

Arbeitspapier

Arbeitspapiere sind Online-Veröffentlichungen der Forschungsgruppen. Sie durchlaufen kein förmliches Gutachterverfahren wie SWP-Studie, SWP-Aktuell und SWP-Zeitschriftenschau.

FORSCHUNGSGRUPPE ASIEN | AP NR. 02, DEZEMBER 2020

In Richtung einer gemeinsamen europäischen China-Politik – Frankreich und Deutschland vereint¹

François Godement/Gudrun Wacker

¹ Dieses Papier ist ein Beitrag zu einem umfassenderen Projekt, das von Institut Montaigne und der Gemeinnützigen Hertie-Stiftung initiiert wurde. Es bringt französische und deutsche Entscheidungsträger und Experten zusammen, um gemeinsame Prioritäten für den Aufbau eines selbstbewussten und vorwärtsgerichteten Europa zu definieren.

Hintergrund

Die Volksrepublik China ist heute völlig anders als noch vor zehn Jahren. Ihr gesteigertes Selbstvertrauen in Folge des rasanten Wirtschaftswachstums und der raschen Erholung von der globalen Finanzkrise hat sich unter der Führung von Xi Jinping in einer ehrgeizigen nationalen, regionalen und globalen Agenda niedergeschlagen. Innenpolitisch hat die Kommunistische Partei ihre Führungsrolle in allen Lebensbereichen noch einmal bestärkt und die Liberalisierung der Wirtschaft wurde weitgehend gestoppt. Staatsunternehmen dominieren die wichtigsten Wirtschaftssektoren und sind auch bei Chinas Vorstoß ins Ausland führend, während Privatunternehmen zunehmend der direkten Aufsicht der KPCh unterliegen. Die Gesellschaft steht dank moderner Technologien unter ständiger Überwachung und Kontrolle, und das Vorgehen gegenüber religiösen und ethnischen Minderheiten wird zunehmend härter. Im Falle der Uiguren und anderer Muslime, bei denen es sich nicht um Han-Chinesen handelt, werden derzeit die schlimmsten Menschenrechtsverletzungen seit dem Tod Maos begangen. Auf regionaler Ebene hat China sein starkes oder provokatives Auftreten gegenüber seinen Nachbarn verstärkt und dabei einen Maßnahmenkatalog eingesetzt, der gegenwärtig mehr Peitsche als Zuckerbrot umfasst. In globalen Institutionen konnte China in Spitzenpositionen aufsteigen und seinen Einfluss ausweiten, was oft indirekt durch die negative Haltung der Vereinigten Staaten in Sachen Multilateralismus begünstigt wurde. China hat neue Institutionen wie die AIIB, aber auch Initiativen größeren Umfangs wie die „Neue Seidenstraße“ ins Leben gerufen. Es arbeitet auch auf die Revidierung allgemeingültiger Werte wie der Menschenrechte hin.

In der EU und ihren Nachbarstaaten hat China im Laufe der Jahre eine bedeutende wirtschaftliche, diplomatische und mediale Präsenz aufgebaut, die von Europa zunächst weitgehend unbemerkt erfolgte. Der Maßnahmenkatalog an Versprechungen und Drohungen kommt auch hier voll zum Einsatz, nicht nur auf staatlicher Ebene, sondern auch für Unternehmen. Die systemischen Unterschiede zwischen der EU und China (offene im Gegensatz zu staatlich kontrollierten Volkswirtschaften, unabhängige im Gegensatz zu kontrollierten Medien und Rechtsverfahren), unlauterer Wettbewerb – auch auf Drittmärkten – und Chinas kompromissloses Bestreben, zum globalen Marktführer im Bereich Technologie zu werden („Made in China 2025“), haben einen grundlegenden Wandel herbeigeführt. Der lang gehegte Glaube bzw. die Hoffnung oder das Mantra, dass sich China uns angleichen würde („Wandel durch Handel“), ist von der Volksrepublik selbst zerstört worden.

In den vergangenen vier bis fünf Jahren haben die EU und die europäischen Regierungen zunehmend realistisch gehandelt und sich durch ein Auftreten, das oft als „das Ende der Naivität“ bezeichnet wird, an Chinas „neue Normalität“ angepasst. Dieser Ansatz spiegelt sich auch in der im März 2019 von der EU-Kommission und dem EAD herausgegebenen Mitteilung „EU-China – Strategische Perspektiven“ wider, die kürzlich vom Europäischen Rat gebilligt wurde. Darin wird China als Kooperations- und Verhandlungspartner, aber auch als wirtschaftlicher Konkurrent und Systemrivale bezeichnet. Die EU fordert erstens ein tiefergreifenderes multilaterales Engagement Chinas auf der Grundlage gemeinsamer Regeln und zweitens ausgewogenere und auf Gegenseitigkeit beruhende Bedingungen für ihre Wirtschaftsbeziehungen. Drittens hat die EU beschlossen, im Hinblick auf den Zugang zu den Beschaffungsmärkten der EU, auf Wettbewerbsverzerrungen durch ausländische staatliche Investoren und Finanzierung, auf Gefahren für die digitale und 5G-Infrastruktur und ganz allgemein in Bezug auf Sicherheitsrisiken für essentielle Vermögenswerte, Technologien und Infrastruktur proaktiv tätig zu werden.

Die Covid-Pandemie und die chinesische „Maskendiplomatie“ haben weiter zu dem ohnehin schon negativen Bild Chinas in der europäischen Öffentlichkeit beigetragen. Aber die Konzeption und Umsetzung einer China-Politik für Europa ist gleichzeitig wegen Missverständnissen und Anfeindungen in einigen transatlantischen Beziehungen auf höchster

Ebene schwieriger geworden. Diese Atmosphäre ist zwar bei weitem nicht in der Mehrheit der wissenschaftlichen Analysen über China und in sektorspezifischen Maßnahmen zu finden, jedoch mindert sie die Unterstützung der Öffentlichkeit und schafft Unsicherheit unter den Europäern.

Herausforderungen für die EU

1. *Die Maßnahmen auf EU-Ebene haben sich noch nicht alle als wirksam erwiesen.*

Systemische Unterschiede und Rivalität mit China, asymmetrische Regeln in vielen Bereichen (Offenheit für Investitionen, öffentliches Beschaffungswesen, erzwungener Technologietransfer, staatliche Subventionen, IPR...) bestehen bereits seit Jahrzehnten. In den letzten Jahren haben sie sich jedoch verstärkt, da Chinas Status als Entwicklungsland immer weniger haltbar ist. Es ist deutlich geworden, dass China nicht bereit ist, in diesen für die EU essentiellen Fragen strukturelle Zugeständnisse zu machen. Die laufenden Verhandlungen über ein umfassendes Investitionsabkommen zwischen der EU und China machen dies deutlich.

Die EU-Institutionen sind zunehmend in der Lage, ihre Ansichten und Handlungen in Bezug auf bestimmte defensive wirtschaftliche Maßnahmen zu koordinieren (z. B. Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen). Nicht alle davon haben sich schon als wirksam erwiesen. Die Verordnung zur Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen ist erst im Oktober 2020 in Kraft getreten. Sie sieht eine Zusammenarbeit vor und enthält einige verbindliche Aspekte in Bezug auf Informationen und grenzüberschreitende Investitionen, an denen von der EU geförderte Unternehmen beteiligt sind. Sie ist jedoch nicht allgemein verbindlich. Andere bestehende Regeln und Instrumente auf EU-Ebene verhindern wirksame Gegenmaßnahmen in manchen Bereichen, insbesondere in der Außen- und Sicherheitspolitik. Sie schränken sogar unsere Fähigkeit zu gemeinsamen Stellungnahmen ein. Ein anschauliches Beispiel für letzteren Punkt war die verspätete und nur sehr schwache Erklärung der EU zum Urteil des Internationalen Schiedsgerichts in Den Haag über die Ansprüche Chinas im Südchinesischen Meer im Jahr 2016.

Herausforderung: Wie lässt sich die europäische Widerstandsfähigkeit über rein defensive Maßnahmen hinaus stärken; wie lässt sich das Problem des kleinsten gemeinsamen Nenners in den Stellungnahmen der EU überwinden; wie lässt sich ermitteln, in welchen Bereichen wir China Zugeständnisse abverlangen können, oder in denen wir Gegenmaßnahmen ergreifen können, die Chinas Handlungsmöglichkeiten wirksam einschränken, wenn solche Zugeständnisse nicht gemacht werden.

2. *Auf der Ebene der EU-Mitgliedsstaaten (und darunter) wurden Länder, die von China unter Druck gesetzt wurden, oft sich selbst überlassen.*

Einzelne EU-Mitgliedstaaten (Schweden, Frankreich, Deutschland)² sind zur Zielscheibe von Chinas aggressiver Diplomatie und/oder der Androhung von (meist wirtschaftlichen) Vergeltungsmaßnahmen geworden. Zuletzt wurden der Tschechischen Republik, deren Senatspräsident gemeinsam mit einer Delegation zu Besuch in Taiwan war, für dieses

² Der schwedische Buchhändler Gui Minhai wurde 2015 aus seinem Haus in Thailand entführt und befindet sich seitdem in chinesischer Haft. Der chinesische Botschafter in Deutschland drohte der deutschen Industrie mit Konsequenzen, sollte die Regierung das chinesische Telekommunikationsunternehmen Huawei vom Ausbau des 5G-Netzes ausschließen. Frankreich wurde jüngst von einem chinesischen Gesandten beleidigt, aber nicht direkt bedroht.

„kurzsichtige Verhalten“ „schwerwiegende Konsequenzen“ angedroht. Unterhalb der Regierungsebene sehen sich Fluggesellschaften und Hotelketten Druck aus China ausgesetzt, „korrekte“ Landkarten zu verwenden (die Taiwan nicht als eigenständige Einheit zeigen). Darüber hinaus wird von Verlagen verlangt, von China als sensibel eingestufte Publikationen von ihren Websites zu nehmen, z. B. über Tibet oder Taiwan (Cambridge University Press, Springer). Auch auf lokaler Ebene übt China Druck aus (auf Städte, Gemeinden, kulturelle Veranstaltungen).

In fast all diesen Fällen wurden die Zielländer (und andere Entitäten) weitgehend sich selbst überlassen oder sahen sich gezwungen, dem chinesischen Druck nachzugeben. Solidaritätsbekundungen aus anderen EU-Mitgliedstaaten oder der EU als Ganzes waren selten. Kleinere Staaten sind in dieser Hinsicht noch anfälliger für Druck – jedoch genauso für Anreize – seitens Chinas. Opportunistisches Verhalten, das beispielsweise zu beobachten war, als China Regierungen, die Treffen mit dem Dalai Lama abhielten, „bestrafte“, darf nicht gebilligt werden.

Herausforderung: Gegenseitige Unterstützung und Solidarität erfordern in einigen Fällen die Bereitschaft, auch einen Preis dafür zu zahlen. Die Bekundung von Unterstützung und Solidarität sollte auf Partner außerhalb der EU ausgeweitet werden (z. B. auf Kanada im Fall von Michael Kovrig & Michael Spavor). Wirksame Unterstützung der EU-Mitgliedstaaten (und von Ländern außerhalb der EU).

3. *Die (Inter-)Dependenz zwischen der EU und China aufgrund wachsender wirtschaftlicher Verflechtungen stellt eine potenzielle Bedrohung für die Sicherheit und das Wohlergehen Europas dar.*

Die wachsende wirtschaftliche Präsenz Chinas in der EU und ihrer unmittelbaren Nachbarschaft (durch Investitionen, die Versorgung von Schlüsselsektoren oder die Verwaltung von Infrastruktur wie Häfen, Stromnetze, Wasserversorgung) hat in Europa eine Debatte über die Risiken einer zunehmenden wirtschaftlichen Integration mit China ausgelöst. Auch digitale Plattformen und Zahlungssysteme stellen in dieser Hinsicht eine Herausforderung dar. Die Debatte rund um die Beteiligung von Huawei am Aufbau des 5G-Netzes, aber auch die Covid-19-Pandemie haben uns die Abhängigkeiten Europas von China schmerzlich vor Augen geführt und Befürchtungen über die Verwundbarkeit der europäischen Lieferketten ausgelöst. Dies hat die Diskussion in der EU über die potenzielle Bedrohung für die Sicherheit und das Wohlergehen Europas durch China noch einmal intensiviert. Hinzu kommt die teilweise Abkoppelung der USA von China in einigen wichtigen Technologiesektoren, ohne Klarheit über das beabsichtigte Endresultat.

Alle wirtschaftlichen Transaktionen mit China (ADI, Handel, Beschaffung und F&E) in Bereichen wie Infrastruktur, duale Nutzung, neue Technologien und Datenschutz sind betroffen. Auch die teilweise Entkopplung, die Diversifizierung der Lieferketten zur Verringerung der Abhängigkeiten und/oder die Stärkung der europäischen Souveränität in bestimmten Sektoren (Telekommunikation, KI, kritische Infrastruktur, Biomedizinsektor) werden einen hohen Preis haben. Wie bei den Plänen für eine grüne Wirtschaft müssen auch diese Kosten abgeschätzt werden.

Herausforderung: Wie lassen sich die Verständnislücken schließen und gemeinsame und umfassende Richtlinien entwickeln, die von den Mitgliedsstaaten gemeinsam genutzt und umgesetzt werden (allen voran Frankreich und Deutschland).

4. *Der EU und den Mitgliedsstaaten fällt es schwer, bei der Zusammenarbeit mit China ihre eigenen Anliegen zu priorisieren.*

Verhärtete Fronten auf beiden Seiten (abgesehen von einigen wenigen Fragen wie der grundsätzlichen Einigkeit über den Beitritt zur COP 21 und den JCPOA-Abkommen) ziehen die Dialogpolitik der EU gegenüber China in Zweifel. Die Unterschiede in Bezug auf Werte, wie z. B. die Menschenrechte, bestanden schon immer. Ihre konkreten Auswirkungen sind jedoch angesichts der Situation in Xinjiang und darüber hinaus noch dringlicher geworden. Auch die Achtung des Völkerrechts in Bezug auf Hongkong ist zu einem wichtigen Thema geworden. Offiziell sind die EU und die Mitgliedstaaten weiterhin entschlossen, mit China auf allen Ebenen und zu allen Themen im Gespräch zu bleiben. Angesichts der Rolle Chinas in der Weltwirtschaft, in den internationalen Institutionen und in Bezug auf Querschnittsthemen ist eine Fortsetzung des Dialogs unumgänglich, um China wirksam in die Verantwortung zu nehmen. Damit ein solches Vorgehen Wirkung zeigen kann, ist es allerdings wichtig, dass sich die Europäer auf eine gemeinsame Linie einigen.

Über die rein deklaratorische Einigkeit hinaus handelt es sich dabei um eine neue Variante des altbekannten Problems: Diese bestand aus der Schwierigkeit, unsere eigenen Anliegen zu priorisieren. Da China nun offen oder faktisch die meisten, wenn nicht sogar fast alle Ersuchen ablehnt, geht es jetzt darum, Schwerpunkte für Gegenmaßnahmen zu setzen, festzustellen, was derzeit machbar ist, und daran zu arbeiten, unsere Einflussmöglichkeiten in naher Zukunft zu stärken.

Herausforderung: Wie können Prioritäten identifiziert und vereinbart werden, bei denen die Gegenmaßnahmen entweder das gewünschte Ergebnis erzielen oder als notwendig erachtet werden, um die Werte und Normen zu verteidigen, die für die EU von zentraler Bedeutung sind. Dies kann seinen Preis haben, entweder durch Verzicht oder Zugeständnisse in anderen Fragen oder durch die Hinnahme möglicher Vergeltungsmaßnahmen durch China, vor allem wenn die EU Instrumente wie gezielte Sanktionen wegen eklatanter Verstöße in Erwägung zieht.

5. *Debatten über multilaterale Institutionen und die Bündnispolitik mit den Vereinigten Staaten haben sich negativ auf die transatlantischen Beziehungen ausgewirkt.*

Interessensdifferenzen mit den Vereinigten Staaten sind kein neues Phänomen; tatsächlich gibt es derzeit möglicherweise sogar mehr Konsultationen zu manchen China-bezogenen Themen. Weitgehend übereinstimmende Ansichten über Chinas innen- und außenpolitische Tendenzen wurden in den letzten Jahren jedoch von Debatten über multilaterale Institutionen und Bündnispolitik überschattet. Dies hat – in Kombination mit Meinungsverschiedenheiten über Werte – große Teile der europäischen öffentlichen Meinung beeinflusst – in einigen Fällen fast so sehr wie Chinas autoritäres und aggressives Verhalten. Die Forderungen der USA an die EU oder Mitgliedstaaten nach einer Angleichung an die US-amerikanischen Positionen (einschließlich der Androhung von Sekundärsanktionen, der Beendigung der Zusammenarbeit und des Informationsaustauschs usw.) waren auch nicht sonderlich hilfreich. Für den Aufbau von gegenseitigem Vertrauen mit der neuen US-amerikanischen Regierung im Jahr 2021 braucht es einen ausgewogeneren Dialog. Dafür muss die EU in der Lage sein, ihre eigenen Anliegen und Forderungen kundzutun.

Herausforderung: Wie können die transatlantischen Konsultationen und die transatlantische Koordination auf der Grundlage einer gemeinsamen Agenda erneuert und gemeinsame Interessen zusammen verfolgt werden?

6. *Der deutsch-französische Vorstoß für eine „Allianz für Multilateralismus“ wird von anderen Partnern, jedoch nicht auf EU-Ebene unterstützt.*

Deutschland und Frankreich setzen sich beide dafür ein, die bestehende internationale, auf gemeinsamen Regeln basierende Ordnung und die internationalen Institutionen (wie WTO, WHO) zu verteidigen und, sofern notwendig, zu reformieren. Dafür haben sie als allgemeines Ziel eine „Allianz für Multilateralismus“ ins Leben gerufen. Frankreich hat seine Zusammenarbeit im Bereich Sicherheit mit dem Indo-Pazifik verstärkt, insbesondere mit Indien, Australien, Japan und Singapur. Gelegentlich haben sich auch andere EU-Mitgliedstaaten beteiligt, eine erfolgreiche Koordinierung auf EU-Ebene blieb jedoch aus. Die kürzlich erschienenen deutschen „Leitlinien zum Indo-Pazifik“ ergänzen diese Zusammenarbeit um die Schwerpunkte nachhaltige Entwicklung und Klimaschutz. Sie versprechen aber auch eine verstärkte Aktivität in Sicherheitsfragen sowie die Erarbeitung einer europäischen Position zum Indo-Pazifik gemeinsam mit Frankreich (und anderen Mitgliedsstaaten wie den Niederlanden). Die Leitlinien sehen eine engere Zusammenarbeit mit indopazifischen Partnern vor, wie z.B. Japan, Australien, Südkorea, Indien, aber auch der ASEAN. Die Niederlande haben inzwischen ähnliche Leitlinien herausgegeben.

Herausforderung: Wie können die WTO und andere internationale Organisationen reformiert werden, während gleichzeitig Vorkehrungen für den Fall getroffen werden, dass China diese Reformen durch negative Koalitionen blockiert. Wie kann ein stärkeres Engagement im Indo-Pazifik seitens Frankreich, Deutschland und schließlich auf EU-Ebene ermöglicht werden, einschließlich der Bereitstellung der notwendigen Ressourcen: Die Strategie der EU für mehr Konnektivität zwischen Europa und Asien hat sich bisher weder auf maritime Regionen noch auf Nord-Süd-Korridore konzentriert. Wie kann die „Allianz für Multilateralismus“ mit Partnern im asiatisch-pazifischen/indopazifischen Raum zum Leben erweckt werden. Wie lässt sich dies mit dem Handeln außereuropäischer Akteure wie den USA, Indien, Australien und Japan in Schlüsselfragen verknüpfen: Sicherheitskooperation, Technologie und Innovation, digitale und Cyber-Themen, Klimapolitik.

Besondere Herausforderungen für den deutsch-französischen Umgang mit China

Die Unterschiede in der deutsch-französischen Politik im Kontext der EU sind tatsächlich geringer geworden. Dies ist vor allem darauf zurückzuführen, dass sich die deutsche Wahrnehmung in Handels- und Wirtschaftsfragen (einschließlich Investitionen, Technologie) seit 2016 verschoben hat. In den Bereichen Handelsschutz, Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen, Südchinesisches Meer und Menschenrechte sind beide Länder auf einer Linie. Seit Juni 2020 sind aus Frankreich ähnlich offene Stellungnahmen zu strittigen geopolitischen und Wertefragen mit China zu hören wie aus Deutschland. Wenn dieser Trend anhält, stellt dies eine bedeutsame Wende dar, wie es auch das wirksame Vorgehen beider Länder zum Ausschluss politisch riskanter Akteure vom Aufbau des 5G-Netzes der Fall sein sollte.

1. *Deutschland engagiert sich nach wie vor weniger als Frankreich in Verteidigungsfragen im asiatisch-pazifischen/indopazifischen Raum.*

Frankreich verfolgt gegenüber China traditionell einen umfassenden Ansatz (unter Einbeziehung der UNO, strategischer Angelegenheiten und teilweise getrieben durch das französische Selbstverständnis). Deutschlands Herangehensweise ist im Gegensatz dazu pragmatisch und orientiert sich an wirtschaftlichen Fragen, mit einem separaten, aber

bedeutenden Schwerpunkt auf Werten wie den Menschenrechten. Dieser unterschiedliche Ansatz spiegelt sich nach wie vor im Handeln beider Länder wider: Frankreich setzt sich im Rahmen des Seerechtsübereinkommens der Vereinten Nationen mit einer ständigen Marinepräsenz im Südchinesischen Meer für die Freiheit der Schifffahrt ein (ähnlich, aber nicht identisch mit „Freedom of Navigation Operations“) und hat eine weitreichende Zusammenarbeit im Bereich Verteidigung von Indien bis Australien aufgebaut. Auch in Wirtschaftsfragen ist Frankreich aktiv, wird dort jedoch durch die stärkere Rolle Deutschlands in den Schatten gestellt. Aufgrund verfassungsrechtlicher und politischer Beschränkungen sowie (vorläufig) des Mangels an Marinekapazitäten ist Deutschland in Verteidigungsfragen im asiatisch-pazifischen/indopazifischen Raum deutlich zurückhaltender. Die Anfang September 2020 vom deutschen Kabinett verabschiedeten Indo-Pazifik-Leitlinien beinhalten neue Schnittstellen mit der französischen Position und Ansatzpunkte für eine engere Zusammenarbeit. Die kürzlich veröffentlichten niederländischen Leitlinien legen einen stärkeren Akzent auf die sicherheitspolitische Bedeutung des Indo-Pazifik-Raumes. Allerdings beinhalten weder diese Leitlinien noch der französische Ansatz eine Planung für den Notfall. Eine Eskalation der Spannungen in Bezug auf Taiwan oder Indien würde für die Europäer ein ernstes Problem darstellen. Es besteht daher die Notwendigkeit, sich auf Notfallszenarien vorzubereiten.

2. *Die Abkoppelung von China hat für Deutschland und Frankreich einen unterschiedlichen Preis, entsprechend unterschiedlich sind die Reaktionen der beiden Länder.*

Deutschland und Frankreich verfolgen nach wie vor unterschiedliche Schwerpunkte und Vorgehensweisen im Hinblick auf eine mögliche wirtschaftliche Abkopplung von China. Zum Teil ist die deutsche Wirtschaft (und insbesondere ihre Automobilindustrie) anfälliger für eine langfristige Entkopplung als die französische (Deutschland ist für alle Handelskrisen anfälliger, da Exporte einen großen Teil der deutschen Wirtschaftsleistung ausmachen). Aber auch Frankreich ist nicht immun (Luxusgüter, Kosmetika). Die zeitliche Verzögerung der Entscheidungen in Deutschland bezüglich 5G und Huawei spiegelt diesen Unterschied zwischen den beiden Ländern wider.

3. *Deutschland und Frankreich unterscheiden sich in Bezug auf das Eintreten für eine Industriepolitik.*

Die Rückkehr wirtschaftlicher Souveränität und Industriepolitik wird in Frankreich offiziell befürwortet, während sie in Deutschland immer noch umstritten ist. Tatsächlich aber hat sich Deutschland in den letzten Jahren stärker als Frankreich in Richtung industrielle Unabhängigkeit (auch von europäischen Anbietern) bewegt. Der Auslandsanteil der deutschen Exporte ging zwischen 2011 und 2016 um 2,9 % von 23,2 % auf 20,3 % zurück. In Frankreich ist dieser Trend weniger stark ausgeprägt, mit einem Rückgang von 23,4 % auf 22,1 %. Frankreich ist auch aufgrund seines geringeren Industrieanteils an der Wirtschaftsleistung stärker von Importen abhängig. Was die Wertschöpfung betrifft, sind die wichtigsten Bestimmungsländer der deutschen Exporte (2015) nach wie vor die USA, China und Großbritannien. Für Frankreich kommt China als Exportziel erst nach den USA, Deutschland und dem Vereinigten Königreich.

4. *Deutschland identifiziert sich stärker mit der EU und ist besser dazu in der Lage, eine „Führungsrolle“ in Angelegenheiten mit Bezug zu China zu übernehmen als Frankreich, bleibt jedoch aus historisch bedingten Gründen vorsichtig.*

Deutschland neigt dazu, die Politik und Interessen Europas mit seinen eigenen gleichzusetzen – und umgekehrt! Aber dies ist aus historischen Gründen nicht mit einer offenen deutschen Führungsrolle in Europa gleichzusetzen. „Führung aus dem Hintergrund“ („leading from behind“, ein oft für Japan verwendeter Ausdruck) schwächt das Überzeugungspotential, vermeidet aber auch das Schüren traditioneller Ängste und Vorbehalte gegenüber einem zu dominanten Deutschland. Frankreich hat keine solchen Vorbehalte, wenn es darum geht, seine nationalen Interessen zu artikulieren. Es gibt dort allerdings auch weit weniger innenpolitische Debatten über China als in Deutschland und weniger Möglichkeiten, europäische Koalitionen zu China-bezogenen Fragen zu schmieden, auch wenn Frankreich derzeit in anderen Bereichen daran arbeitet.

Ohne das Vereinigte Königreich kann ein deutsch-französisches Tandem, das die China-Politik vorantreibt, negative Reaktionen innerhalb der EU hervorrufen. Daher ist es unerlässlich, Gemeinsamkeiten und Ergänzungsmöglichkeiten zu finden; einen Wettbewerb zu vermeiden, der in direktem Zusammenhang mit der chinesischen Politik des „Teilens und Herrschens“ steht; und die Anliegen anderer Mitgliedstaaten als Grundlage für Vorhaben zu berücksichtigen.

Handlungsmöglichkeiten

All dies erfordert, dass die Europäer die Vorstellung strategischer Hebel akzeptieren, sei es innenpolitisch (wir müssen selbst mehr tun, um mit China konkurrieren zu können oder um unsere Abhängigkeit zu verringern und widerstandsfähiger zu werden) oder international (politische Ziele mit anderen Nationen und Regionen erreichen, die auch dazu dienen, China auszubalancieren).

Wir sollten folgende praktische Maßnahmen vorantreiben:

1. *Drängen auf Beschlussfassung mit qualifizierter Mehrheit, Eingehen von Koalitionen.*

Ein gemeinsames Eintreten für die Abstimmung mit qualifizierter Mehrheit, zumindest bei außen- und sicherheitspolitischen Themen und Sanktionen (wie von Ursula von der Leyen vorgeschlagen). Solange dies jedoch nicht der Fall ist, Verabschiedung von 27 minus 1, 2 oder 3 Resolutionen, wann immer machbar. Wenn dies nicht möglich ist, kleinere/andere Koalitionen verfolgen, auch beispielsweise im Rahmen der G7 und mit Partnern außerhalb der EU, insbesondere im asiatisch-pazifischen/indopazifischen Raum (Südkorea, Japan, Australien, Neuseeland, Indien).

Positive Beispiele: April 2018 Bericht der EU-Botschafter in China zur Neuen Seidenstraße, wobei nur Ungarn ausgeschert ist; Verbalnote an die UN zu Chinas Ansprüchen im Südchinesischen Meer durch Frankreich, Großbritannien und Deutschland im September 2020.

2. *Stärkung der Solidarität unter uns und mit anderen.*

Verbesserung der Unterstützung für Länder innerhalb und außerhalb der EU, die Ziel von Chinas Drangsalierungen und „Wolfskrieger-Diplomatie“ sind.

Positives Beispiel: Die offene Unterstützung von Heiko Maas für Tschechien, das vom chinesischen Außenminister Wang Yi bedroht wurde.

3. *Erstellung einer „roten Liste“ und einer „grünen Liste“ als Grundlage für die Wirtschaftsbeziehungen zwischen der EU und China.*

Zusammenarbeit bei Lieferketten und kritischen Abhängigkeiten, um die Grauzone zwischen dem Schutz essentieller Technologien, der Gewährleistung der Versorgungssicherheit einerseits und einer unerwünschten breiteren wirtschaftlichen Entkopplung andererseits zu verringern. Dies würde auch den Raum für nutzlose öffentliche Debatten über das „protektionistische Frankreich und das merkantilistische Deutschland“ verringern. Banken- und Zahlungssysteme sollten einbezogen werden. Allgemein kann dies über eine „rote Liste“ geschehen, d.h. Interaktionen, die kontrolliert/überwacht oder sogar gestoppt werden müssen, und eine „grüne Liste“, d.h. Interaktionen, die keine Auswirkungen auf die Sicherheit oder unlauteren Wettbewerb haben.³ Um diese Listen zeitgemäß weiterzuentwickeln, muss ein Verfahren eingeführt werden. Ressourcen und Zuständigkeiten auf EU-Ebene für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen müssen gestärkt werden. Ein großer Fortschritt bestünde darin, dass die Investitionsüberprüfung auf die EU-Ebene verlagert und somit die freiwillige Zusammenarbeit der Mitgliedstaaten durch verbindliche Entscheidungen ersetzt wird.

Positives Beispiel: Einbeziehung von Infrastrukturen in den EU-Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen; 5G-Leitlinien der EU.

4. *Finalisierung des Katalogs von defensiven Maßnahmen.*

Stärkung des Wettbewerbsrechts, Förderung des EU-Instruments für das internationale Beschaffungswesen, Bekämpfung staatlicher Subventionen für Unternehmen. Anwendung von Reziprozität als Kriterium für die öffentliche Auftragsvergabe. Strikte Anwendung von Datenschutz- und Cyber-Sicherheitsvorschriften auf digitale Plattformen der VR China und schließlich deren Ausschluss aus Gründen der Reziprozität.

Positives Beispiel: Anti-Dumping-Maßnahmen gegen chinesische Unternehmen, die von Ägypten aus Geschäfte machten und von beiden Regierungen subventioniert wurden; das EU-Weißbuch vom Juni 2020 zu Subventionen aus Drittstaaten im Binnenmarkt.

5. *Schaffung gemeinsamer und informeller Diskussionskanäle zur europäischen China-Politik innerhalb der EU 27.*

China in etablierten Formaten wie dem Ministerrat (nicht nur der Außenminister), dem PSK (Politisches und Sicherheitspolitisches Komitee), dem AStV usw. zum regelmäßigen Thema machen. Informations- und Koordinierungsmechanismen, Briefings/Debriefings in und zwischen den EU-Hauptstädten verbessern bzw. regelmäßig gewährleisten. Wenn Frankreich und Deutschland ihre Positionen abstimmen, sollten sie auch auf EU-Ebene und in den zwischenstaatlichen Beziehungen einen Konsultationsprozess mit anderen EU-Mitgliedstaaten unterstützen. Dies wird in Zukunft an Bedeutung gewinnen, wenn bestimmte Richtlinien oder Mechanismen auf EU-Ebene zu verbindlichen Regeln und Prozessen umgewandelt werden sollen – der Überprüfungsmechanismus für ausländische Direktinvestitionen und Entscheidungen über die Infrastrukturfinanzierung sind in dieser

³ Letzteren Ansatz verfolgt der Bericht der Rhodium Group „Exploring a ‚Green List‘ for EU-China Economic Relations“ im Auftrag der Bertelsmann Stiftung, September 2020, https://www.bertelsmann-stiftung.de/fileadmin/files/BSt/Publikationen/GrauePublikationen/Green_List_DA_09_20.pdf.

Hinsicht besonders sensibel. Das ursprünglich für den 16. November 2020 geplante Gipfeltreffen der EU-Staats- und Regierungschefs zur Erörterung der gemeinsamen China-Politik sollte so bald wie möglich nachgeholt und in Zukunft regelmäßig abgehalten werden.

Positives Beispiel: Koordination der Botschafter der EU-Mitgliedsstaaten in Peking, z. B. gemeinsamer Bericht über die Seidenstraße-Initiative.

6. *Erarbeitung gemeinsamer europäischer Verhandlungsstrategien für das Dreieck USA-EU-China.*

Um gegenüber China erfolgreich zu sein, müssen die Streitigkeiten mit den Vereinigten Staaten beigelegt werden. Dies erfordert die gegenseitige Unterstützung seitens Frankreichs und Deutschlands bei ihren jeweiligen Interessen und Vorschlägen. Gleichzeitig sollten Aufforderungen zur Angleichung an die US-Agenda abgelehnt und die strategische Autonomie gefördert werden, was in diesem Fall auf der Fähigkeit Europas beruhen würde, seine eigenen Präferenzen und Anliegen im Dialog mit den USA zu artikulieren.

Positives Beispiel: Gemeinsame Klage durch die USA, die EU und Japan bei der Welthandelsorganisation WTO gegen China wegen erzwungenen Technologietransfers und Technologiediebstahls.

7. *Umsetzung des „Komplementaritätskonzepts“ durch Frankreich und Deutschland.*

Logistische Unterstützung aus Deutschland für die strategischen Schauplätze im Indo-Pazifik (im Gegenzug für die Unterstützung Frankreichs für Deutschland in Handelsfragen, siehe Punkt 6 oben), Verknüpfung dieser beiden nationalen Strategien mit der europäischen Konnektivitätsplattform, dem „Blue Dot Network“ der USA und den Initiativen Japans, Indiens, Koreas und Taiwans in den Bereichen Entwicklungshilfe und Konnektivität. Einbeziehung von Offiziellen und Privatpersonen aus Frankreich und Deutschland in Regierungsbesuche in und aus China.

Positives Beispiel: Einladung des französischen Präsidenten Macron an Merkel und Juncker zur Teilnahme am Gipfel mit Xi Jinping.

François Godement ist Senior Advisor for Asia am Institut Montaigne, Non-Resident Senior Associate des Carnegie Endowment for International Peace in Washington, D.C. sowie externer Berater für den politischen Planungsstab des französischen Außenministeriums.

Gudrun Wacker ist Senior Fellow in der Forschungsgruppe Asien der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP) in Berlin. Derzeit ist sie EU-Repräsentantin in der Experts and Eminent Persons Group des ASEAN Regional Forum.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2020

Alle Rechte vorbehalten

Das Arbeitspapier gibt die Auffassung des Autors bzw. der Autorin wieder.

SWP
Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3–4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

doi: 10.18449/2020AP03

