

Die Europäische Union und China

Franco Algeri

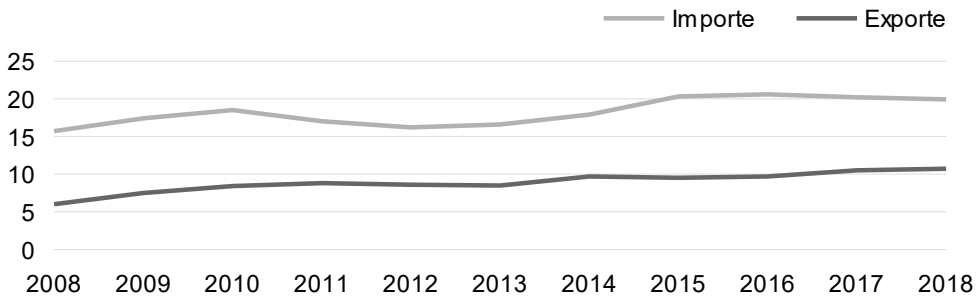
Ein Wandel in der Chinapolitik der Europäischen Union zeichnet sich ab. Noch nie hat die Europäische Union eine derart deutliche Positionsbestimmung europäischer Interessen vorgelegt, wie dies in der gemeinsamen Mitteilung der Europäischen Kommission und der Hohen Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik mit dem Titel „EU-China – Strategische Perspektiven“ vom 12. März 2019¹ zum Ausdruck kommt. Darin wird festgestellt, dass die Volksrepublik China ein „Kooperationspartner“ und „Verhandlungspartner“ der Europäischen Union sei, mit dem „abgestimmte Ziele verfolgt“ und ein „Interessenausgleich“ gefunden werden müsse. Zugleich sei China „ein wirtschaftlicher Konkurrent in Bezug auf technologische Führung und ein Systemrivale, der alternative Governance-Modelle propagiert“². In dem Strategiedokument finden sich zehn Maßnahmen, wie die Europäische Union ihre Chinapolitik künftig gestalten will. Es scheint, als beabsichtigten die supranationalen Institutionen und die EU-Mitgliedstaaten, nunmehr einen wesentlich realistischeren und pragmatischeren Ansatz in den Beziehungen zu China zu verfolgen. Dies könnte als Umbruch einer als naiv bezeichneten europäischen Chinapolitik interpretiert werden.³

Maßnahmen und Absichtserklärungen

Vor dem Hintergrund des andauernden Handelskonflikts zwischen den Vereinigten Staaten von Amerika (USA)⁴ und China stand das 21. EU-China-Gipfeltreffen am 9. April 2019 in Brüssel im Zeichen des gemeinsamen Bemühens, weitgehende Übereinstimmung hinsichtlich der Vertiefung der politischen und wirtschaftlichen Zusammenarbeit zu vermitteln.⁵ Die Volksrepublik war im Jahr 2018 mit 15,4 Prozent Anteil am Gesamtaußenhandel der EU-28 deren zweitgrößter Handelspartner nach den USA. Umgekehrt war die Europäische Union mit einem Anteil von 14,8 Prozent Chinas größter Handelspartner.⁶ Die Diskrepanz zwischen Importen und Exporten in den europäischen-chinesischen Handelsbeziehungen bleibt nach wie vor bestehen.

-
- 1 Europäische Kommission, Hohe Vertreterin der Union für Außen- und Sicherheitspolitik: EU-China – Strategische Perspektiven, JOIN(2019) 5 final, Straßburg, 12.3.2019.
 - 2 Kommission: EU-China, 2019, S. 1.
 - 3 Matthias Kolb: Die Zeit der Naivität ist vorbei, in: Süddeutsche Zeitung, 18.3.2019.
 - 4 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Die Europäische Union und die USA“ in diesem Jahrbuch.
 - 5 Siehe EU-China Summit Joint Statement, Brüssel, 9.4.2019, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/39020/euchina-joint-statement-9april2019.pdf> (letzter Zugriff: 12.4.2019).
 - 6 Europäische Kommission: European Union trade in goods with China, abrufbar unter: https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_china_en.pdf (letzter Zugriff: 21.6.2019).

Handel EU-China (ohne Hongkong), Anteil Importe und Exporte am EU-Außenhandel, 2008–2018 (in Prozent)



Quelle: Eigene Zusammenstellung basierend auf Daten von Eurostat.

Aus der Sicht europäischer Unternehmen werden trotz erkennbarer Verbesserungen beim Zugang zum chinesischen Markt weiterhin Handels- und Investitionshindernisse beklagt.⁷ Im Jahr 2018 war China der EU-Partner mit den meisten derartigen Hindernissen.⁸

Für europäische Unternehmen wird China im Technologiebereich und bei Innovationen immer wichtiger, doch die Investitionstätigkeiten europäischer Unternehmen in China stagnieren. Chinas Investitionen in der Europäischen Union sind rückläufig.⁹ Unter den EU-Mitgliedstaaten sind Deutschland, Frankreich und Großbritannien die bedeutendsten Zielorte für chinesische Investoren.¹⁰ In Zukunft will die Europäische Union Chinas Investitionsstrategie noch kritischer prüfen¹¹ und die Verordnung (EU) 2019/452 zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union vom 19. März 2019¹² bietet hierzu den rechtlichen Rahmen. Sollte die Europäische Kommission der Auffassung sein, „dass eine ausländische Direktinvestition aus Gründen der Sicherheit oder der öffentlichen Ordnung voraussichtlich Projekte oder Programme von Unionsinteresse beeinträchtigt, so kann sie eine Stellungnahme an den Mitgliedstaat richten, in dem die ausländische Direktinvestition geplant ist oder abgeschlossen wurde“ (Art. 8(1)). Dies zielt darauf ab, innerhalb der Europäischen Union einen besseren Schutz kritischer Infrastrukturen und Technologien zu ermöglichen. Eine entsprechende Gegenreaktion Chinas ist nicht auszuschließen. So mahnte beispielsweise im Februar 2019 der chinesische Botschafter bei der Europäischen Union im Zusammenhang mit der Diskussion um die 5G-Technologie, keinen digitalen eisernen Vorhang zu errichten.¹³

7 European Chamber of Commerce in China: Business Confidence Survey 2019, Beijing 2019.

8 Europäische Kommission: Bericht der Kommission an das Europäische Parlament und den Rat über Handels- und Investitionshindernisse 1. Januar 2018 – 31. Dezember 2018, COM(2019) 271 final, Brüssel, 17.6.2019, S. 16.

9 Rhodium Group: Cross Border Monitor (CBM), abrufbar unter: https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2019/august/tradoc_158306.pdf (letzter Zugriff: 19.7.2019).

10 Thilo Hanemann/Mikko Huotari/Agatha Kratz: Chinese FDI in Europe: 2018 trends and impact of new screening policies. A report by RHG and MERICS, Berlin 2019.

11 Ausführlich Jörn-Carsten Gottwald/Joachim Schild/Dirk Schmidt: Das Ende der Naivität gegenüber China? Die Reform des europäischen Investitionskontrollregimes, in: *integration* 2/2019, S. 134-148.

12 Verordnung (EU) 2019/452, in: *Amtsblatt der Europäischen Union* L 79 I, 21.3.2019.

13 Zhang Ming: Digital 'iron curtain' makes no sense in 5 G era, Brüssel, 26.2.2019, abrufbar unter: <https://euobserver.com/stakeholders/144260> (letzter Zugriff: 16.3.2019).

Der Erfolg der Maßnahmen und Bemühungen der Europäischen Union wird entscheidend davon abhängen, inwieweit es gelingen kann, gegensätzliche Interessen und den chinapolitischen Wettbewerb zwischen den Mitgliedstaaten zu reduzieren und ein gemeinsames europäisches Vorgehen zu stärken. So hat der Bundesverband der Deutschen Industrie einen Verzicht auf nationale Sonderwege und ein abgestimmtes Auftreten „der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Institutionen in der Europäischen Union und in Deutschland“ gefordert,¹⁴ allerdings erwies sich dies schon immer als Achillesferse der EU-Chinapolitik. Angesichts des Staatsbesuchs des chinesischen Präsidenten Xi Jinping im März 2019 in Frankreich, bei dem unter anderem Abkommen über den Kauf von 300 Airbus-Flugzeugen vereinbart wurden, sprach der französische Präsident Emmanuel Macron von gleichen Lesarten der Welt trotz Unterschieden, von gegenseitigem Respekt, einer sich konsolidierenden Partnerschaft zwischen China und Europa und einer Welt der Kooperation.¹⁵

Ungleichgewichtung der Mitgliedstaaten

Das direkt an den Staatsbesuch anschließende, von Macron initiierte Treffen zwischen ihm, der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel, dem Präsidenten der Europäischen Kommission Jean-Claude Juncker und Xi Jinping kann zwar als Indikator für mehr europäische Gemeinsamkeit gegenüber China gedeutet werden, verdeutlichte aber auch, welche Akteure innerhalb der Europäischen Union sich als tonangebend in der Chinapolitik verstehen. Andere Mitgliedstaaten verfolgen ebenfalls ihre Partikularinteressen im Wettbewerb um China. Nachdem Griechenland im September und Portugal im Dezember 2018 jeweils ein „Memorandum of Understanding“ (MoU) zur Intensivierung der Zusammenarbeit mit China im Rahmen der „Belt and Road Initiative“ (BRI) unterzeichnet hatten, folgte im März 2019 Italien, als erstes G7-Land, mit einem entsprechenden MoU. Aus Anlass seines Italienbesuchs verwies Xi Jinping auf die Relevanz der Hafentlogistik und des maritimen Transports.¹⁶ Chinas strategisches Interesse an Infrastruktureinrichtungen im BRI-Raum setzt sich damit im Süden Europas fort. Für Italien ist der wirtschaftliche Mehrwert dieses Abkommens noch nicht absehbar; in Chinas außenpolitischer Rhetorik ist es jedoch schon jetzt ein weiterer Prestigegewinn.¹⁷

Die BRI ist ein Prüfstein für die Kohärenz außenpolitischen Handelns zwischen den EU-Staaten und deren Beziehungen zu den Nachbarstaaten und Beitrittsländern. China verfolgt eine Politik des selektiven Multilateralismus und sieht in der Kooperation mit der Europäischen Union wie auch in der 16+1-Initiative eine Win-Win-Strategie.¹⁸ Es wird zu prüfen sein, wie ernst Paragraph VI des italienisch-chinesischen MoU genom-

14 Bundesverband der Deutschen Industrie: Partner und systemischer Wettbewerber: Wie gehen wir mit Chinas gelenkter Volkswirtschaft um? Berlin, Januar 2019, S. 13.

15 Déclaration presse du Président de la République, à l'occasion de la visite d'Etat du Président de la République populaire de Chine, M. Xi, abrufbar unter: <https://www.elysee.fr/emmanuel-macron/2019/03/25/declaration-conjointe-avec-xi-jinping-president-de-la-republique-populaire-de-chine> (letzter Zugriff: 5.4.2019).

16 Xi Jinping: Un patto strategico con l'Italia, in: Corriere della Sera, 20.3.2019, abrufbar unter: https://www.corriere.it/esteri/19_marzo_20/patto-strategicoassieme-all-italia-efa36c0c-4a8c-11e9-a7a3-5683e4dbacbc.shtml (letzter Zugriff: 30.3.2019).

17 Marta Dassù/Roberto Menotti: Europe, the China challenge and the strategic triangle with the US, 1.4.2019, abrufbar unter: aspeniaonline.it/europe-the-china-challenge-and-the-strategic-triangle-with-the-us/ (letzter Zugriff: 5.4.2019).

18 Weiterführend Sabine Mokry: Decoding Chinese concepts for the global order: How Chinese scholars rethink and shape foreign policy ideas, MERICS China Monitor, Berlin, 4.10.2018.

men wird: Demnach muss das MoU für die italienische Seite in Einklang mit den aus der EU-Mitgliedschaft entstehenden Verpflichtungen interpretiert werden.¹⁹ Für die deutsche Bundesregierung verbindet sich mit dem „Annäherungsprozess an die EU und insbesondere [den] EU-Beitrittsverhandlungen“ die „sukzessive Anpassung an Politik bzw. Positionen der EU und ihrer Mitgliedstaaten gegenüber Drittstaaten sowie die Übernahme [...] des sogenannten EU-Acquis“²⁰. Das neunte 16+1-Gipfeltreffen im April 2019 in Kroatien vermittelte aber einmal mehr, wie weit Anspruch und Realität einer kohärenten Chinapolitik auseinanderliegen. Für eine Strategie der ökonomischen Souveränität Europas gegenüber China (und der USA)²¹ kann sich die Ungleichgewichtung und Divergenz der auf China gerichteten Interessen der EU-Mitgliedstaaten als hinderlich erweisen.

Resümee

Inwiefern bei den zahlreichen bilateralen Themen und in den Dialogen zwischen der Europäischen Union und China der jüngsten strategischen Positionierung der Europäischen Union entsprochen wird, muss sich erst noch erweisen. Fragen zur Energie- und Klimapolitik gewinnen weiter an Bedeutung und auch die Menschenrechtspolitik behält ihre Relevanz. Beim 37. Menschenrechtsdialog am 1. und 2. April 2019 in Brüssel hob die Europäische Union die sich verschlechternde Lage bei zivilen und politischen Rechten in China hervor. Und noch vor dem Ausbruch der massiven Proteste in Hongkong wurde im Jahresbericht zu Hongkong 2018 auf eine Erosion der zivilen und politischen Rechte hingewiesen.²²

Eine zu beobachtende Schwächung der Wirtschaftsleistungen von China und einzelnen EU-Staaten, insbesondere der deutschen, wird neue handelspolitische Herausforderungen für beide Seiten mit sich bringen. Angela Merkel stellte im Anschluss an das Treffen mit Macron, Juncker und Xi fest: „Multilateralismus ohne die Vereinigten Staaten von Amerika wird es nicht geben.“²³ Darin verdeutlicht sich die transatlantische Dimension europäischer Chinapolitik und die Erkenntnis bezüglich des Interdependenzgeflechts EU-China-USA. Zwischen diesen drei Akteuren bestehen unterschiedliche konzeptionelle Vorstellungen darüber, wie die internationalen Beziehungen zu gestalten sind. Inwieweit die damit verbundenen Interpretationen von Multilateralismus und Souveränität miteinander in Einklang gebracht werden können, bleibt abzuwarten.

Weiterführende Literatur

Zsuzsa Anna Ferenczy: *Europe, China and the limits of normative Power*, Cheltenham/Northampton 2019.

Tim Nicholas Rühlig et al. (Hrsg.): *Political values in Europe-China relations. A report by the think-tank network on China (ETNC)*, Dezember 2018.

19 Memorandum of Understanding between the government of the Italian Republic and the government of the People's Republic of China on cooperation within the framework of the Silk Road Economic Belt and the 21st century Maritime Silk Road Initiative, abrufbar unter: http://www.governo.it/sites/governo.it/files/Memorandum_Italia-Cina_EN.pdf (letzter Zugriff: 5.4.2019).

20 Deutscher Bundestag: 19. Wahlperiode, Antwort der Bundesregierung, Drucksache 19/7371. Berlin, 25.1.2019, S. 2.

21 Mark Leonard et al.: *Redefining Europe's economic sovereignty*, Bruegel Policy Contribution 9, 2019.

22 European Commission, *High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Hong Kong Special Administrative Region: Annual Report 2018*, JOIN(2019) 8 final. Brussels, 8.5.2019, S. 1.

23 Pressestatements von Bundeskanzlerin Merkel zum Treffen mit Präsident Macron, Präsident Xi und EU-Kommissionspräsident Juncker in Paris, 26.3.2019, abrufbar unter: <https://www.bundeskanzlerin.de/bkinde/aktuelles/pressestatements-von-bundeskanzlerin-merkel-zum-treffen-mit-praesident-macron-praesident-xi-und-eu-kommissionspraesident-juncker-1594550> (letzter Zugriff: 5.4.2019).