

Die europäisch-chinesischen Beziehungen: Strategische Zusammenarbeit und Menschenrechte

Die europäisch-chinesischen Beziehungen sind ein – durchaus nicht einheitliches – Geflecht von bilateralen Beziehungen zwischen den einzelnen Mitgliedsländern der Europäischen Union und der Volksrepublik China auf der einen und den Beziehungen zwischen der Europäischen Union und der Volksrepublik auf der anderen Seite. Auf letztere konzentriere ich mich im folgenden. Die nicht geringen Interessen- und Politikunterschiede zwischen wichtigen nationalen europäischen Akteuren können hier nicht behandelt werden. Gleichwohl ist festzuhalten, dass der Europäische Rat im Oktober 2003 China zwar als „strategischen Partner“ definiert hat, von einer konkreten gemeinsamen und wirklichen europäischen Strategie kann bisher jedoch vor allem auf politischem Gebiet nicht gesprochen werden. In Handels- und Welthandelsfragen, in denen die Zuständigkeit nicht mehr bei den Nationalstaaten, sondern bei der Europäischen Kommission liegt, ist die Europäische Union allerdings zu einer gemeinsamen Politik gegenüber China gezwungen und trotz aller Interessenunterschiede auch fähig.

1. Die europäische China-Politik

Erstmalig legte die EU-Kommission 1995 in ihrer Mitteilung „A Long Term Policy for China Europe Relations“ eine längerfristige Orientierung für die Entwicklung der europäisch-chinesischen Beziehungen vor. Die aktuelle Politik der EU gegenüber der Volksrepublik China wurde vom Rat am 13. Oktober 2003 in seinem Papier „A maturing Partnership: shared interests and challenges in EU-China relations“ umschrieben. Es sieht vor, die Beziehungen zwischen der EU und China durch konkrete und praktische „action points“ weiterzuentwickeln und eine strategische Partnerschaft mit China anzustreben. Im politischen Bereich sollen dazu insbesondere der politische Dialog durch die Einbeziehung globaler und regionaler Stabilitäts- und Sicherheitsfragen, der Problematik illegaler Einwanderung und der Zurückführung von illegalen Migranten sowie ein wirksamerer Menschenrechtsdialog gehören. In den wirtschaftlichen und Handelsbeziehungen konzentriert sich die EU auf die Zusammenarbeit mit China in der Doha-Runde der WTO und die chinesische Einhaltung der WTO-Verpflichtungen. Darüber hinaus soll die sektorale Kooperation, beispielsweise in der Umwelt- und Technologiezusammenarbeit, verstärkt werden.

Bestimmend für die strategische Orientierung der Europäischen Union auf China sind erstens die außerordentlich rasch wachsende weltwirtschaftliche Bedeutung Chinas, der expandierende chinesische Markt für Waren und Investitionen aus Europa sowie zweitens die zunehmende Rolle Chinas in den internationalen Beziehungen, darunter in entscheidenden Konfliktgebieten, wie zum Beispiel für die Politik der internationalen Gemeinschaft gegenüber Nordkorea und dem Iran. Die zentrale und nicht

zufällig am gleichen Tag im ersten chinesischen Politik-Papier zur EU¹ geteilte Einschätzung besteht darin, dass sich die EU nicht in einer aktuellen oder potenziellen politischen und militärischen Konkurrenz mit China sieht, und die chinesische Ziel einer multipolaren Welt mit den europäischen Vorstellungen kompatibel sei. China wird als strategischer Partner gesehen, mit dem „beneficial relations of equals“ entwickelt werden sollen. Dem entsprechend vereinbarten beide Seiten auf dem 7. EU-China-Gipfel 2004 ihre Beziehungen zu einer strategischen Partnerschaft auszubauen. EU-Außenkommissarin B. Ferrero Waldner forderte am 22. Februar 2005: "Es gibt keine größere Herausforderung für Europa als den dramatischen Aufstieg Chinas zu verstehen und die Beziehungen mit ihm zu stärken." Die sowohl im europäischen als auch im chinesischen Strategiepapier betonte Einschätzung, es gebe keinen grundlegenden Interessenkonflikt und keine Bedrohungen China und der EU ist prinzipiell zutreffend, konkret dürfte es jedoch durchaus ernste Widersprüche geben, auf die zumindest die Europäische Union derzeit wenig vorbereitet zu sein scheint.

Tatsächlich gibt es zur raschen wirtschaftlichen Entwicklung der Volksrepublik China, deren weit reichenden Auswirkungen auf die Weltwirtschaft, das internationale Finanzsystem sowie die globalen politischen Macht- und Interessenverhältnisse zwar eine umfangreiche Literatur in Europa, spektakuläre Medienberichte, allgemeine Erkenntnisse, auch eine kontroverse Diskussion über die möglichen Konsequenzen und die perspektivische Ausrichtung der chinesischen Politik, aber bislang weder einen "europäischen" Konsens noch ein konkretes Bewusstsein über das Ausmaß, das Tempo und die Bedeutung für die europäische Politik und keine konkreten Schlussfolgerungen.

Die Europäische Union und ihre Mitgliedsländer waren nach dem Ende der Sowjetunion und angesichts der von den USA betriebenen unipolaren, wesentlich von einem US-amerikanischen militärischen Machtmonopol bestimmten, Weltordnung nicht in der Lage und nicht bereit, ihre davon abweichenden Interessen an Multilateralismus, Herrschaft des Rechts und Stärkung der UNO klar zu bestimmen und zur Grundlage einer korrigierenden Strategie zu machen. Konfrontiert mit dem sich bereits abzeichnenden erneuten Wandel der globalen Kräftekonstellation durch eine neue Rolle Chinas, Indiens, dem neuen Selbstbewusstsein und der Eigenständigkeit der russischen Politik sowie dem Scheitern des Unilateralismus und der militärischen Hegemonialpolitik der USA, zeigt sich wiederum, dass Europa weder ausreichend zu gemeinsamen Schlussfolgerungen noch zu einer gemeinsamen Strategie als Antwort auf diese Veränderung fähig ist. Nationale Interessenunterschiede und die inhaltliche und institutionelle Schwäche der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU sind dafür wesentliche Ursachen. Zwar ist Asien in den letzten Jahren auch für die Europäische Union zum wichtigsten Handelspartner geworden und hat die USA dabei abgelöst. Letztlich tut sich aber praktisch die gesamte europäische politische Klasse schwer mit dem Gedanken, dass die künftigen

¹ In dem vom chinesischen Außenministerium herausgegebenen Papier heißt es: "There is no fundamental conflict of interest between China and the EU and neither side poses a threat to the other." Policy Paper on the EU; <http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zizig/xos/dqzzywt/t27708.htm>

Weltbeziehungen nicht mehr von einer amerikanisch-europäischen Dominanz geprägt werden, sondern sich das Gravitationszentrum der internationalen wirtschaftlichen und politischen Beziehungen in den asiatisch-pazifischen Raum verlagert. Noch ist die EU geistig und politisch bei Weitem nicht wirklich auf eine strategische Partnerschaft mit China und auf die umfassenden Veränderungen der gesamten internationalen Konstellation durch den Aufstieg Chinas, Indiens oder Lateinamerikas vorbereitet.

Eines der wichtigsten Probleme bei der Entwicklung einer europäischen China-Strategie besteht meiner Meinung nach darin, dass die Europäische Union und die Regierungen in ihrer Rücksicht auf die USA bisher nicht bereit waren, die grundlegende Interessendifferenz Europas gegenüber der US-Strategie des Unilateralismus sowie der Zerstörung des internationalen Rechts, des internationalen Vertragssystems und der UNO (überall dort, wo internationales Recht, Verträge und UNO eine Einbindung oder gar Fesselung der USA bedeuten) klar zu artikulieren und zu politisieren. Gerade in dieser Hinsicht kann es jedoch - zumindest gegenwärtig - eine entscheidende Interessenparallelität zwischen der EU und China geben, die über gemeinsame oder ähnliche Interessen in aktuellen Konflikten (Iran, Nordkorea) hinausgeht. Das wird in Europa jedoch kaum diskutiert. Die EU hat ihre veröffentlichten strategischen Ziele enger und weniger offen bestimmt²:

- die weitere Einbeziehung Chinas in die internationale Gemeinschaft durch einen verstärkten politischen Dialog;
- die Unterstützung der Transformation Chinas in eine offene Gesellschaft auf der Grundlage der Herrschaft des Rechts und der Achtung der Menschenrechte;
- die weitere Integration Chinas in die Weltwirtschaft durch seine vollständigere Integration in das Welthandelssystem;
- eine bessere Nutzung der existierenden europäischen Ressourcen (für eine gemeinsamere europäische China-Politik).

Für die Union stehen die ökonomischen Interessen eindeutig im Vordergrund. Hier hat sie supranationale Kompetenzen, während in den außenpolitischen Fragen die Kompetenz dominant bei den nationalen Regierungen liegt und die Positionsunterschiede ohnehin eine gemeinsame Politik erschweren.

2. Strategische Partnerschaft und Menschenrechtspolitik der EU

Die Frage der Menschenrechte in den europäisch-chinesischen Beziehungen ordnet sich für die EU daher in dieses Bedingungsgefüge ein:

- Vorherrschaft gewaltiger und weiter rasch wachsender ökonomischer Interessen sowie der weltwirtschaftlichen Interdependenzen zwischen China und Europa für das beiderseitige Verhältnis;
- die zentrale Orientierung sowohl der EU als auch Chinas auf Sicherung der jeweiligen Energie- und Rohstoffversorgung angesichts des bedeutenden Einflusses des zunehmenden chinesischen (aber indischen) Ressourcenbedarfes, wobei die Entstehung oder Verschärfung von

² "Europe and Asia: A Strategic Framework for Enhanced Partnerships", COM (2001) 469

internationalen und regionalen Konflikten aus dem Wettbewerb um Energie- und Rohstoffsicherheit eingedämmt werden soll;

- das prinzipielle europäische und internationale Interesse an einer weiteren stabilen wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung und der fortgesetzten Transformation in der Volksrepublik China; trotz beständiger Kritik am politischen System wird seitens der EU eine Destabilisierung der Volksrepublik als kontraproduktiv und gefährlich für die eigenen Interessen und die internationale Sicherheit angesehen;
- das zumindest gegenwärtig und allgemein bestehende gemeinsame Interesse an einer multilateralen internationalen Ordnung auf der Grundlage der Herrschaft des Völkerrechts und das konkretere Interesse, gemeinsame oder ähnliche europäische und chinesische Positionen zur nichtmilitärischen Lösung der Konflikte um das iranische und das nordkoreanische Nuklearprogramm zu nutzen;
- das dringende Erfordernis, die Herausforderungen des Klimawandels und der Ökologie insgesamt durch umfassende, globale und multilaterale Anstrengungen zu begrenzen und wenn möglich zu lösen.

Die Gewährleistung der Menschenrechte war in der Vergangenheit allen widersprechenden Behauptungen zum Trotz kaum ein Axiom der internationalen Staatenbeziehungen und der Außenpolitiken der größeren Mächte, darunter auch der Europäischen Union und ihrer Mitgliedsländer. Wirtschaftliche, Macht- und Sicherheitsinteressen hatten und haben einen klaren Vorrang. Daran konnte auch nichts ändern, das geltendes Völkerrecht, insbesondere die Charta der Vereinten Nationen, den Menschenrechten hohen Stellenwert einräumt. Das wichtigste, auch in der Allgemeinen Erklärung der Menschenrechte als erstes erwähnte, Menschenrecht, "das Recht auf Leben, Freiheit und Sicherheit der Person" (Artikel 3) findet seinen völkerrechtlichen Niederschlag bereits im ersten Satz der Präambel der UN-Charta als Entschlossenheit der Vereinten Nationen, "künftige Geschlechter vor der Geißel des Krieges zu bewahren" und im ersten in der Charta genannten Ziel (Artikel 1, Absatz 1) aus. Sowohl in der Präambel ("Grundrechte des Menschen") als auch in den Zielen des Artikels 1 ("Achtung vor den Menschenrechten und Grundfreiheiten für alle ohne Unterschied der Rasse, des Geschlechts, der Sprache oder der Religion) erhalten die allgemeinen Menschenrechte einen hohen Stellenwert.

Im gültigen Vertrag von Nizza bekennt sich die Europäische Union ebenso prominent zu den "Grundsätzen der Freiheit, der Demokratie und der Achtung der Menschenrechte und Grundfreiheiten und der Rechtsstaatlichkeit", betont auch "die Bedeutung, die sie den sozialen Grundrechten" beimisst (Präambel; in Art. 6, Absatz 1 definiert sie ihre eigenen Grundlagen nach diesen Grundsätzen, in Absatz 2 verweist sie auch auf die Europäische Konvention der Menschenrechte und Grundfreiheiten).

Das in der EU-Strategie und in zahlreichen anderen Dokumenten der EU und ihrer Mitgliedsregierungen formulierte Bestreben, die Transformation der chinesischen Gesellschaft zu einer offenen Gesellschaft auf der Grundlage der Herrschaft des Rechts und der Menschenrechte zu unterstützen ist

demgegenüber offensichtlich sekundär, sollte jedoch nicht unterschätzt werden:

Erstens ist es Ausdruck der generellen - langfristigen - Tendenz der Zivilisierung der internationalen Beziehungen und der nationalen Gesellschaften.

Zweitens hat die Europäische Union ein stärkeres Interesse als die USA an der Bindung von Macht und Politik an die Herrschaft von Recht und daran, Menschenrechte nicht nur instrumentell, sondern auch als notwendigen Bestandteil einer multilateralen Stabilitätspolitik durchzusetzen.

Drittens jedoch wird Menschenrechtspolitik (und Minderheitenpolitik) durch die USA und die EU als ein geeignetes und wirksames Mittel betrachtet, den wachsenden chinesischen Einfluss in den globalen Beziehungen zu begrenzen und in möglichen Konflikten mit der Volksrepublik einzusetzen.

Viertens gibt es in Europa eine starke zivilgesellschaftliche Verankerung von Menschen- und Bürgerrechtspolitik, die von den Regierungen und der EU-Kommission berücksichtigt werden muss.

Zusätzlich wird meiner Meinung nach die Menschenrechtsfrage in den internationalen und in den europäisch-chinesischen Beziehungen eine zunehmende Rolle spielen.

Zum einen nimmt ihre Rolle als Ursache und Bestandteil regionaler und internationaler Konflikte weiter zu. Wenn die massive Verletzung von Menschen- und Minderheitenrechten bis hin zum Völkermord nicht - wie von den USA und nicht selten auch von europäischen Staaten - Vorwand für die Missachtung von internationalem Recht und politischen und militärischen Interventionismus dienen soll, muss die internationale und die völkerrechtliche Antwort und wesentlich stärkere und wirksamere Durchsetzung und Institutionalisierung der internationalen und universalen Menschenrechtsverpflichtungen sein. Der Verweis auf das völkerrechtliche Nichteinmischungsgebot löst demgegenüber dieses dramatische Problem nicht. Die Europäische Union hat in zahlreichen Abkommen mit Drittstaaten bereits eine Demokratie- und Menschenrechtsklausel vereinbart, die es ermöglicht, die Vereinbarungen im Fall gravierender Verletzungen auszusetzen. Bislang hat sich diese Klausel als wenig wirkungsvoll erwiesen, da insbesondere die Kommission und der Rat selten zu ihrer Anwendung bereit waren. Das Europäische Parlament hat diese Praxis in einer Resolution mit größter Mehrheit vom 23. Januar 2006 scharf kritisiert und ihre Erweiterung, Konkretisierung und Verwirklichung eingefordert.³ Für künftige Vereinbarungen der EU, auch auf wirtschaftlichem Gebiet, ist zweifelsohne eine Veränderung in diese Richtung zu erwarten. Auch mit der Bildung der Europäischen Grundrechteagentur hat die EU inzwischen einen neuen Schritt zur wirkungsvolleren Institutionalisierung ihrer Menschenrechtspolitik getan.

Zum anderen sind in einer politisch, wirtschaftlich, kulturell und nicht zuletzt ökologisch immer interdependenten Welt die Verhinderung, Eindämmung und Lösung von Konflikten und Kriegen ebenso wie zahlreiche andere Fragen direkt und absolut praktisch an die Durchsetzung von Menschenrechten

³ A6-0004/2006

gebunden. In der erwähnten Entschließung des Europäischen Parlaments wird völlig zutreffend der untrennbare Zusammenhang mit wirtschaftlichen und sicherheitspolitischen Zielen angesprochen, wenn es dort heißt, "dass Bemühungen, die Achtung der Menschenrechte und der Demokratie als grundlegende Ziele der EU-Außenpolitik zu fördern, fehlschlagen werden, wenn den inhärenten Grundsätzen im Vergleich zu den sicherheitsbezogenen, wirtschaftlichen und politischen Interessen nicht die gebührende Priorität eingeräumt wird". Diese deutliche und erforderliche Kritik an der europäischen Menschenrechtspolitik ist auch für andere Staaten, darunter nach meiner Überzeugung beispielsweise auch für die Energie-, Rohstoff- und Waffenexportpolitik der Volksrepublik China gegenüber dem Sudan, zahlreichen anderen afrikanischen Staaten und Myanmar gültig.

3. Mögliche Perspektiven und Konflikte

Die europäische Union hat die Entwicklung der Volksrepublik China in den vergangenen Jahren grundsätzlich positiv beurteilt. Das betrifft durchaus auch die innenpolitischen Veränderungen. Diese Einschätzung ist auch aus meiner Sicht zu teilen. Die Wandlungen in China sind bei weitem nicht nur auf wirtschaftlichem Gebiet außerordentlich groß. Die im September 1998 erfolgte Unterzeichnung der Internationalen Konvention über bürgerliche und politische Rechte durch die chinesische Regierung spielt dabei eine besondere Rolle, wenngleich die einschränkenden Interpretationen aus europäischer und aus meiner Sicht überwunden werden müssen. Die gemeinsame Unterstützung der EU und Chinas für den Internationalen Strafgerichtshof ist ein äußerst wichtiger Aspekt dieser Entwicklung. Dennoch bleiben weit reichende Differenzen hinsichtlich der Realisierung individueller und politischer Menschenrechte, insbesondere der Meinungsfreiheit, der Todesstrafe und der Minderheitenrechte, in der Volksrepublik sowie im beiderseitigen Demokratieverständnis bestehen.

Ich möchte auf vier mögliche Konfliktfelder hinweisen:

Erstens: Mit der zunehmenden Konkurrenz um Energie- und Rohstoffsicherheit, der europäischen und umgekehrt der chinesischen Waffenexport- und Militärhilfepolitik in verschiedenen Regionen können Menschenrechtsfragen auch zu ernststen Konflikten in den europäisch-chinesischen Beziehungen führen. Es müsste in Chinas eigenem Interesse, auch an der politischen Stabilität seiner Energie- und Rohstofflieferanten, liegen, wenn China in diesen Regionen Menschenrechte und Demokratie nicht als nachgeordnete Fragen betrachtete. Nicht zuletzt würde es bereits mittelfristig riskieren, direkt in gefährliche regionale Konflikte hineingezogen zu werden und letztlich auch seine ökonomischen Interessen durch die unweigerliche Instabilität zu gefährden. Die Übernahme der OSZE-Prinzipien für konventionelle Waffenexporte und der Wassenaar-Vereinbarung über Export-Kontrollen von konventionellen und Dual-Use-Waffen und -Technologien durch China wäre dringend erforderlich.

Zweitens: Auch die zunehmenden Versuche einiger Staaten mit diktatorischen Regimes und gravierenden Menschenrechtsverletzungen, darunter der Iran und Mitgliedsländer der Shanghai Cooperation Organisation, mit einer Annäherung an China die Konsequenz der internationalen Kritik

wirkungslos zu machen, verweisen darauf, dass die Einhaltung der Menschenrechte in den internationalen Staatenbeziehungen in Zukunft ein zentraler Gegenstand der europäisch-chinesischen Beziehungen werden kann, wenngleich die EU und ihre Mitgliedsländer selbst in dieser Hinsicht ebenfalls allzu oft ihre Glaubwürdigkeit durch eine interessengeleitete Doppelzüngigkeit diskreditieren.

Drittens: Die Stabilität und strategische Verlässlichkeit der europäischen Politik gegenüber der Volksrepublik China wird wesentlich von der Stabilität der wirtschaftlichen, sozialen und politischen Entwicklung Chinas bestimmt werden. Wenn der radikale wirtschaftliche Wandel in China nicht mit einem sozialen und politischen Ausgleich, sondern zum Ausbruch scharfer sozialer, politischer und separatistischer Spannungen und Konflikte in der Volksrepublik führen würde, würde auch die EU eine einseitige Menschenrechtspolitik gegenüber China verstärken. Die Gewährleistung und Entwicklung der sozialen Menschenrechte, das Verbot von Zwangs- und Kinderarbeit, gewerkschaftliche Vereinigungsfreiheit und Streikrecht müssen nicht nur in diesem Zusammenhang auch im Interesse einer modernen, dauerhaft entwicklungsfähigen und sozial gerechten Volkswirtschaft in China sein.

Viertens: Die größte Herausforderung für die europäische Politik gegenüber der Volksrepublik China wird in den nächsten Jahrzehnten jedoch wahrscheinlich auf einem anderen Gebiet entstehen. In den USA wird der Aufstieg Chinas zu Recht als größte Bedrohung für die eigene globale machtpolitische Vorherrschaft gesehen. es ist kaum vorstellbar, dass die USA die Beeinträchtigung oder auch nur Relativierung ihrer globalen Rolle als einzige verbliebene Supermacht akzeptieren werden. Die Möglichkeiten der USA, den weiteren weltpolitischen Aufstieg Chinas zu verhindern oder auch nur zu begrenzen sind jedoch begrenzt. Neben militärischer Einkreisung wird ein zentrales Element der USA daher höchstwahrscheinlich die verschärfte Instrumentalisierung von Menschenrechtspolitik gegen die Volksrepublik sein. Auch die (teilweise) Lähmung Chinas durch interne Konflikte (Tibet, Sinkiang , Hongkong, Religionsfreiheit, Falung Gong etc.) oder die Aufweichung der internationalen Ein-China-Politik werden zum Kalkül gehören. Der Druck der USA auf die Europäische Union, sich dieser Strategie anzuschließen, wird groß sein. Ob die EU einer solchen machtpolitischen Instrumentalisierung der Menschenrechte widerstehen und zugleich einen prinzipiellen offenen, auf die Gewährleistung der Menschenrechte gerichteten ehrlichen Dialog mit China führen wird, ist ebenso offen wie die Frage, ob unter solchen Umständen die viel beschworene Tatsache, dass die EU und China keine strategischen Konkurrenten sind, Bestand behalten wird.

Die Europäische Union ist weder im Innern noch in ihren internationalen Beziehungen ein ausreichendes Beispiel für eine konsequente positive Menschenrechtspolitik. Ihre seitens der EU immer wieder praktizierte Instrumentalisierung, doppelte Maßstäbe und ihre Unterordnung unter machtpolitische, militärische und wirtschaftliche Interessen sind nicht akzeptabel und - wie sich immer öfter und massiver zeigt - letztlich für die internationale Sicherheit, die notwendige Lösung globaler Herausforderungen

auf allen Gebieten sowie für die universelle Geltung von Menschenrechten und Demokratie kontraproduktiv. Auch wenn es dringend geboten ist, unterschiedliche historische Erfahrungen, Entwicklungsniveaus, politische, soziale und kulturelle Bedingungen zu berücksichtigen, wird aber auch die Volksrepublik China ebenso vor der Notwendigkeit stehen, Menschenrechts- und Demokratiefragen in ihrer nationalen und internationalen Politik einen neuen, einen zentralen Stellenwert einzuräumen. Das ist eine entscheidende Frage ihrer aktuellen und künftigen Verantwortung als Großmacht. Es ist die Frage, ob auf den imperialen Unilateralismus und Interventionismus der USA nur eine Epoche mehr oder minder größerer Multipolarität und neuer wirtschaftlicher und militärischer Kräftegleichgewichte oder tatsächlich ein rechts- und UN-gebundener Multilateralismus folgt, der in der Lage wäre extreme und akut drohende politische, militärische und ökologische Gefahren auf dem Erdball abzuwenden. Ohne die realpolitische Durchsetzung der Universalität der Menschenrechte gibt es diese Perspektive jedenfalls nicht.