

Bernd Lange

Mitglied des Europäischen Parlaments

Vorsitzender des Ausschusses für internationalen Handel (INTA)



Juni 2021

China begegnen

Bausteine einer umfassenden europäischen (Handels-)Strategie mit China Arbeitspapier

Einleitung

Die politische Einigung über das umfassende Investitionsabkommen zwischen der EU und China Ende Dezember 2020 führte innerhalb der EU zu der Erkenntnis, dass die Union sich zwar seit Jahrzehnten mit China auseinandersetzt, bisher aber vor abschließenden Diskussionen zu einer umfassenden europäischen Chinastrategie zurückgewichen ist. Dieses Versäumnis bedeutet, dass diese Diskussion jetzt stattfindet, vor dem Hintergrund des der politischen Vereinbarung über das Investitionsabkommen, seit Langem bestehender Bedenken in der Geschäftswelt über Ungleichbehandlung, diskriminierendes Verhalten und verzerrende staatliche Eingriffe, wachsender Sorge über den Umgang der Kommunistischen Partei Chinas mit Hongkong und über die Menschenrechtssituation in Xinjiang sowie aggressiver Rhetorik und Maßnahmen gegen Politiker, Journalisten und Mitglieder von Denkfabriken, die der chinesischen Regierung kritisch gegenüberstehen.

Das Verhältnis zwischen der EU und China ist geprägt von Ungleichgewichten und, um einiges bedeutsamer, von sehr unterschiedlichen Ansichten über die Welt, in der wir leben und über die bilaterale Beziehung als solche. Eine große Mehrheit in der Europäischen Union sieht in China in erster Linie einen wirtschaftlichen Akteur. Für manche ist China eine unvollkommene Marktwirtschaft, für andere eine vom Staat, d. h. von der Kommunistischen Partei Chinas, dominierte Wirtschaftsraum. Beide Sichtweisen erlauben es der EU jedoch, ihren Umgang mit China auf einer von wirtschaftlichen Interessen dominierten Grundlage zu gestalten. Dies ist auch die Linse, durch die die EU versucht hat, chinesische Handlungen auszulegen – doch diese Sichtweise ist immer weniger in der Lage, zu erfassen und zu erklären, was wir beobachten.

Für China ist die Beziehung mit der EU viel mehr als eine ausschließlich wirtschaftliche oder durch wirtschaftliche Interessen dominierte Partnerschaft. Sie ist ein Mittel, geopolitische und inländische Ziele zu erreichen. Das Verhalten Chinas muss in diesem Kontext betrachtet werden. Chinas Annahme von drei Schlüsselinstrumenten in der jüngsten Vergangenheit – der Liste für unzuverlässige Unternehmen, eines Exportkontrollgesetzes und eines „Abwehrgesetzes“ – unterstreicht, dass China vor allem dem Schutz seiner eigenen politischen

Interessen Vorrang einräumt. Natürlich gibt es noch andere (teilweise weniger greifbare) Mittel, mit denen China seine eigenen Interessen verteidigt: Die Einleitung eines Handelskrieges als Reaktion auf Australiens Forderungen nach einer Untersuchung zu den Ursprüngen von COVID-19, Kampagnen zur Verbreitung von Desinformation, z. B. über die Situation in Xinjiang, und Angriffe auf Personen, die Untersuchungen zu der Region fordern, „spontane“ Boykotts von westlichen Marken, die Teil der Better-Cotton-Initiative sind, und die Ausnutzung von Cyber-Schwachstellen in Drittländern.

Diese Beobachtungen verdeutlichen, wie komplex die Beziehung ist, und dass einzelne Handlungen in Brüssel und Peking fast zwangsläufig sehr unterschiedlich wahrgenommen und bewertet werden. In vielerlei Hinsicht erscheint es so, als müsste die EU sich der harten Realität stellen, dass sie die zugrundeliegenden Faktoren für Chinas Beziehungen zum Rest der Welt in den letzten Jahren falsch interpretiert oder vernachlässigt hat und jetzt unter Zugzwang steht, eine Antwort zu formulieren. Sie muss politischen Spielraum auf der Grundlage einer Agenda finden, in der Menschen- und Arbeitnehmerrechte und Umweltnormen berücksichtigt werden, und gleichzeitig ihre wirtschaftliche und umfassendere außenpolitische Agenda verfolgen.

Berücksichtigt werden, sollte die Erkenntnis, dass die Ergebnisse der internationalen Zusammenarbeit mit China nicht so einseitig sind, wie manche Kommentatoren gern behaupten. Die ersten Jahre der WTO-Mitgliedschaft Chinas verdeutlichen die positiven Auswirkungen von Zusammenarbeit, die z. B. durch Liberalisierungsreformen und Modernisierung von Standards auf nationaler Ebene gekennzeichnet war. Die Beobachtung, dass diese Reformen nicht auf die subnationale Ebene durchsickerten und durch den Druck des Wirtschaftswachstums und den zunehmenden staatlichen Interventionismus in den letzten Jahren in den Schatten gestellt wurden, verdeutlicht jedoch, was es für eine gewaltige Aufgabe ist, die chinesische Wirtschaft zu reformieren, und wie stark die Kräfte sind, die nationalistische Ziele verfolgen. Diejenigen, die erwarten, dass China ein marktorientiertes Wirtschaftsmodell annimmt, werden durch Zusammenarbeit sicherlich nicht zufriedengestellt werden. Dennoch können Ergebnisse erzielt werden, durch äußeren Druck und andere Mittel, und zwar indem eine Umgebung geschaffen wird, die der Förderung einer inländischen Reformagenda zuträglich ist.

Auf Grundlage dieser Beobachtungen kommen wir zu dem Schluss, dass ein Ansatz der Isolation und ausschließlichen Konfrontation einzig dazu führen würde, dass sich Positionen verhärten und dadurch Nationalisten und Konservative gestärkt würden, sowie dass schlussendlich eine Situation entstünde, in der alle Seiten verlieren. Ein Szenario, in dem sich die beiden Wirtschaftsräume vollständig voneinander abgekoppelt haben, oder einen solchen Zustand anstreben, wurde von der Diskussion ausgeklammert. Gleichzeitig sollte klar sein, dass der Status quo der Beziehung und deren derzeitige Entwicklung, für die EU weder zufriedenstellend noch nachhaltig sind. Der Marktzugang ist einseitig unausgewogen gestaltet – allein europäische Unternehmen und Organisationen sind mit offener und verdeckter Diskriminierung konfrontiert. Des Weiteren gibt es besorgniserregende Anzeichen von einschüchterndem Verhalten durch die chinesische Regierung in Bezug auf Entscheidungen, die auf Ebene der EU oder ihrer Mitgliedstaaten getroffen wurden. Die EU befindet sich zunehmend in Situationen, in denen ihr schlicht keine Mittel zur Verfügung stehen, um auf chinesische Handlungen zu reagieren.

Es sollte auf der Hand liegen, dass kein einzelnes Instrument oder Abkommen den komplexen Charakter der Beziehung erfassen und auf sämtliche dazu gehörende Ambitionen, Herausforderungen und Bedenken eingehen kann. Stattdessen bedarf es einer umfassenden

Mischung von kooperativen und unilateralen Elementen, die an gemeinsamen Zielen ausgerichtet sind. Diese Ziele, die davon geprägt sein sollten, wie sich die EU die Art der Beziehung mittelfristig vorstellt, werden dabei genauso wichtig sein, wie die Instrumente, die nötig sind, um die Ziele zu erreichen.

Es wird in der Zukunft für die EU entscheidend sein:

- Beschlüsse in regulatorischen Belangen oder anderen Bereichen vollständig souverän entsprechend ihrer eigenen Interessen fassen zu können,
- sicherzustellen, dass ihre eigenen Marktzugangsverpflichtungen im Wesentlichen erwidert werden,
- dafür Sorge zu tragen, dass ihre Wertschöpfungsketten funktionsfähig und verlässlich bleiben sowie nachhaltig und fair konzipiert sind,
- dass sie in der Lage ist, für eine auf Regeln und universelle Werte basierende Weltordnung einzustehen.

Keines dieser Ziele ist heute sicher erfüllt.

Auf Grundlage der Bewertung der aktuellen Situation und des derzeitigen Instrumentariums der EU gelangen wir zu folgenden Beobachtungen und Forderungen:

A) Kooperative Elemente

Es gibt zahlreiche bestehende und mögliche Elemente von kooperativem Charakter, die Bestandteil der bilateralen Beziehung sind. Sie bestehen in Form von Abkommen und Zusammenarbeit in bilateralen und internationalen Gremien.

1) Bilaterale Ebene

Bestehende Elemente

Abkommen über geografische Angaben:

– Durch das Abkommen zwischen der EU und China über geografische Angaben werden rund 200 europäische und chinesische Agrarlebensmittelbezeichnungen vor Nachahmung und widerrechtlicher Verwendung geschützt.

Bilaterale Dialoge und Zusammenkünfte:

– Verschiedene Plattformen, wie der EU-China-Gipfel und der Wirtschafts- und Handelsdialog sowie die interparlamentarischen Treffen zwischen der EU und China.

Ratifizierung ausstehend

UIA (engl.: CAI):

– Das umfassende Investitionsabkommen (engl. Comprehensive Agreement on Investment) zwischen der EU und China ist sicherlich das bedeutendste Element in der aktuellen Diskussion. In dem Abkommen werden bestehende und neue Verpflichtungen zur Marktöffnung kodifiziert und ein Gremium zur Beilegung von Streitigkeiten eingerichtet. Es enthält Verpflichtungen zur nachhaltigen Entwicklung einschließlich Arbeitnehmerrechte, die jedoch nur im Rahmen eines „weichen“ Streitbeilegungsmechanismus ohne die Möglichkeit von Sanktionen durchsetzbar sind. Auch wenn durch das Abkommen bei weitem keine wirklich gleichen Wettbewerbsbedingungen geschaffen würden, würde es dennoch den europäischen Marktzugang verbessern und verfestigen sowie ein verbessertes Gleichgewicht schaffen.

2) Pluri-/multilaterale Elemente

WTO – China und die EU sind beide – nach Aussage ihrer jeweiligen Regierungen – engagierte Mitglieder der Welthandelsorganisation. Im Verlauf der Jahre hat sich jedoch gezeigt, dass die Regeln der WTO nicht in allen Fällen in der Lage sind, den einzigartigen Charakter und die damit zusammenhängenden Herausforderungen des chinesischen Wirtschaftsmodells zu erfassen. Die Regeln zur Transparenz von Subventionen, Diskussionen über die differenzierte Sonderbehandlung und andere Themen wie die Initiative zu Umweltgütern, werden die Gelegenheit bieten, zu zeigen, dass die WTO nicht nur weiterhin ein wichtiger Eckpfeiler der globalen Handelsarchitektur ist, sondern auch, dass ihre Mitglieder gewillt sind, Kompromisse einzugehen, um die Zukunft der Institution zu sichern.

Auch wenn Chinas Beitritt zur WTO nicht in Bezug auf alle Hoffnungen auf Wandel Erfolge erzielen konnte, sollte der Einfluss des regulatorischen Rahmens nicht unterschätzt werden. Es ist wichtig, weiterhin alle Gelegenheiten – vor allem jetzt im Rahmen der Gesundheits- und Handelsinitiative – zu nutzen, um das regelbasierte System für faire und nachhaltige Globalisierung auszuweiten.

Im Rahmen der Zusammenarbeit in anderen multilateralen Organisationen wie der IAO, der COP und der WHO zu Themen wie Arbeitnehmerrechte, Klimawandel und Gesundheit werden weiterhin Fragen von gemeinsamem Interesse angegangen und wird für alle bilateralen Diskussionen zu den besagten Themen auch in Zukunft bedeutend sein. Das Potential einer gemeinsamen Basis zum Umgang mit dem Klimawandel würde die weltweiten Bemühungen enorm stärken und muss eine Priorität darstellen.

Mögliches zusätzliches Element

Stahlforum:

– Die politisch sensible europäische Stahlbranche steht weiterhin unter stetigem Druck, unter anderem wegen weltweiter Überkapazitäten und unlauterer Handelspraktiken von Herstellern in Drittländern. Ein Weg, die zugrundeliegenden Ursachen dieser Situationen anzugehen, ist das Globale Forum zu Stahlüberkapazitäten, an dem China bisher nicht teilnimmt.

B) Unilaterale Elemente

Die EU und China sind sich in Bezug auf eine Vielzahl an Aspekten ihrer Beziehung nicht einig. Obwohl dies an sich auch für viele Partnerländer der EU zutrifft, ist es aufgrund der Größe, der „kreativen“ Anwendung politischer Instrumente und der Entschlossenheit Chinas jedoch von zentraler Bedeutung, dafür zu sorgen, dass die Fähigkeiten der Union zum autonomen Handeln geschützt und gestärkt werden. Nur so kann sichergestellt werden, dass die EU in der Zukunft in der Lage sein wird ihre eigene Vision einer auf Werten basierenden Weltordnung und den Schutz ihrer Industrie vor unlauterem Wettbewerb zu verfolgen. Dies erfordert die Koordinierung eines breiten Spektrums an Instrumenten, von denen sich viele noch in der Entwicklung befinden, aber dringend benötigt werden.

Bestehende Elemente

Es gibt zahlreiche, im Allgemeinen traditionellere, Handelsinstrumente, auf die sich die EU stützen kann, um bestimmte chinesische Praktiken zu kontern. Die am meisten eingesetzten Instrumente stammen aus dem Bereich Handelsschutz, in dem sich die EU mit der neuen Antidumpingmethodik die Effizienz des Systems bewahrt hat. Aber auch andere

Gesetzgebungsakte, wie die Verordnung über die Überprüfung von Investitionen der EU, können eine wichtige Rolle beim Schutz von EU-Interessen spielen. Auch wenn diese Verordnung ein Schlüsselinstrument im Instrumentarium der EU darstellt, so wurde sie in einem politischen Klima angenommen, das sich stark vom aktuell beobachteten Schwerpunkt auf strategische Industrien und fragile Lieferketten unterschied. Vor diesem Hintergrund bietet es sich an, die Wirksamkeit und Effizienz der Verordnung neu zu bewerten. Mit der Ernennung des „Chief Trade Enforcement Officers“ hat die EU unterstrichen, wie ernst es ihr mit ihrem neugefundenen, entschlossenerem Auftritt auf globaler Ebene ist.

Wenn die EU ihre Rhetorik einer „auf Werten basierenden“ Akteurin mit mehr Leben füllen möchte, muss sie zeigen, dass sie in der Lage und bereit ist, die universellen Freiheiten und Werte, die sie fördern will, zu schützen und für diese einzutreten. Der Einsatz der globalen Sanktionsregelung im März 2021 war ein lange überfälliger Schritt zur Reaktion auf die Vorwürfe von Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang. Auch wenn die zuletzt ergriffenen Schritte eher symbolischen Charakter hatten, zeigt die sofortige chinesische (Über)Reaktion, wie wichtig es ist, solche Praktiken öffentlich bloßzustellen. Die EU muss dieses Instrument – idealerweise in enger Zusammenarbeit mit anderen Verbündeten – auch zukünftig anwenden, wenn die Umstände dies rechtfertigen.

Fehlende Elemente

Es werden derzeit einige Instrumente erarbeitet, mit denen einerseits die europäische Souveränität geschützt und andererseits ausgeglichene Wirtschaftsbeziehungen angestrebt werden.

Auf Grundlage des erfolgreichen Abschlusses der Durchsetzungsverordnung haben die EU-Organe vereinbart, sofort an einem Instrument zu arbeiten, mit dem sich die EU gegen Drittländer zur Wehr setzen kann, die versuchen, die EU oder ihre Mitgliedstaaten unter Druck zu setzen, Rechtsvorschriften oder Strategien zurückzunehmen, anzunehmen oder zu ändern. Dieses Instrument sollte eine starke abschreckende Wirkung haben und eine rasche Reaktion der EU garantieren. Ein Vorschlag der Kommission wird in der zweiten Jahreshälfte 2021 erwartet, der dann zeitnah von den beiden gesetzgebenden Organen behandelt und idealerweise unter der französischen Präsidentschaft angenommen werden sollte.

Mit dem Instrument für das internationale Beschaffungswesen (IPI) hätte die EU ein Mittel, um auf gegenseitige Marktöffnungsverpflichtungen im Bereich des öffentlichen Beschaffungswesens zu drängen. Falls Drittländer Bieter aus der EU systematisch ausschließen, sollten Unternehmen aus diesen Ländern ähnlichen Einschränkungen in der EU unterliegen. Nach Jahren des Stillstands haben sich EU-Mitgliedstaaten endlich auf einen gemeinsamen Standpunkt geeinigt, was es den beiden gesetzgebenden Organen ermöglichen wird, in der zweiten Jahreshälfte 2021 in Verhandlungen über den endgültigen Text zu treten.

Durch die Umsetzung des Weißbuches zu Subventionen aus Drittstaaten sollten zusätzliche Instrumente bereitgestellt werden, mit denen es transparenter wird, welche Subventionen Unternehmen aus Drittstaaten erhalten, und mit denen handelsverzerrende Auswirkungen auf den gemeinsamen Markt entgegengewirkt werden kann. Die Vorstellung des Vorschlags für dieses Instrument durch die Kommission im Mai 2021 stellt einen wichtigen ersten Schritt dar, um diese Rechtsvorschrift in die Tat umzusetzen.

Rechtsvorschriften über Sorgfaltspflichten, d.h. ein europäisches Lieferkettengesetz, werden ein Schlüsselinstrument für eine transparentere, nachhaltigere und solidere Gestaltung der

globalen Wertschöpfungsketten darstellen. Durch dieses Instrument sollte eine Reihe gemeinsamer Standards im Bereich Menschen- und Arbeitnehmerrechte sowie Umweltstandards für Unternehmen, die Produkte oder Dienste auf dem Binnenmarkt in Verkehr bringen, geschaffen werden. Unternehmen sollten Verfahren einrichten müssen, um jegliche Risiken in ihren Wertschöpfungsketten für einen Verstoß gegen diese Standards zu ermitteln, sowie Ansätze zur Beseitigung dieser Risiken entwickeln. Diese Rechtsvorschriften sollten ergänzt werden durch ein Instrument, mit dem verhindert wird, dass Güter, die durch ausbeuterische Zwangsarbeit hergestellt worden sind, auf dem Binnenmarkt in den Verkehr gebracht werden. Ein Vorschlag der Kommission wird im 3. Quartal 2021 erwartet.

C) Strategien und Zusammenarbeit mit anderen Partnern

Die Konnektivitätsstrategie der EU hat nie eine ähnliche Aufmerksamkeit erhalten wie ihr chinesisches Pendant, die „Belt and Road“-Initiative. Dies ist eine verpasste Chance, die aber korrigiert werden kann. Wenn die EU eine glaubhafte Akteurin in Asien sein möchte, muss sie ihre Ziele und Ambitionen für die Region klar kommunizieren und diese Vision mit Leben füllen. Sie muss deutlich stärker als früher aufzeigen, welche Vorteile ihre Präsenz in der Region bringt.

Eine Möglichkeit, wie sie das tun könnte, ist in Form von Handelsabkommen mit Ländern im indopazifischen Raum, was wiederum einen wichtigen Einfluss auf die Gestaltung der Beziehungen zwischen der EU und China haben würde. Die EU hat das Potenzial, eine Alternative für Länder zu werden – und ist dies teilweise bereits –, die den Eindruck haben, dass sie derzeit zu stark von China abhängig sind, oder die Möglichkeiten zur Diversifizierung suchen. Mit dem 2020 abgeschlossenen Abkommen mit Vietnam, den bestehenden Abkommen mit Singapur, Japan und Korea und intensiven Verhandlungen über Handelsabkommen mit Australien, Neuseeland und Indonesien, verfügt die EU über ein umfangreiches Netzwerk an Freihandelsabkommen mit Ländern in der Region. Dieses Netzwerk an Freihandelsabkommen könnte mittelfristig durch zusätzliche Abkommen mit Thailand, den Philippinen und Malaysia ergänzt werden. Jüngste Signale versprechen zudem eine umfangreiche Zusammenarbeit mit Indien, wo die Wiederaufnahme der zuvor gestockten Gespräche über ein Freihandelsabkommen ein wichtiges Signal in die Region schickt, ganz besonders nachdem Indien die Verhandlungen über das RCEP-Abkommen, kurz vor dessen Abschluss, verlassen hatte.

Taiwan nimmt aufgrund seiner dominanten Stellung in der Halbleiterproduktion eine zentrale Rolle in den Wertschöpfungsketten vieler Hightech-Unternehmen ein. Es wird für europäische Hersteller natürlich wichtig sein, sicherzustellen, dass sie weiterhin Zugang zu diesen Produkten haben und somit das nahtlose Funktionieren ihrer Produktionsnetzwerke gewährleisten können. Dieser besondere Schwerpunkt der Beziehung sollte bei zukünftigen Perspektiven in der Zusammenarbeit berücksichtigt werden.

Was bisher nicht vorgelegt wurde, ist eine Vision dafür, wie diese Vielzahl an Abkommen auf das übergreifende Ziel, die EU als mächtigen Akteurin in Asien zu etablieren, zusammengreifen. Die derzeit laufenden Arbeiten an einer europäischen Strategie für den asiatisch-pazifischen Raum bieten die Gelegenheit, einen solchen strategischen Rahmen zu schaffen.

Die Zusammenarbeit mit dem anderen großen Akteur in Asien, den USA, sollte in der Diskussion nicht vernachlässigt werden. Es gibt eindeutig Bereiche mit gemeinsamen

Interessen, in denen eine Zusammenarbeit mit der Biden-Regierung angestrebt werden sollte. Bei Themen wie staatseigenen Unternehmen, der Zusammenarbeit in der WTO, digitalen Standards und dem Klimawandel ist dies nicht nur vielversprechend, sondern würde sich auch erheblich auf die Beziehungen zwischen der EU und China auswirken. Als weitere Perspektive für die Zusammenarbeit mit Drittstaaten sollten die trilateralen Arbeiten mit Japan und den USA zu Industriesubventionen ausgebaut werden, um allgemeinen Herausforderungen im Zusammenhang mit der Rolle des Staates in der Wirtschaft, Wettbewerbsverzerrung und erzwungenem Technologietransfer zu begegnen.

Schlussfolgerung

Die EU befindet sich an einem Wendepunkt. Sie steht unter immensum Druck, in der Auseinandersetzung, die zwischen den USA und China ausgetragen wird, eine Position einzunehmen, sowie gleichzeitig ihre neue Priorität der Erreichung einer „offenen strategischen Autonomie“ umzusetzen. Ihr Umgang mit China wird sich auf ihre Beziehungen mit dem Rest der Welt sowie auf die Wahrnehmung der EU als globale Akteurin auswirken. Es ist daher von entscheidender Bedeutung, dass die EU in dieser Situation ihre eigene Stimme findet und vor allem mit einer einzigen Stimme spricht – eine hohe Hürde.

Die EU muss dringend einen Konsens über ihre Vision der Art Beziehung, die sie anstreben möchte, erzielen. Dies bedeutet einerseits, dass die Bereiche ermittelt werden müssen, in denen eine Zusammenarbeit möglich und nötig ist. Auch wenn die Verfolgung der kooperativen Elemente der bilateralen Beziehung mitunter wenig aussichtsreich erscheint, wäre es ein Fehler, sie zu verwerfen. Egal, wie viel Druck von außen und innen auf die EU ausgeübt wird eine aggressive Haltung gegenüber China einzunehmen, der Schlüssel zur Gestaltung dieser Beziehung kann nicht sein, sich von allen Formen der Zusammenarbeit zurückzuziehen. Es wird weiter notwendig sein, wo möglich mit China zusammenzuarbeiten und das Land in eine auf Regeln basierende globale Ordnung einzubinden, wobei die Regeln aktualisiert werden sollten, um die sehr speziellen Herausforderungen durch China zu bewältigen.

Ebenso wichtig wird es sein, dass die Union glaubhaft unterstreicht, dass das Verhalten und der Einfluss Chinas, Grenzen haben muss. Es liegt im langfristigen Interesse der EU, dass sie eine klare Vision davon hat, wo diese Grenzen verlaufen und welche Reaktionen ein Verstoß gegen diese Grenzen umfasst. In diesem Zusammenhang kann nicht genug betont werden, wie wichtig Einigkeit innerhalb der EU ist. Es ist fraglich, ob Instrumente, für die einstimmige Beschlüsse im Rat erforderlich sind, für die Bildung einer solchen einheitlichen Front wirksam sein können, oder ob Formate wie 17+1 in diesem Zusammenhang kurz-, mittel- oder langfristig nützlich sein können.

In Bereichen, in denen die EU und China nicht einer Meinung sind, muss die EU in einer Position sein, in der sie ihre Interessen klar artikulieren und ihre politischen Entscheidungen gegebenenfalls auf unilateraler Ebene oder zusammen mit gleichgesinnten Partnern verteidigen kann. Außer Frage steht in dieser Hinsicht, dass die EU die zuvor beschriebenen ausstehenden Instrumente voranbringen muss. Sie werden das Rückgrat einer robusten und glaubwürdigen Chinastrategie bilden. Aber selbst diese Instrumente werden nicht all die komplexen Fragen beantworten, die China aufbringt. Wie sollte die EU auf „spontane“ Propagandakampagnen reagieren, die dazu führen, dass europäische Unternehmen boykottiert werden? Kann es jemals ein Instrument geben, das hierfür eine überzeugende Antwort liefert? Wir müssen in der Lage sein, unser Instrumentarium ständig an neu auftretende Herausforderungen wie diese anzupassen.

Wenn sich aus den letzten Monaten ein Schluss ziehen lässt, dann ist es die Erkenntnis, dass die Zukunft der Beziehung zu China sicherlich nicht allein von Europa bestimmt werden wird – egal, wie sehr sich die EU dies wünschen mag. Die Auswirkungen der Bemühungen Chinas für einen „dualen Kreislauf“ könnten bereits heute bedeuten, dass wirtschaftliche Möglichkeiten und der Spielraum für Zusammenarbeit nachhaltig eingeschränkt sind. Es ist außerdem eindeutig, dass, während die EU noch auf der Suche nach ihren eigenen Erwartungen für die bilaterale Beziehung ist, ihr China in dieser Hinsicht einen Schritt voraus ist und eine konkrete Vorstellung davon hat, wo es die Trennlinie zwischen Zusammenarbeit und Konfrontation zieht.