



merics
Mercator Institute
for China Studies

China Monitor

Nummer 2 · 22. November 2013 · revidierte Fassung vom 19. Dezember 2013

Der 16. EU-China Gipfel: Die limitierte Agenda der EU und die Möglichkeiten deutscher Chinapolitik

von Sebastian Heilmann und Marc Szepan

Worauf wir uns einstellen sollten:

- Die Verhandlungen für ein **europäisch-chinesisches Investitionsabkommen** werden sich voraussichtlich über mehrere Jahre hinziehen. Die Verhandlungen werden von der Generaldirektion Handel der Europäischen Kommission (DG Trade) geführt. Die Regierungen der Mitgliedstaaten (im deutschen Falle das Bundeswirtschaftsministerium) werden regelmäßig auf schriftlichem Wege über die Verhandlungsschritte informiert und konsultiert.
- Da es bei diesem Investitionsabkommen um **Kerninteressen des deutschen China-Engagements** geht, werden Bundesregierung und Wirtschaftsverbände keine passive Haltung gegenüber den Verhandlungen der DG Trade einnehmen können. Die einzelnen Verhandlungsphasen müssen durch gezielte Vorschläge und Kritik aktiv mitgestaltet werden.
- Die **gemeinschaftliche Handlungsfähigkeit der EU** in den Beziehungen zu China ist zurzeit im Kern **auf Handels- und Investitionspolitik begrenzt** und selbst auf diesem Gebiet immer wieder angefochten und gebrochen. Nationale Alleingänge – konkret: **im Vorfeld von Staatsbesuchen ad hoc angepasste nationale Chinapolitiken** mit weit reichenden Zugeständnissen gegenüber der chinesischen Seite (vgl. jüngst die Chinareise des britischen Premiers Cameron) – werden eine einheitlichere europäische Chinapolitik immer wieder unterlaufen.
- Die **chinesische Seite** wird Interessendivergenzen und Profilierungswettbewerb zwischen nationalen europäischen Regierungen weiterhin gezielt für die Verbesserung der eigenen Verhandlungsposition zu nutzen verstehen. Auch ist in den vergangenen drei Jahren **das chinesische Interesse an Gipfeltreffen und hochrangigen Dialogen mit EU-Vertretern spürbar erlahmt**: Die aufwändig vorabgestimmten Konsensdokumente und begrenzten Mandate, mit denen EU-Vertreter zu europäisch-chinesischen Begegnungen kommen, bieten aus chinesischer Sicht zu wenig Flexibilität für substanzielle Verhandlungen.
- Diesen Tendenzen zum Trotz besteht ein **übergeordnetes Interesse aller EU-Mitgliedstaaten** und insbesondere auch Deutschlands an einer starken EU und einer tragfähigen EU-Chinapolitik. Um die europäische Verhandlungsposition gegenüber China nicht zu schwächen, dürfen **chinapolitische Divergenzen innerhalb der EU niemals auf offener Bühne** (wie etwa im europäisch-chinesischen Solarstreit des Sommers 2013) ausgetragen werden. Deshalb sind **beständige Abstimmungsbe-mühungen** zwischen maßgeblichen europäischen Hauptstädten und im Europäischen Auswärtigen Dienst **unverändert zwingend erforderlich** – trotz vergangener und künftig ebenfalls zu erwartender

Rückschläge.

- **Die chinapolitischen Initiativen Deutschlands auf europäischer Ebene** sollten sich gezielt auf erwiesenermaßen tragfähige Prioritätsfelder (insbes. Handel, Investitionen, Wettbewerb, IPR) richten. **Zugleich müssen ohne jedes Wunschdenken die Grenzen der europäischen Konzertierung in der Chinapolitik nüchtern anerkannt und benannt werden.**
- Hinsichtlich der **politischen, rechts- und justizbezogenen sowie zivilgesellschaftlichen Beziehungen** sollten – aufgrund perspektivisch nicht tragfähiger europäischer Mechanismen – die **Resourcen in den bilateralen nationalen Dialogen Deutschlands mit China konzentriert** werden. Die Bundesregierung sollte das für ein vertieftes deutsches Engagement in China derzeit günstige Umfeld nutzen, um die bilateralen wirtschaftlichen, politischen, rechtspolitischen und gesellschaftlichen Beziehungen zu China konsequent weiter ausbauen – nicht nur um Deutschlands enge wirtschaftliche Verflechtungen mit China abzusichern, sondern auch um eine **Verstetigung und Verbreiterung der Beziehungen zu China über die Handelspolitik hinaus** zu fördern.

Hintergrund

Der 16. EU-China-Gipfel fand am 21. November in Beijing statt. Die Ergebnisse wurden nach Abschluss des Gipfels von Chinas Ministerpräsident Li Keqiang, EU-Kommissionspräsident José Manuel Barroso und EU-Ratspräsident Herman Van Rompuy im Rahmen einer gemeinsamen Pressekonferenz vorgestellt.

Ministerpräsident Li Keqiang bezeichnete die angestrebte Roadmap, welche die europäisch-chinesische Zusammenarbeit bis 2020 definieren soll, als beispiellos („unprecedented“).

Wie im Vorfeld des Gipfels erwartet, wurde die Aufnahme von Verhandlungen über ein **europäisch-chinesisches Investitionsabkommen** angekündigt. Dieses Abkommen soll Rahmenbedingungen von Investitionen in der EU und in China regeln. **Kernanliegen der europäischen Industrie** sind dabei unter anderem der Zugang zum chinesischen Binnenmarkt, die Gleichbehandlung mit chinesischen Staatsunternehmen im Rahmen von öffentlichen Ausschreibungen, der Schutz geistigen Eigentums und der Verzicht auf branchenspezifische Subventionen. Chinesische Firmen wiederum beklagen europäischen Protektionismus, wenn es um Übernahmen europäischer Firmen durch chinesische Unternehmen geht.

Ein weiterer nicht im Einzelnen konkretisierter Diskussionspunkt war die mögliche künftige Einrichtung einer **europäisch-chinesischen Freihandelszone**.

Einordnung durch MERICS

Der Gipfel bringt eine konstruktive Wende in den zuletzt wegen handelspolitischer Konflikte angespannten europäisch-chinesischen Beziehungen. Festzuhalten ist, dass es sich im Hinblick auf das umfassend angelegte Investitionsabkommen bislang nur um die **Ankündigung der Aufnahme von Verhandlungen** handelt. Es ist zu erwarten, dass dies ein schwieriger, **mehrfähriger Prozess** werden wird. Weder die europäische noch die chinesische Seite machten Angaben, bis wann die Verhandlungen abgeschlossen sein sollen. Ein ähnliches Abkommen zwischen China und den USA wird mit Unterbrechungen seit 2008 verhandelt.

Es ist daher vordringlich, bis zum möglichen Abschluss eines europäisch-chinesischen Investitionsabkommens die Kernanliegen europäischer und deutscher Unternehmen wie auch die Interessen des Wirtschaftsstandortes Deutschland und Europa durch kurzfristig greifende **flankierende politische Maßnahmen** aktiv zu begleiten.

China zieht es häufig vor, wichtige wirtschaftliche Angelegenheiten mit einzelnen EU-Mitgliedsstaaten **bilateral** zu koordinieren. Trotz aller Gastfreundschaft und Ernsthaftigkeit, mit der EU-Vertreter während des Gipfels durch die chinesische Führung bedacht wurden, wird die **Brüsseler EU-Kommission** von chinesischen Regierungsstellen und Politikberatern **nicht als eigenständig handlungsfähiger** Verhandlungspartner wahrgenommen. Dies gilt umso mehr angesichts der Schwierigkeiten in der EU, in Zeiten der andauernden europäischen Wirtschaftskrise mit einer Stimme zu sprechen.

Die Glaubwürdigkeit der EU als Ansprechpartner für die chinesische Regierung ist im Kern weiterhin auf die Handelsbeziehungen beschränkt. Chinesischen Beamte und Berater in Beijing bringen dies jüngst sehr offen zum Ausdruck. Alle bisherigen Versuche, eine abgestimmte und umfassendere europäische Chinapolitik über die Handelsbeziehungen hinaus zu entwickeln, sind trotz einer Vielzahl von EU-Strategiepapieren und -Dokumenten nicht über Absichtsbekundungen oder unzusammenhängende Initiativen hinausgelangt.

Deshalb kommt insbesondere der deutschen Bundesregierung eine wichtige Rolle in der weiteren Ausgestaltung der Beziehungen Europas zu China zu. Chinesische Entscheidungsträger erwarten, dass Berlin aufgrund des wirtschaftlichen und politischen Gewichts Deutschlands (knapp die Hälfte aller europäischen Exporte nach China kommt aus Deutschland; Deutschland wird von chinesischen Europaspezialisten als eine der wenigen handlungsfähigen Mächte in Europa gesehen) innerhalb der EU die Initiative für eine Verbreiterung der Chinapolitik – über Handelsfragen hinaus – ergreift.

*MERICS-Kontakt zu dieser Analyse:
sebastian.heilmann@merics.de*