an sogenannten „Flagship-Initiativen". Hierzu zählen der von Kommissionspräsident Jean-Claude Juncker im Herbst 2014 vorgelegte Investitionsplan für Europa sowie die von der chinesischen Regierung im März 2015 vorgestellte „Belt and Road Initiative".[10] Hierfür Wege zur Zusammenarbeit aufzuzeigen, ist eine Aufgabe im Rahmen des hochrangigen Dialogs über Wirtschafts- und Handelsfragen der Europäischen Union und China. Neben dem Gemischten Ausschuss ist diese Dialogstruktur ein zentrales Kooperationsforum zu den Handels- und Investitionsbeziehungen. Zur Verbesserung der infrastrukturellen Verbindungen zwischen der Europäischen Union und China soll eine Konnektivitätsplattform eingerichtet werden, die zum Informationsaustausch, zur Identifizierung von Kooperationsmöglichkeiten und zur Herstellung eines geeigneten Umfelds für grenzüberschreitende Infrastrukturnetzwerke in der Region zwischen der Europäischen Union und China dient. Der Begriff Konnektivität hat in den EU-Außenbeziehungen Einzug gehalten und findet sich beispielsweise in den Beziehungen der Europäischen Union zum Verband Südostasiatischer Nationen (Association of Southeast Asian Nations, ASEAN).

Für die handels- und wirtschaftspolitischen Beziehungen zwischen der Europäischen Union und China sind neben den vielfältigen bilateralen Kooperationsforen und -ebenen auch multilaterale Foren von zunehmender Wichtigkeit geworden. Aus europäischer wie chinesischer Perspektive wird die Gruppe der zwanzig wichtigsten Industrie- und Schwellenländer (G20) als das bedeutendste Forum zur internationalen Wirtschaftszusammenarbeit gesehen. Daneben spielt die Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) eine wichtige Rolle. China ist seit 2001 Mitglied der WTO und an dieser Mitgliedschaft bestand seitens der Europäischen Union – wie auch der USA – ein großes Interesse. Mit der Einbeziehung der Volksrepublik in dieses multilaterale Gefüge verband sich die Erwartung, die Transformation dieser mächtiger werdenden Volkswirtschaft zu einem verantwortlichen Stakeholder zu fördern. Heute begegnen sich die Europäische Union und China innerhalb der WTO als gleichberechtigte und selbstbewusste Akteure, die zur Regelung ihrer Handelsstreitigkeiten die Mechanismen dieses Forums nutzen. Zur Diskussion standen beispielsweise im August 2014 die von China erlassenen Zugangsbeschränkungen zu Seltenen Erden und anderen Rohstoffen sowie im Februar 2015 chinesische Antidumpingzölle für rostfreien Stahl aus der Europäischen Union. Mit Interesse verfolgt die Europäische Union die Gründung und den Aufbau der Asiatischen Infrastruktur-Investitionsbank (AIIB), die auf einer chinesischen Initiative aus dem Jahr 2013 beruht. Unter den 57 voraussichtlichen Gründungsmitgliedern finden sich die EU-Mitgliedstaaten Deutschland, Dänemark, Finnland, Frankreich, Italien, Luxemburg, Malta, Niederlande, Österreich, Polen, Portugal, Schweden, Spanien und das Vereinigte Königreich. Nach China, Indien und Russland wird Deutschland der viertgrößte Anteilseigner an dieser Bank sein.[11] Nicht nur für Deutschlands Rolle in Asien, sondern auch für die strategische Partnerschaft

9 Europäische Kommission: Commission Staff Working Document. Impact Assessment Report on the EU-China Investment Relations, SWD (2013) 185, S. 12.

10 Unter diesem Überbegriff werden die beiden Aktivitäten ʼSilk Road Economic Beltʼ und ʼ21st Century Maritime Silk Roadʼ verbunden, die darauf abzielen, die ökonomische Kooperation zwischen Asien, Europa und Afrika zu stärken.

11 Reuters: Deutschland ist viertgrößter Partner in Asien, 9.6.2015, abrufbar unter: http://www.handelsblatt.com/politik/konjunktur/nachrichten/entwicklungsbank-aiib-deutschland-ist-viertgroesster-partner-in-asien/11894266.html (letzter Zugriff: 12.6.2015).

zwischen Deutschland und China kann dieser Umstand Signalwirkung haben.Ob die AIIB als Alternative oder gar Konkurrenz zur Weltbank gesehen werden kann und ob sie die Konnektivität zwischen Europa und Asien stärkt, bleibt vorerst abzuwarten.

Außen- und Sicherheitspolitik

Während sich die wirtschafts- und handelspolitische Annäherung zwischen der Europäischen Union und China über Jahrzehnte hinweg weiter verdichtet hat, war die außenpolitische Annäherung häufiger von Dissonanzen gekennzeichnet. Spätestens seit dem Jahr 2003 war erkennbar geworden, dass auf europäischer wie auf chinesischer Seite die außenpolitische Dimension der Beziehungen aufgewertet werden sollte. In der Europäischen Sicherheitsstrategie von 2003 wird die Entwicklung einer strategischen Partnerschaft mit China gefordert. Im selben Jahr veröffentlichte China das erste Policy Paper zur Europäischen Union, in dem ein strategisches Interesse an einer Zusammenarbeit ersichtlich wird. Und in der gemeinsamen Presseerklärung am Ende des sechsten EU-China-Gipfeltreffens im Oktober 2003 wird erwähnt, dass im Zuge der Vertiefung der Beziehungen eine strategische Partnerschaft aufgebaut werden soll. Die gemeinsame Auseinandersetzung mit außen- und sicherheitspolitischen Fragen ist zu einem festen Bestandteil der europäisch-chinesischen Beziehungen geworden. Einerseits werden übergeordnete Themen von globaler Relevanz wie Friedenssicherung und Nichtverbreitung von Massenvernichtungswaffen, Maßnahmen zur Bewältigung des Klimawandels, Aspekte der Energiesicherheit und die Bedeutung multilateraler Kooperationsforen wie der Vereinten Nationen, der G20 oder der WTO behandelt. Anderseits werden regionalspezifische Entwicklungen in Europa, der asiatisch-pazifischen Region, Afrika und dem Nahen Osten gemeinsam diskutiert.

Im Rahmen des seit 1994 stattfindenden politischen Dialogs zwischen der Europäischen Union und China hat nicht nur eine Ausweitung der gemeinsam diskutierten Themen stattgefunden. Parallel wurde der Dialograhmen hinsichtlich der daran beteiligten politischen Ebenen und der Regelmäßigkeit der Treffen Schritt für Schritt ausdifferenziert. Innerhalb des 2010 eingerichteten hochrangingen Dialogs zu strategischen und außenpolitischen Aspekten trafen sich Federica Mogherini, die Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik, und der chinesische Staatsrat Yang Jiechi im Mai 2015 im Vorfeld des EU-China-Gipfeltreffens in Peking. Unter anderem wurden hierbei Möglichkeiten zur weiteren Annäherung bei der sicherheits- und verteidigungspolitischen Kooperation erörtert. Als positive Erfahrung, aus der heraus weitere gemeinsame Initiativen entstehen könnten, werten beide Akteure die Zusammenarbeit im Kontext der Anti-Piraterie-Mission EU NAVFOR. Im Zuge der Implementierung der genannten strategischen Agenda kam es im Oktober 2014 zum ersten sicherheits- und verteidigungspolitischen Dialog der Europäischen Union und China. Dabei traf der Vorsitzende des EU-Militärausschusses, Patrick de Rousiers, zu Gesprächen mit Chinas Verteidigungsminister Chang Wanquan und dem Generalstabschef der Volksbefreiungsarmee Fang Fenhui zusammen.

Ein weiterer gewichtiger und seit seinem Beginn 1995 immer wieder von Divergenzen gekennzeichneter Dialog ist der EU-China-Menschenrechtsdialog, der zum 33. Mal im Dezember 2014 abgehalten wurde. Diesem misst die Europäische Union besondere Bedeutung bei, weil sich darin zum einen eine von Werten geleitete europäische Außenpolitik widerspiegeln soll und dies zum anderen aus europäischer Perspektive als Teil der Unterstützung Chinas hin zu einer offenen Gesellschaft verstanden wird. Eine interessante Ergänzung hierzu kann der beim Gipfeltreffen im Juni 2015 vereinbarte neue Dialog zu Rechtsangelegenheiten werden.

Es lässt sich feststellen, dass sich in der EU-Chinapolitik das lange bestehende Ungleichgewicht zwischen einer ausgeprägten wirtschafts- und handelspolitischen Dimension auf der einen und einer weniger starken außen- und sicherheitspolitischen Dimension auf der anderen Seite verringert hat. Mitentscheidend für diese Entwicklung sind auf europäischer Seite die sich von den 1990er Jahren bis heute vollziehende Vertiefung der außen-, sicherheits- und verteidigungspolitischen Integration und damit einhergehend die Bemühungen der Europäischen Union zur Entwicklung ihres Profils als regionaler und internationaler Akteur. Zeitlich parallel hierzu ist Chinas Rolle als regionaler und globaler Akteur gewachsen. Die Verflechtung zwischen beiden Akteuren und ihre gegenseitige Abhängigkeit haben sich kontinuierlich verstärkt. Im Sinne der Gewährleistung ihrer eigenen wie auch gemeinsamen Interessen kann die Fortführung und der Ausbau der politischen Beziehungen als Teil der jeweiligen Zukunftsstrategien gewertet werden.

Hongkong, Macau und Taiwan

Die gemeinsamen Jahresberichte der Europäischen Kommission und des/der Hohen Vertreters/in der Union für Außen- und Sicherheitspolitik zu Hongkong und Macau geben einen Überblick über die politischen, gesellschaftlichen und wirtschaftlichen Entwicklungen in Hongkong und Macau sowie die Beziehungen der Europäischen Union zu diesen beiden Sonderverwaltungsregionen. Im Jahresbericht 2014 wird die Entwicklung Hongkongs weitgehend positiv bewertet.[12] Bei den zivilen Protesten für mehr Demokratie sei die Rechtsstaatlichkeit als Leitprinzip von der Regierung, den Wirtschaftsakteuren und der Bevölkerung im Großen und Ganzen beachtet worden. Dennoch wird in dem Bericht eine stärkere systemische Polarisierung in Hongkong, das sich in einer entscheidenden Entwicklungsphase im Demokratisierungsprozess befinde, festgestellt. Welche Beachtung die Europäische Union Hongkong schenkt, zeigt sich an Beispielen wie der hochrangigen Besuchsdiplomatie oder des jährlichen strukturierten Dialogs zwischen der Europäischen Union und der Regierung Hongkongs.[13] Die Europäische Wirtschaftskammer in Hongkong und das EU-Büro für Hongkong und Macau nehmen eine Scharnierfunktion bei der Vermittlung ein und bilden eine Plattform für gemeinsame Initiativen. Hongkong ist ein wichtiger Hub für Handel und Investitionen zwischen China und der Europäischen Union. Für Hongkong war die Europäische Union im Jahr 2013 nach China der zweitwichtigste Handelspartner. Im selben Jahr lag Hongkong unter den Handelspartnern der Europäischen Union an 16. Stelle.[14] Viele der in Hongkong registrierten europäischen Firmen nutzen die zwischen der Sonderverwaltungsregion und dem chinesischen Festland bestehende Vereinbarung über engere wirtschaftliche Partnerschaft (Closer Economic Partnership Agreement, CEPA).[15]

Auch die Entwicklung Macaus wird im Jahresbericht 2014 größtenteils positiv beurteilt.[16] Nach China war die Europäischen Union im Jahr 2013 der zweitgrößte Handels-

12 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsamer Bericht an das Europäische Parlament und den Rat. Das Besondere Verwaltungsgebiet Hongkong: Jahresbericht 2014, JOIN (2015) 12 final.

13 Im November 2014 fand das achte Treffen im Rahmen des Dialogs statt.

14 Europäische Kommission, GD Handel: European Union Trade in Goods with Hong Kong, 27. August 2014.

15 Hierbei handelt es sich um ein Freihandelsabkommen (Closer Economic Partnership Agreement, CEPA), das die Bereiche Warenhandel, Dienstleistungshandel sowie Handels- und Investitionserleichterungen umfasst.

partner Macaus.[17] Umgekehrt nimmt Macau unter den EU-Handelspartnern nur eine Randposition ein. Mit dem einzurichtenden regelmäßigen EU-Macau-Handelsdialog verknüpft die Union nun die Erwartung, dass sich für europäische Firmen, die in Macau tätig sind, die operativen Rahmenbedingungen vereinfachen. Die 2013 eröffnete Europäische Handelskammer in Macau übernimmt hierbei eine Koordinationsfunktion zwischen den europäischen Interessen und der Verwaltung Macaus. Als Diskussions- und Abstimmungsforum dienen die jährlichen Treffen des Gemischten Ausschusses EU-Macau.

Eine der Voraussetzungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zur Volksrepublik China war, dass keine diplomatischen und formalen politischen Beziehungen der Europäischen Union zu Taiwan bestehen. Seitens der Vertreter von EU-Organen und in den jeweiligen Dokumenten der Europäischen Union wird wiederkehrend festgestellt, dass an der Ein-China-Politik festgehalten wird, wonach die Regierung der Volksrepublik von der Europäischen Union als einzige rechtliche Regierung Chinas anerkannt wird. Unter den EU-Handelspartnern befand sich Taiwan im Jahr 2014 an 19. Stelle.[18] In einem jährlich stattfindenden strukturierten Dialog werden Handelsthemen aufgegriffen. Als Verbindungsglied zwischen der Europäischen Union und Taiwan wirken das Europäische Wirtschafts- und Handelsbüro sowie die Europäische Handelskammer in Taipei.

Erweiterung der gemeinsamen Agenda und inhaltliche Verdichtung

Die Verdichtung der europäisch-chinesischen Beziehungen setzt sich fort. Die Zahl der Themen von gemeinsamem Interesse hat sich in der Vergangenheit stetig erhöht und dieser Trend hält an. Exemplarisch steht hierfür der Bereich Umweltpolitik.[19] Damit verbunden sind der Ausbau bestehender und der Aufbau neuer Dialoge. Um die Implementierung der ambitionierten Chinapolitik der Europäischen Union zu bewerten, bedarf es neben der quantitativen auch einer qualitativen Betrachtung. In diesem Sinne erscheint die beim 17. Gipfeltreffen erzielte Einigung auf die Einrichtung eines Überprüfungsmechanismus zur Implementierung der EU-China 2020 Strategischen Agenda für Zusammenarbeit als hilfreich. All dies kann aber nicht darüber hinwegtäuschen, dass in der EU-Politik der Volksrepublik China neben der supranationalen Ebene die Mitgliedstaaten (in besonderer Weise Deutschland) als wichtige Akteure behandelt werden. Zur Festigung einer kohärenten und starken europäischen Chinapolitik bedarf es der Unterstützung durch die Mitgliedstaaten.

Weiterführende Literatur:

Enrico Fardella/Christian F. Ostermann/Charles Kraus (Hrsg.): Sino-European Relations During the Cold War and the Rise of a Multipolar World, Washington DC 2015.

Marco Sanfilippo: Chinese Investments in Italy. Facing Risks and Grasping Opportunities, in: Istituto Affari Internazionali Working Papers 19/2014.

Francis Snyder: The European Union and China 1949-2008. Basic Documents and Commentary, Oxford/Portland 2009.

16 Europäische Kommission/Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: Gemeinsamer Bericht an das Europäische Parlament und den Rat. Sonderverwaltungsregion Macau: Jahresbericht 2014, JOIN (2015) 13 final.

17 Europäische Kommission, GD Handel: European Union trade in goods with Macao, 10. April 2015.

18 Europäische Kommission, GD Handel: European Union trade in goods with Taiwan, 10. April 2015.

19 Europäischer Rat/Rat der Europäischen Union: EU-China Joint Statement on Climate Change, 29. Juni 2015.