

Europa und China: Strategische Partner?

Neue Impulse nach der Kanzlerreise

Kay Möller

Die Chinareise von Bundeskanzler Gerhard Schröder im Dezember 2003 hat im In- und Ausland eine neue Debatte über das Verhältnis von Pragmatismus und Werte-Orientierung in den europäisch-chinesischen Beziehungen ausgelöst. Potentielle Brisanz erhält diese Frage durch die zeitgleiche Kontroverse um Unipolarität oder Multipolarität als Strukturelemente internationaler Politik. Nicht nur in China wird darüber nachgedacht, die amerikanische Vormacht unter anderem durch eine Koordinierung der jeweiligen Außenpolitiken einzudämmen. Solche Gedankenspiele entbehren der materiellen Grundlagen und lenken schlimmstenfalls von einer effizienten Befassung mit den großen Weltproblemen ab.

Vom 1. bis 4. Dezember 2003 besuchte der deutsche Bundeskanzler zum fünften Mal die Volksrepublik China. In Gesprächen mit Staats- und Parteichef Hu Jintao und Premierminister Wen Jiabao wurden die bilateralen Beziehungen von deutscher Seite als freundschaftlich und weitgehend problemfrei charakterisiert. Während des Besuchs wurden mehrere Wirtschaftsvereinbarungen und Regierungsabkommen unterzeichnet, darunter eines über die Fortschreibung eines 2001 aufgenommenen bilateralen »Rechtsstaatsdialogs«, der fortan um einen eigenständigen Menschenrechtsteil ergänzt werden soll.

Wenn die Reise innerhalb und außerhalb Deutschlands ein größeres Echo hervorrief als die meisten vorangegangenen, dann aufgrund öffentlicher Stellungnahmen des Kanzlers zu empfindlichen Themen wie

Rüstungs- und Nuklearexporte sowie Taiwan. Auch wenn mit diesen Äußerungen kein grundlegender Kurswechsel in der deutschen Chinapolitik eingeleitet wurde, erweckten sie doch den Eindruck, die deutsche Seite sei zu einer umfassenden Partnerschaft und in diesem Rahmen dazu bereit, über ordnungspolitische Defizite der Volksrepublik hinwegzusehen.

Sensitive Themen

Als Premierminister Wen ihn auf das 1989 nach dem Massaker auf dem Platz des Himmlischen Friedens von der EU verhängte *Waffenembargo* ansprach, versicherte Schröder, an dieser Frage »konstruktiv« arbeiten zu wollen. Der Kanzler griff damit ein altes französisches Anliegen sowie ein Angebot auf, das der Präsident der EU-

Kommission, Romano Prodi, bereits im Oktober auf einem europäisch-chinesischen Gipfeltreffen in Peking unterbreitet hatte.

Wen Jiabao äußerte allerdings keine konkreten Wünsche, und es ist eher unwahrscheinlich, daß mit der Zusage des Bundeskanzlers ein Damm gebrochen wurde. Das Embargo ist zwar nicht rechtlich, aber politisch bindend. Im Europäischen Rat dürfte kurzfristig nicht mit einem Konsens über seine Aufhebung zu rechnen sein. Auch sind insbesondere die deutschen Exportbestimmungen so restriktiv, daß spektakuläre Transfers ausgeschlossen werden können. Die Volksrepublik versteht dieses Thema in erster Linie als Prestigefrage. Schröder hat es denn wohl auch aus atmosphärischen Gründen aufgegriffen. Dual-use-Exporte, an denen China vorrangig interessiert sein dürfte, werden schon seit geraumer Zeit ohne große Publizität abgewickelt.

Sehr viel konkreter ist das chinesische Interesse, Teile der 1996 stillgelegten *Hanauer Brennelementefabrik* zu kaufen. Ein diesbezüglicher Antrag liegt der Bundesregierung seit Februar vor. Bundeskanzler Schröder stellte eine positive Prüfung in Aussicht und provozierte damit Widerspruch in den Reihen der eigenen Koalition.

Die sogenannte Mox-Anlage dient normalerweise dazu, waffenfähiges Plutonium in Brennelemente umzuwandeln, die dann wahlweise endgelagert oder in Kernkraftwerken abgebrannt werden können. Sie kann aber auch als Vorstufe für Brütertechnologie verwendet werden, bei der wiederum waffenfähiges Material abfällt. Ein Schneller Brüter wird derzeit in China gebaut. Ein Export der deutschen Fabrik stellte insofern keinen Verstoß gegen den Atomwaffensperrvertrag dar, weil die Volksrepublik erklärte Atommacht ist.

Gewissermaßen als Kontrapunkt zu seinen Äußerungen zu Rüstungsexporten nach China schloß Schröder entsprechende Ausfuhren nach *Taiwan* ausdrücklich aus. Der Kanzler erwies sich auch dadurch als chinapolitischer Nachfolger Helmut Kohls, daß er einen Zusammenhang zwischen der

»Teilung Chinas« und der überwundenen deutschen Teilung herstellte.

Der ökonomische Imperativ

Kritik an den Zugeständnissen Gerhard Schröders kam nicht nur aus den Koalitionsfraktionen, sondern auch aus dem Ausland. In Brüssel erklärte eine Sprecherin von EU-Außenkommissar Chris Patten, die Entscheidung über eine Freigabe von Rüstungsexporten liege bei den Mitgliedstaaten; ausschlaggebend sei jeweils die Menschenrechtsfrage. Ein schwedischer Diplomat verwies auf die Möglichkeit einer Verschärfung regionaler Konflikte durch solche Exporte.

Im Grunde teilen die Kommission und die wichtigsten Mitgliedstaaten die Auffassung der Regierung Schröder, daß das China von 2003 nicht mehr mit dem China von 1989 vergleichbar ist. Das jüngste chinapolitische Konzeptpapier der Kommission charakterisiert die Volksrepublik als »wichtigen strategischen Partner«, der in eine »neue, entscheidende Phase« seines Modernisierungsprozesses eingetreten ist und eine zusehends bedeutsamere Rolle in internationalen Angelegenheiten spielt. Vor diesem Hintergrund werden seit 1998 jährliche europäisch-chinesische Gipfeltreffen abgehalten, und angesichts desselben Hintergrunds verzichtet die EU seit 1997 auf öffentlich vorgetragene Kritik an der Menschenrechtslage in China. Auf dem diesjährigen Pekingener Gipfel sprach Ratspräsident Silvio Berlusconi gar von einem »Quantensprung« in den Beziehungen.

Dieser Quantensprung ist in erster Linie ökonomischer Natur. Derzeit sind China und die EU füreinander der jeweils drittgrößte Handelspartner. Und die chinesische Regierung erwartet, daß das Europa der 25 als chinesischer Außenhandelspartner und bei Auslandsinvestitionen in der Volksrepublik eine führende Rolle spielt. Wichtigster Handelspartner innerhalb der EU ist die Bundesrepublik Deutschland, die ihre Exporte nach China seit 1998 um jährlich 22 Prozent steigern konnte.

Gleichzeitig ist die Volksrepublik, berücksichtigt man den innereuropäischen Handel, für Deutschland weniger wichtig als beispielsweise Tschechien. Die unsichtbaren Handelshemmnisse bleiben beträchtlich. Erwartungen der deutschen Industrie beziehen sich vornehmlich auf eine schwer vorhersehbare Zukunft. Unter anderem aus diesen Gründen mußte die Bundesregierung spektakuläre Infrastrukturinvestitionen, wie etwa den Bau der Shanghaier Transrapidstrecke, mit Steuermitteln fördern (beim Schröder-Besuch gab es keine Anzeichen für Folgeaufträge).

Deutscher und europäischer Enthusiasmus täuschen im übrigen darüber hinweg, daß der chinesische Markt auch unter Europäern heiß umkämpft ist und es insofern keine gemeinsame Außenwirtschaftspolitik gibt. Es ist folglich kein Zufall, wenn die EU ihre Chinastrategie vornehmlich politisch begründet. Im jüngsten Kommissionspapier ist die Rede von einem »klaren Interesse der EU und Chinas, als strategische Partner auf der internationalen Bühne zu arbeiten«. Während diese Politik ihren konkreten Ausdruck vornehmlich in technischen Hilfen und Bemühungen um die gemeinsame Bekämpfung nichtmilitärischer Risiken findet, ist doch eine weiterreichende Ambition unverkennbar. So wurde sowohl auf dem EU-Gipfel als auch während der Kanzlerreise unter anderem über den Irak und Nordkorea gesprochen.

Dabei illustriert die Irakfrage gleichzeitig, wo die Grenzen dieser »strategischen Partnerschaft« zu ziehen sind. Zwar sprachen sich Peking und Berlin übereinstimmend dafür aus, die Macht in Bagdad möglichst schnell in irakische Hände zu legen. In der Praxis hat sich China aber den amerikanischen Wünschen im Weltsicherheitsrat noch stets gebeugt. Eine in der Hauptsache ökonomisch begründete Rücksichtnahme auf die Supermacht überwiegt alle multipolaren Sandkastenspiele, auch die mit den Europäern.

Die Risiken des multipolaren Flirts

Nichtsdestotrotz umwirbt Peking Deutschland und Europa als Ersatzquellen für Kapital und Technologie. So wurde auf dem EU-China-Gipfel eine Beteiligung der Volksrepublik an dem europäischen Satelliten-Navigationsprojekt »Galileo« vereinbart, einer zivilen Alternative zum militärisch inspirierten GPS-Programm der USA. Auch wenn die europäische Seite eine militärische Nutzung ausschließt, bleibt ähnlich wie im Falle der Hanauer Mox-Anlage ein Restrisiko bestehen.

In Brüssel, Berlin und Peking wird als Kontrapunkt zum amerikanischen Unilateralismus in letzter Zeit häufig das multilaterale Prinzip zitiert. Tatsächlich aber verfolgt China seit dem Ende des Kalten Krieges keine multilaterale, sondern eine multipolare Strategie, in deren Rahmen die USA durch variable Koalitionen mit Rußland, Japan, der Gemeinschaft Südostasiatischer Staaten oder Europa eingedämmt werden sollen. Auch Europäer haben sich den multipolaren Ansatz zu eigen gemacht, so etwa Präsident Jacques Chirac bei einem Chinabesuch 1997. Aber Multipolarität und Eindämmung basieren auf Gleichgewichtsdenken und sind somit das Gegenteil eines qualitativen Multilateralismus, bei dem nationale Ziel einer Lösung der großen Weltprobleme untergeordnet werden: Klimakatastrophe, Menschenrechtsverletzungen großen Stils oder um sich greifende Armut. Regionalismusprojekte in Europa, Nordamerika oder Ostasien sind dem Ziel des Multilateralismus nur so lange dienlich, als sie nicht ihrerseits von Gleichgewichtskalkülen diktiert sind.

Gleichzeitig schränkt Globalisierung die Handlungsfähigkeit Chinas wie auch die der EU und ihrer Mitglieder in unterschiedlichem Maße ein. Die negativen Auswirkungen der wirtschaftlichen Globalisierung können nur durch politische Globalisierung verringert werden. Multipolare Gegenstrategien behindern eine solche politische Globalisierung und damit die Zusammenarbeit im Rahmen internatio-

naler Institutionen, die bisher zentraler Bestandteil deutscher Außenpolitik war.

Hinzu kommt, daß die Volksrepublik China auch 2003 nicht ein Staat wie jeder andere ist und daß sie auf ihre Weise versucht, als negativ verstandene Globalisierungseffekte mit nationalen Mitteln einzudämmen. Eskalierende soziale Konflikte, sich häufende Menschenrechtsverletzungen und ein wachsender Nationalismus sind Reflexe auf die Probleme des Einparteienstaates, mit den neuen Komplexitäten fertigzuwerden. Gerade wenn die deutschen und europäischen Chinapolitiken von einem (legitimen) ökonomischen Imperativ bestimmt sind, ist es riskant, sich Marktvorteile mit einem politischen Symbolismus erkaufen zu wollen, der eines Tages eine unbeabsichtigte Eigendynamik entfalten könnte. So sollte ein demokratischer Staat, der den Kalten Krieg nur als Mitglied eines westlichen Bündnisses bestehen konnte, auf prononcierte Kommentare zur Taiwanfrage verzichten. Das deutsch-chinesische Kommuniqué über die Aufnahme diplomatischer Beziehungen von 1972 enthält jedenfalls keinerlei Bezug zu Taiwan. USA und EU haben sich bisher darauf beschränkt, Peking und Taipei aufzufordern, ihren Konflikt friedlich zu lösen.

Chinas anhaltende Anormalität ist aber in erster Linie in seiner Haltung zur Menschenrechtsfrage begründet. Seit Ende der neunziger Jahre kam es insbesondere vor dem Hintergrund der Unterdrückung der Falungong-Sekte zu einer erneuten Verschärfung entsprechender Verstöße. Das Strategiepapier der EU konstatiert hier eine »große Diskrepanz zwischen allgemein akzeptierten internationalen Normen und der Lage vor Ort«. Ein 1995 initiiertes EU-China-Menschenrechtsdialog wird in Brüssel zunehmend kritisch bewertet.

Der Bundeskanzler hat dieses Thema in China vornehmlich seiner Justizministerin überlassen und ansonsten an den deutsch-chinesischen »Rechtsstaatsdialog« delegiert, der von Experten hinter verschlossenen Türen geführt wird. Es muß nicht verwundern, wenn auf chinesischer Seite der Ein-

druck eines stillschweigenden Einvernehmens entsteht, der leicht auch auf anderen Gebieten Mißverständnissen Vorschub leisten kann. Weder Brüssel noch Berlin sollten Chinas multipolares Spiel mitspielen. Peking sollte vielmehr an der Umsetzung jenes multilateralen Prinzips gemessen werden, das es seit einiger Zeit selbst in Anspruch nimmt. Menschenrechtsregime sind ein Kernbestandteil dieses Prinzips.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2003
Alle Rechte vorbehalten

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

ISSN 1611-6364