

E-PAPER

Policy Paper

Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europä- ischen China-Strategie?

Eine Übersicht über die politischen
Grundsatzdokumente der
EU-Mitgliedstaaten zu China

VON JACOB MARDELL

Eine Publikation der Heinrich-Böll-Stiftung, Juni 2024



Auf dem Weg zu einer gemeinsamen europäischen China-Strategie?

Von Jacob Mardell

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	3
Welche Länder verfügen über eine China-Strategie?	5
Gründe für eine öffentliche China-Strategie	7
Argumente gegen eine öffentliche China-Strategie	8
Synergien zwischen den China-Strategien	9
Bewertung der einzelnen Länder	15
Empfehlungen für die weitere Forschung	36
Über den Autor	38

Zusammenfassung

Die meisten Mitgliedstaaten der Europäischen Union haben keine offiziellen Strategie-papiere zum Thema China verabschiedet. Nur Deutschland, Finnland, Schweden und die Niederlande haben in den vergangenen fünf Jahren Grundsatzdokumente mit dem Schwerpunkt China veröffentlicht. Die Slowakei kann eine Strategie zur Verbesserung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit China aus dem Jahr 2017 vorweisen, Dänemark hat 2008 eine Strategie veröffentlicht. Einige EU-Mitgliedstaaten, wie Frankreich und Belgien, und bestimmte Ministerien, wie das deutsche Wirtschaftsministerium, haben interne China-Strategien und -Leitlinien verabschiedet, die der Öffentlichkeit nicht offiziell zugänglich gemacht wurden. Außerhalb der EU hat die Schweiz im März 2021 eine China-Strategie beschlossen.

Diese Dokumente, die gemeinhin als «China-Strategien» bezeichnet werden, sind eher Beschreibungen nationaler Positionen zu China als konkrete Strategien zur Gestaltung der bilateralen Beziehungen.

Andere Länder befinden sich in verschiedenen Stadien der Formulierung ihrer China-Strategie. Einige haben Strategien zum indopazifischen Raum oder zu Asien veröffentlicht, die auch auf China eingehen. Viele Länder werden jedoch in naher Zukunft wohl keine china-spezifischen Grundsatzdokumente veröffentlichen.

Es gibt verschiedene Gründe, warum einige Länder bislang noch kein Grundsatzdokument zu China erarbeitet haben: von mangelnden Kapazitäten und Ressourcen bis hin zu unterschiedlichen politischen Prioritäten. Wieder andere Länder halten ihre Strategiedokumente unter Verschluss, weil sie ihre Position nicht öffentlich machen wollen. Sie vermeiden es, allzu tiefe Einblicke in ihre politische Rason zu geben oder gar ihre Beziehungen zu China zu beschädigen.

Deutschland, Finnland, die Niederlande und Schweden sehen sich in ihren Beziehungen zu China mit ähnlichen Problemen konfrontiert. Die in ihren jeweiligen China-Strategien formulierten Grundsätze stimmen alle mit der auf EU-Ebene kommunizierten China-Strategie überein.

Analysiert man andere Grundsatzdokumente der EU-27, in denen China erwähnt wird, wie etwa Strategien für den indopazifischen Raum und Asien oder nationale Sicherheitsstrategien, so zeigt sich, dass die Länder in ihren Positionen nicht sehr voneinander abweichen. Unterschiede liegen eher in der Gewichtung bestimmter Themen, insbesondere des Verhältnisses von Russland zu China, Taiwan und der transatlantischen Zusammenarbeit.

Die Grundsatzdokumente der EU-Mitgliedstaaten zu China sind Teil einer umfassenderen politischen Entwicklung, die in verschiedenen Strategiepapieren zum Ausdruck kommt, angefangen bei dem Dokument «EU-China. A Strategic Outlook» bis hin zur jüngsten deutschen China-Strategie. Ähnlich wie im Dokument «A Strategic Outlook», das China als Konkurrenten, Partner und Systemrivalen bezeichnet, verlagert sich auch in anderen Dokumenten der europäische Diskurs in Richtung «Konkurrent» und «Rivale». Die Veröffentlichung der deutschen China-Strategie treibt diese Debatte voran und steht in einem fortlaufenden Dialog mit früheren und künftigen Grundsatzdokumenten.

Welche Länder verfügen über eine China-Strategie?

Vier EU-Mitgliedstaaten haben außenpolitische Papiere veröffentlicht, die sich ausschließlich mit China befassen:

- Das Strategiepapier der Niederlande «China-Niederlande: Ein neues Gleichgewicht» wurde im Mai 2019 [veröffentlicht](#).
- Die schwedische Regierungsmitteilung «Ansatz für chinabezogene Angelegenheiten» [erschien](#) im September 2019.
- Im Juni 2021 wurde Finnlands «Aktionsplan der Regierung zu China» [veröffentlicht](#).
- Die deutsche China-Strategie wurde im Juli 2023 [veröffentlicht](#).

Außerdem [veröffentlichte](#) die Slowakei im Jahr 2017 ein inzwischen leicht veraltetes Strategiedokument zum Ausbau der wirtschaftlichen Zusammenarbeit mit China. Die Schweiz ist zwar kein EU-Mitgliedstaat, hat aber eine 40-seitige «China-Strategie» erarbeitet und im März 2021 [verabschiedet](#).

In mehreren EU-Mitgliedstaaten, wie etwa Österreich, befinden sich Strategiepapiere in unterschiedlichen Stadien der Ausarbeitung.

Eine Reihe von EU-Mitgliedstaaten hat Strategien für Asien oder den indopazifischen Raum herausgegeben, in denen China in unterschiedlichem Maße erwähnt wird. Einige Länder formulieren derzeit Grundsatzdokumente zu Asien.

Die nationale China-Position der meisten EU-Mitgliedstaaten muss man aus allgemeinen außenpolitischen Strategien, nationalen Sicherheitsstrategien oder anderen offiziellen Dokumenten ableiten. In den offiziellen politischen Papieren vieler Länder wird China jedoch gar nicht erwähnt.

Tabelle: Aktuelle China-Strategien der EU-Mitgliedstaaten

Belgien	verfügt über eine interne China-Strategie; es folgt möglicherweise eine allgemeinere Mitteilung, was aber noch nicht entschieden ist.
Bulgarien	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Dänemark	veröffentlichte im Jahr 2008 den inzwischen überholten Aktionsplan zu China mit dem Titel «Partnerschaft zum gegenseitigen Nutzen».
Deutschland	veröffentlichte im Juli 2023 eine 64-seitige «China-Strategie»; das Bundesministerium für Wirtschaft und Klimaschutz verfügt zudem über interne Leitlinien zu China.
Estland	Ein Bericht über die künftigen Beziehungen zwischen Asien und Estland wurde im Juni 2022 veröffentlicht ; weitere Projekte sind in Vorbereitung.
Finnland	veröffentlichte im Juni 2021 einen 35-seitigen «Aktionsplan der Regierung» zu China.
Frankreich	Eine interne China-Strategie wurde Berichten zufolge im Jahr 2019 fertiggestellt; eine neue Strategie könnte nach Macrons Staatsbesuch in China folgen.
Griechenland	Der Strategieprozess wurde Berichten zufolge 2020–2021 eingeleitet, verlor dann aber an Schwung.
Irland	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Italien	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Kroatien	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Lettland	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Litauen	Politische Grundsatzdokumente gehen ausführlich auf China ein; eine Strategie für den indopazifischen Raum erschien im Juli 2023; eine chinaspezifische Strategie liegt nicht vor.
Luxemburg	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Malta	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Niederlande	veröffentlichten im Mai 2019 ein 53-seitiges Strategiepapier mit dem Titel «China-Niederlande: Ein neues Gleichgewicht».
Österreich	Ein Inputpaper wurde 2020 in Auftrag gegeben , doch hat der Formulierungsprozess der China-Strategie an Schwung verloren. ^[1]
Polen	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Portugal	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Rumänien	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Schweden	veröffentlichte im September 2019 eine 22-seitige Regierungsmitteilung unter dem Titel «Heran-gehensweise an chinabezogene Angelegenheiten».
Slowakei	veröffentlichte im Jahr 2017 ein Papier zum Ausbau der Wirtschaftsbeziehungen mit China; eine neue außenpolitische Strategie befindet sich Berichten zufolge in der Entwicklung.
Slowenien	Im Zuge der Überprüfung der allgemeinen außenpolitischen Strategie wird derzeit eine Asien-Strategie entwickelt.
Spanien	Es ist unwahrscheinlich, dass sich eine China-Strategie in der Entwicklung befindet; eine Asien-Strategie wurde 2018 veröffentlicht , konzentriert sich aber nicht auf die bilateralen Beziehungen zu China.
Tschechische Republik	Berichten zufolge ^[2] wird derzeit eine China-Strategie erarbeitet; im November 2022 wurde eine Strategie zum indopazifischen Raum veröffentlicht , in der China eine wichtige Rolle spielt; eine Sicherheitsstrategie wurde im Juni 2023 herausgegeben.
Ungarn	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.
Zypern	Es liegt keine offizielle China-Strategie vor.

- 1 Sofern nicht anders angegeben, bezieht sich der Begriff «China-Strategie» allgemein auf öffentliche und offizielle Strategiepapiere mit Fokus auf China.
- 2 Die Formulierung «Berichten zufolge» bezieht sich hier auf Informationen, die indirekt, d. h. von einer vertrauenswürdigen Quelle, bezogen wurden, aber nicht öffentlich sind und nicht von direkten Prozess-beteiligten bestätigt wurden.

Gründe für eine öffentliche China-Strategie

Es sind mehrere Gründe denkbar, warum sich eine Regierung für die Veröffentlichung eines Strategiepapiers zu einem bestimmten Thema entscheidet. Ein solches Dokument kann Transparenz und Verantwortlichkeit im politischen Entscheidungsprozess fördern, indem es die Politik der Regierung vorstellt und zugleich implizit Interessengruppen und die breite Öffentlichkeit zu einer Reaktion einlädt.

Als Zweck eines öffentlichen politischen Grundsatzdokuments lässt sich auch denken, der Öffentlichkeit den Wissensstand und die Anliegen der Regierung in einer brisanten Frage aufzuzeigen. Es kann aber auch ein Versuch der Regierung sein, eine Debatte und öffentliches Interesse für einen wichtigen Punkt anzuregen oder die Unterstützung der Öffentlichkeit zu gewinnen, indem sie ihre Gründe für eine bestimmte politische Priorität darlegt.

Wird die politische Stoßrichtung öffentlich festgelegt, hat dies gegenüber einem internen Papier den Vorteil, dass es einen weithin zugänglichen Bezugsrahmen schafft. Eine öffentliche Strategie dient als Manifest. Sie verleiht einer bestimmten politischen Richtung Legitimität und gibt allen Regierungsstellen einen einheitlichen Rahmen für ihr künftiges Handeln vor.

Oft ist schon die Formulierung eines Positionspapiers ein wichtiger Teil des politischen Entscheidungsprozesses. Um es zu verfassen, berät sich die Regierung mit Expert*innen und sammelt Informationen zu einem bestimmten Thema. Möglicherweise ist es auch erforderlich, einen Konsens zwischen verschiedenen Lagern innerhalb der Regierung herzustellen. Wie im Fall der deutschen China-Strategie kann der Formulierungsprozess selbst umstritten sein. Letztlich mag die Formulierung eines Strategiepapiers auch helfen, interne Differenzen in einer Regierung beizulegen, weil sie gezwungen wird, sich mit einem Thema auseinanderzusetzen und eine Position zu beziehen.

Die China-Papiere der Niederlande, Finnlands, Deutschlands und Schwedens sind alle eine Reaktion auf die Notwendigkeit, die Beziehungen zu China im Lichte veränderter geopolitischer Gegebenheiten neu zu bewerten. Man kann sie als Teil einer umfassenderen Entwicklung in der China-Politik sehen, die in verschiedenen europäischen Strategiepapieren zum Ausdruck kommt, beginnend mit dem Dokument «EU-China. A Strategic Outlook», das im März 2019 [veröffentlicht](#) wurde. Ähnlich wie der «Strategic Outlook» China als Konkurrenten, Partner und Systemrivalen bezeichnet, verlagern auch die anderen Dokumente den Diskurs in Richtung «Konkurrent» und «Rivale».

Argumente gegen eine öffentliche China-Strategie

Die meisten EU-Mitgliedstaaten haben keine Strategiepapiere veröffentlicht, die sich speziell mit China befassen. Vor allem in kleineren EU-Ländern sind die wahrscheinlichsten Erklärungen dafür begrenzte Kapazitäten der Regierung und die politische Prioritätensetzung.

Es fehlt an Fachwissen über China. Der Formulierung einer neuen China-Strategie gilt nicht der vordringliche Einsatz von Regierungsressourcen. Das heißt aber nicht unbedingt, dass diese Regierungen keine kritische Haltung gegenüber China einnehmen wollen. So sind Kroatien und Rumänien vielleicht gar nicht in der Lage, einer China-Politik Priorität einzuräumen, und orientieren sich stattdessen an den Vorgaben aus den größeren EU-Mitgliedstaaten sowie aus Brüssel und Washington.

Andere Länder sind vielleicht durchaus in der Lage, eine China-Strategie zu formulieren, veröffentlichen diese jedoch nicht. So verfügen Belgien und Frankreich zwar über interne Strategiedokumente zu China, haben aber der Öffentlichkeit noch kein chinabezogenes Strategiepapier vorgelegt.

Offenkundig werden solche Dokumente nicht publiziert, damit China nicht von ihrem Inhalt erfährt. Denkbar ist aber auch, dass ein Land sowohl eine interne Strategie besitzt als auch ein allgemeineres öffentliches Dokument herausgibt, aus dem sensible Informationen entfernt wurden. Tatsächlich enthalten die vorhandenen politischen Papiere zu China nicht viel konkrete Strategie. Stattdessen sind sie eher als Positionspapiere zu bezeichnen, die den nationalen Standpunkt zu China grob umreißen.

Einige Regierungen sind wahrscheinlich schlichtweg der Ansicht, dass die Risiken, Peking in einem nationalen strategischen Kontext öffentlich als Gegner darzustellen, stärker ins Gewicht fallen als die oben beschriebenen Vorteile einer öffentlichen China-Strategie. Ein weiteres Risiko bei der Formulierung einer China-Strategie besteht darin, dass der Prozess Gräben innerhalb eines Landes aufzeigen oder sogar vertiefen könnte, die externe Akteure dann möglicherweise instrumentalisieren. Bei der Vorstellung von Strategien müssen die Regierungen ein breites Bündnis von politischen Akteur*innen einbeziehen.

Ebenso ist es wichtig, Unterschiede in den politischen Kulturen der EU-Mitgliedstaaten zu berücksichtigen. Während es in einigen Ländern üblich ist, Transparenz zu üben und die Öffentlichkeit in den politischen Entscheidungsprozess einzubeziehen, legen andere Länder mehr Wert auf Vertraulichkeit und interne Entscheidungsprozesse.

Synergien zwischen den China-Strategien

In Finnland, Deutschland, den Niederlanden und Schweden herrscht grundsätzlich Einigkeit

Die China-Strategien Finnlands, Deutschlands, der Niederlande und Schwedens haben viele Gemeinsamkeiten. Ihre Einschätzungen sind unterschiedlich komplex ausgearbeitet, doch sie identifizieren weitgehend dieselben Probleme in den Beziehungen zu China und bekennen sich zu denselben Grundsätzen, die alle mit der auf EU-Ebene kommunizierten China-Strategie übereinstimmen.

Die Strategien stellen sowohl Chancen als auch Herausforderungen in Bezug auf China dar. Dabei verlagert sich allerdings der Akzent auf die Herausforderungen, wie es in der Erklärung der EU zum «Strategic Outlook» 2019 heißt: «In Europa wird zunehmend anerkannt, dass sich das Gleichgewicht zwischen Herausforderungen und Chancen in Bezug auf China verschoben hat.» Die niederländische Formulierung «offen, wo möglich, schützend, wo nötig» trifft es gut. Der Tenor «Chancen, jedoch verbunden mit Herausforderungen» zieht sich wie ein roter Faden durch die Strategien.

Sie alle betonen deutlich die Notwendigkeit einer einheitlichen und werteorientierten China-Politik der EU, insbesondere im Hinblick auf Menschenrechte. Sie betonen die Rolle der EU als «wichtigster Kanal» (Niederlande), «wichtigster Bezugsrahmen» (Finnland) und «wichtigste außenpolitische Arena» (Schweden). Die deutsche Strategie enthält einen Abschnitt mit dem Titel «Deutsche China-Strategie im Rahmen der gemeinsamen EU-China-Politik».

Die Strategien unterscheiden sich zwar in Bezug auf die behandelten Themenbereiche, doch ist das Fehlen eines Themas in einem Dokument nicht unbedingt ein Hinweis auf eine Abweichung. Einige der Unterschiede spiegeln besondere nationale Interessen wider. So geht etwa Finnland ausführlich auf Chinas Einfluss in der Arktis ein. Die niederländische Politik enthält einen Abschnitt über den chinesischen Einfluss in der niederländischen Karibik. Die deutsche Strategie legt einen seiner Schwerpunkte auf Multi-Level-Governance und das föderale System Deutschlands.

Die Dokumente unterscheiden sich in ihren Bewertungen der Beziehungen zu China vor allem in der Tiefe und ihrer relativen Gewichtung von Chancen und Herausforderungen. Dies liegt teilweise, aber nicht ausschließlich am jeweiligen Veröffentlichungszeitpunkt. Wie zu erwarten ist, stellt die deutsche China-Strategie als das jüngste Grundsatzdokument die spezifischen Herausforderungen und Lösungsansätze am detailliertesten dar. Sie stützt sich auf eine mehrjährige Debatte über den Wettbewerb und die Rivalität mit China sowie auf die erfolgreiche Entwicklung politischer Instrumente auf EU-Ebene. Die

niederländische Strategie von 2019 bietet allerdings eine gründlichere und kritischere Bewertung als das zwei Jahre später veröffentlichte finnische Dokument.

Von den vier Strategien zeichnen sich das niederländische und das deutsche Dokument durch ihre besonders eingehende Bewertung Chinas, seiner Stellung in der Welt und des Stands der bilateralen Beziehungen aus. So vermittelt die niederländische Strategie die Auffassung, die chinesischen politischen Eliten seien tief in antiwestlichen Annahmen verhaftet, weshalb «die Niederlande relativ wenig tun (oder unterlassen) können, um China freundlich zu stimmen».

Wie bereits angedeutet, sind alle vier Grundsatzdokumente eher als «Positionspapiere» denn als Strategien zu sehen. Ihre Hauptfunktion besteht darin, das eigene Verständnis der chinesischen Regierung darzulegen und bestimmte Grundsätze für die Gestaltung der bilateralen Beziehungen zu verdeutlichen. Das niederländische und das deutsche Dokument gehen jedoch bei der Beschreibung politischer Maßnahmen noch weiter. Während die finnische Strategie Absichten äußert, wie: «Finnland wird der globalen Rolle Chinas und seinen Aktivitäten in den Entwicklungsländern besondere Aufmerksamkeit widmen», enthält das niederländische Papier in jedem Kapitel einen Abschnitt mit der Überschrift «Wie erreichen wir das?», mit Selbstverpflichtungen wie «Die Regierung wird in die Schaffung zusätzlicher Kapazitäten bei der niederländischen Unternehmensagentur (RVO) investieren, um strategische und praktische Beratung zu den vielen Besuchen chinesischer Delegationen zu leisten». Auch das deutsche Papier schlägt konkrete Handlungsoptionen vor, ist aber abstrakter und unverbindlicher als die niederländische Strategie. Das zeigt sich etwa in Aussagen wie «Die Bundesregierung wird weiterhin für chinabezogene Risiken sensibilisieren».

Gemeinsamkeiten und Unterschiede innerhalb der EU-27

Größere Unterschiede treten zutage, wenn man über die China-Strategien Deutschlands, der Niederlande, Schwedens und Finnlands hinaus die allgemeineren Grundsatzdokumente der EU-27 betrachtet, von nationaler Sicherheit bis hin zu Strategien für den indopazifischen Raum.^[3] Die Unterschiede sind selten drastisch und eher eine Frage der relativen Gewichtung bestimmter Themen.

Zwar vertreten die veröffentlichten China-Strategien einen «konstruktiv-kritischen» Ansatz, wie es das niederländische Dokument ausdrückt, doch ist das Fehlen einer China-Strategie nicht unbedingt ein Zeichen für eine gleichgültige oder gar konfliktscheue Haltung gegenüber China, wie das Beispiel Litauens zeigt.

3 Da viele Länder keine öffentlich zugänglichen politischen Dokumente zu China haben, werden ihre Interessen möglicherweise nicht angemessen vertreten. Wie bereits erwähnt, ist es auch unwahrscheinlich, dass die bestehenden Dokumente das gesamte Interessenspektrum der EU-Mitgliedstaaten darstellen.

Kapazität und Koordination in Bezug auf China

Alle vier bestehenden China-Strategien enthalten eine absolut klare politische Empfehlung. Sie alle enden mit dem Aufruf, das Fachwissen über China zu vertiefen und die Zusammenarbeit in der China-Politik zu verstärken. Die schwedische Strategie sieht beispielsweise die Einrichtung eines nationalen forschungsbasierten Wissenszentrums zu China vor – ein Programm, das bereits einige Erfolge vorzuweisen hat.

Die Aufforderung, das nationale Fachwissen über China zu verbessern, ist eine offensichtliche Aufgabe, gegen die wohl kaum ein EU-Mitgliedstaat etwas einzuwenden hätte. Was sich allerdings stark unterscheidet, ist die Fähigkeit der einzelnen Mitgliedstaaten, China-Fachwissen im eigenen Land aufzubauen. Gerade in Ländern mit begrenzten Kapazitäten ist die Notwendigkeit, China-Kompetenz zu entwickeln, besonders dringlich. In Ländern wie Malta und Zypern verschafft das Fehlen einer fundierten kritischen Debatte über China chinesischen Medien und staatlichen Akteuren mehr Spielraum, den Diskurs zu gestalten. Zugleich machen eine investitionsorientierte Außenpolitik und begrenzte Kapazitäten diese Länder zu leichten Einfallstoren für China, um seinen Einfluss in der EU auszuweiten.

Grundsätzlich herrscht in der EU Einigkeit über das Thema Menschenrechte

Ein Punkt, auf den sich die EU-Mitgliedstaaten in Bezug auf China leicht einigen können, ist die Notwendigkeit eines wertebasierten Ansatzes und geschlossenen Handelns in diesem Bereich. In den politischen Dokumenten wird konsequent auf diese Grundsätze verwiesen, allerdings mit unterschiedlicher Detailreife und Entschlossenheit. In der Realität könnten in den bilateralen Beziehungen zu China diese Grundsätze hinter nationalen Interessen zurückstehen, was in den Grundsatzdokumenten auch bereits deutlich wird.

Die Niederlande beispielsweise vertreten eine recht fortschrittliche Auffassung von der zentralen Bedeutung der Menschenrechte für ihre China-Politik. Es heißt: «Chinas Auffassung von den Menschenrechten betrifft drei Ebenen: in China selbst, in den Niederlanden und auf multilateraler Ebene». Im «Strategieplan 2022–2025» des griechischen Außenministeriums wird China einmal erwähnt, und zwar im Zusammenhang mit dem außenpolitischen Ziel, «die Zusammenarbeit mit [...] Russland und China [...] in ausgewählten Bereichen und innerhalb der Parameter des Völkerrechts und unserer Verpflichtungen gegenüber Partnern zu entwickeln». Die deutsche Strategie betont beispielsweise, dass China die beiden Kernarbeitsnormen der Internationalen Arbeitsorganisation zum Verbot von Zwangsarbeit ratifiziert und sich dazu verpflichtet hat, «dass Produkte aus Zwangsarbeit nicht im europäischen Binnenmarkt in Verkehr gebracht werden dürfen».

Die BRI und Konnektivität

Viele EU-Länder waren anfangs begeistert von Chinas «Belt and Road Initiative» (BRI) und der Aussicht auf chinesische Investitionen in ihre heimische Infrastruktur. Dies gilt insbesondere für die mittel- und osteuropäischen Länder (MOE), welche die ursprüngliche 16+1-Gruppierung der MOE-Staaten plus China bilden. Die Begeisterung für die BRI erreichte zwischen 2016 und 2019 ihren Höhepunkt. Inzwischen hat sich eine gewisse Müdigkeit *eingestellt*, chinesischen Versprechungen Glauben zu schenken. Kaum noch ein EU-Land macht sich Hoffnungen auf umfangreiche BRI-Investitionen. Jetzt ist es leichter als je zuvor, einen gemeinsamen Standpunkt zur BRI und zu den Risiken chinesischer Investitionen in die europäische Infrastruktur zu finden. Selbst in der ungarischen nationalen Sicherheitsstrategie der chinafreundlichen Regierung von Viktor Orbán aus dem Jahr 2020 heißt es in Bezug auf die BRI, Ungarn müsse «berücksichtigen, dass sich aus Investitionen in kritische Infrastrukturen Anfälligkeiten ergeben können». Zugleich wird jedoch Ungarns Interesse «an einer energischen und pragmatischen Stärkung der ungarisch-chinesischen Beziehungen» bekundet, «insbesondere der Belt and Road Initiative». Der Tonfall unterscheidet sich drastisch vom allgemein gängigen Ansatz der EU, aber die Gemeinsamkeiten bleiben bestehen. Die deutsche Regierung nimmt in ihrer China-Strategie eine besonders globale Sichtweise ein und verweist auf den hohen Stellenwert der Förderung von Partnerschaften mit Drittländern, auch als Gegenmaßnahme zur BRI.

Die Achse China-Russland

Der Krieg in der Ukraine hat das China-Kalkül der gesamten EU verändert, insbesondere aber in den osteuropäischen Ländern. Ihre Strategien sehen China nun auch im Lichte seiner Unterstützung für Russlands Krieg in der Ukraine. In Europa zeichnet sich ein Konsens darüber ab, dass die Partnerschaft eine Herausforderung für die europäischen Interessen darstellt. Dies wird in der deutschen Strategie deutlich, in der es heißt: «Chinas Verhältnis zu Russland, insbesondere seit dem russischen Angriffskrieg gegen die Ukraine, ist für Deutschland von unmittelbarer sicherheitspolitischer Bedeutung.»

Der Jahresbericht des lettischen Außenministeriums konstatiert beispielsweise: «Ein weiteres besorgniserregendes Signal ist Chinas Zurückhaltung, die russische Invasion der Ukraine zu verurteilen.» Ferner wird betont, China müsse dazu aufgefordert werden, «eine entschlossener und verantwortungsvollere Haltung gegenüber dem von Russland geführten Krieg einzunehmen». In der im Juni 2023 veröffentlichten neuen tschechischen Sicherheitsstrategie heißt es unmissverständlich, dass «Russland und China das gleiche Interesse haben – den Einfluss und die Einheit demokratischer Länder zu schwächen».

Auch wenn dies aus den schriftlichen Mitteilungen zu China nicht unbedingt hervorgeht, scheint in Polen der Ukraine-Krieg die Differenzen zwischen dem chinafreundlichen

Präsidenten Andrzej Duda und seiner eher chinakritischen Regierung aufgeweicht zu haben. Wie üblich steht Ungarn einer geschlossenen Haltung der EU in dieser Frage im Wege.

China als Bedrohung der Sicherheit

Dass von China eine Cyberbedrohung für nationale Interessen ausgeht, erkennen die EU-Mitgliedstaaten bereitwillig an, wobei sich einige noch scheuen, China ausdrücklich zu nennen. Umstrittener ist schon die Darstellung Chinas als potenziell langfristige konventionelle Bedrohung für europäische Sicherheitsinteressen. Einige Länder bringen deutlicher zum Ausdruck als andere, dass Chinas militärische Modernisierung und regionale Machtambitionen eine Herausforderung darstellen. Die niederländische Strategie hält fest, von China gehe kurz- bis mittelfristig keine direkte konventionelle Bedrohung aus. Ohne China ausdrücklich als langfristige Bedrohung zu bezeichnen, wird jedoch mit Besorgnis auf die «erheblichen Investitionen Chinas in Expeditionsfähigkeiten» hingewiesen.

Transatlantische Ausrichtung

Die Grundsatzdokumente der EU-Mitgliedstaaten betonen alle die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit «gleichgesinnten» Verbündeten in Bezug auf China. Sie unterscheiden sich jedoch jeweils in der Bedeutung, die sie der Zusammenarbeit mit europäischen, transatlantischen und indopazifischen Verbündeten beimessen.

Strittig ist aber, in welchem Maße sich die EU-Mitgliedstaaten im Grundsatz ihrer China-Politik an den Vereinigten Staaten orientieren sollen. Seit dem Ukraine-Krieg betonen kleinere EU-Mitgliedstaaten, vor allem im Osten, stärker die Bedeutung der transatlantischen Beziehungen. Dies heißt zwar nicht, dass sich diese Staaten nicht auch an der EU ausrichten, hat jedoch Auswirkungen auf die Formulierung eines gemeinsamen Standpunkts innerhalb der EU. Die tschechische Indopazifik-Strategie beschreibt die Vereinigten Staaten beispielsweise als Tschechiens «natürlichen Partner und engen Verbündeten» in der Region, während die französische «Nationale Strategieüberprüfung» Frankreich als «ausgleichende Macht» darstellt, die «sich nicht in geopolitisches Blockdenken sperren lässt».^[4]

Auch die deutsche Strategie zeigt sich bezüglich einer transatlantischen Ausrichtung zurückhaltend und stellt mit einer gewissen Distanz fest: «Mit den USA ist China in einen geopolitischen Wettbewerb getreten.»

4 Nationale Strategieüberprüfung Frankreich 2022.

Auslegung der Taiwan- und Ein-China-Politik

Die Dokumente zur China-Politik unterscheiden sich auch darin, wie sehr sie die «Verbesserung der Beziehungen» zu Taiwan betonen. Die Frage, inwieweit und wie öffentlich sie mit Taiwan kooperieren, ist wahrscheinlich ein Streitpunkt zwischen den EU-Mitgliedstaaten. Die baltischen Länder sowie Schweden und Finnland fordern eine verstärkte Zusammenarbeit mit Taiwan. Die meisten politischen Dokumente der Mitgliedstaaten schweigen zu diesem Thema allerdings. Die niederländische und deutsche Strategie betonen zwar das Festhalten an der Ein-China-Politik, erwähnen aber auch die Bedeutung der Beziehungen zu Taiwan. Im deutschen Dokument heißt es, Deutschland wolle seine Beziehungen zu Taiwan ausbauen.

Zusammenarbeit im Bereich Klima

In politischen Dokumenten zu China wird üblicherweise die Notwendigkeit einer Zusammenarbeit mit China im Bereich Klimawandel hervorgehoben. So weit sind sich die Länder einig. Unterschiede liegen jedoch darin, ob sie in Umweltfragen eher die Zusammenarbeit mit China betonen oder Kritik an China üben. In der niederländischen China-Strategie wird beispielsweise nachdrücklich auf Probleme und Streitpunkte in Bezug auf das Klima hingewiesen, einschließlich der Risiken des «Greenwashing» und des Abflusses niederländischer Technologie nach China. Die deutsche Strategie unterstreicht die Notwendigkeit der Zusammenarbeit mit China in der Klimapolitik, geht aber auch auf die Bedeutung des Wettbewerbs mit China bei den erneuerbaren Technologien ein und unterstellt, dass China seiner Verantwortung nicht gerecht wird.

Abhängigkeit als Problem

Das zentrale Streitthema in der deutschen China-Politik ist die Frage, inwieweit die Regierung Anreize für deutsche Unternehmen schaffen sollte, ihre Abhängigkeit von China zu verringern. In der finnischen und der niederländischen China-Strategie wird wirtschaftliche Abhängigkeit von China zwar jeweils auch problematisiert, in der deutschen China-Strategie ist sie jedoch das Hauptanliegen. Deutschland ist zwar besonders stark von China abhängig, doch ist dies zu einem gewissen Grad ein Spiegelbild der Zeit. Insbesondere nach dem Einmarsch Russlands in die Ukraine, der die europäische Abhängigkeit von russischem Gas deutlich gemacht hat, haben sich das Hauptaugenmerk und die Rhetorik in der europäischen China-Politik-Debatte von Gegenseitigkeit auf Risikominderung verlagert.

Bewertung der einzelnen Länder

Belgien

Das belgische Außenministerium hat ein internes Strategiepapier zu China. Eine Veröffentlichung ist nicht geplant, da die Strategie konkrete politische Vorschläge enthält, die Belgien China gegenüber nicht offenlegen möchte. Es wird möglicherweise eine allgemeinere Mitteilung über die Strategie geben, was aber noch nicht entschieden ist.^[5] Die Strategie wird derzeit überprüft.

Im Dezember 2021 hat Belgien seine erste nationale Sicherheitsstrategie *verabschiedet*. Das 48-seitige Dokument erwähnt China fünfmal und weist auf die Sicherheitsbedrohung hin, die von der Großmachtkonkurrenz zwischen den USA und China ausgeht. Ebenfalls erwähnt werden die Versuche Russlands und Chinas, sich in den Machtvakuen an der belgischen Peripherie zu etablieren.

Die politische Landschaft Belgiens ist zersplittert, und es gibt keine klare Hierarchie wirtschaftlicher Interessen und politischer Werte. Gleichzeitig ist Belgien ein überzeugter Verfechter der europäischen Einheit und multilateraler Institutionen. Die belgische Diplomatie betont regelmäßig ihren Einsatz für Demokratie und Menschenrechte.

Bulgarien

Bulgarien hat weder eine China-Strategie veröffentlicht noch finden sich in offiziellen Dokumenten Hinweise auf die bulgarische China-Politik. Die Formulierung einer China-Strategie dürfte für die derzeitige Regierung ohnehin keine Priorität haben.

Bulgariens Herangehensweise an China ist weitgehend von persönlichen Ad-hoc-Reaktionen geprägt, doch ist Bulgarien China gegenüber insgesamt positiver eingestellt als in der EU üblich. Zusammen mit Kroatien und Zypern ist Bulgarien eines der wenigen Länder, die sich gegen einen Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen entschieden haben.

⁵ Laut einer Quelle aus dem belgischen Außenministerium.

Dänemark

Dänemark *veröffentlichte* im Jahr 2008 einen Aktionsplan zu China mit dem Titel «Partnerschaft zum gegenseitigen Nutzen». Das dänische Ministerium für Wissenschaft, Technologie und Innovation publizierte eine unilaterale Strategie für eine engere Zusammenarbeit mit China, doch sind beide Dokumente eindeutig veraltet.

Es ist nicht bekannt, ob eine *aktualisierte* China-Strategie in Vorbereitung ist. In der neuen außen- und sicherheitspolitischen Strategie Dänemarks wird China jedoch viel deutlicher und in kritischeren Tönen erwähnt als in den beiden vorherigen Versionen. Der Abschnitt über China beginnt mit einer Anerkennung der EU-Sichtweise Chinas als Konkurrent, Partner und Systemrivalen. Das Papier erwähnt China als Herausforderer der internationalen Menschenrechtsordnung, die notwendige Zusammenarbeit im Bereich Klima, Cybersicherheit, Technologiewettbewerb, Chinas militärische Modernisierung und Chinas Interesse an der Arktis.

Deutschland

Die Bundesregierung veröffentlichte im Juli 2023 eine 64-seitige «China-Strategie», die auf die erste nationale Sicherheitsstrategie Deutschlands im Juni folgte.

Die China-Strategie beschreibt die Herausforderungen, denen sich Deutschland in seinen Beziehungen zu China gegenübersteht. Es gilt, ein Gleichgewicht zu finden zwischen der Aufrechterhaltung der Handels- und Investitionsbeziehungen und der Notwendigkeit, die wirtschaftliche Abhängigkeit Deutschlands von China zu verringern. Das Dokument befasst sich mit spezifischen Herausforderungen, z. B. den Risiken des chinesischen Marktes und der Notwendigkeit «technologischer Souveränität». Ähnlich wie die China-Strategien anderer Mitgliedstaaten enthält jedoch auch dieses Dokument nur wenige konkrete Verpflichtungen. Bezeichnend sind Aussagen wie: «Die Bundesregierung wird beraten, ob bestehende Instrumente weiterentwickelt werden sollten.» Das Dokument weist auch ausdrücklich darauf hin, dass die Aufgaben der Strategie «ohne zusätzliche Belastung des Bundeshaushalts insgesamt zu bewältigen» seien.

In der Strategie werden China Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen. Die «Ein-China-Politik» der EU wird zwar bekräftigt, doch wird auch klargestellt, dass Deutschland seine Beziehungen zu Taiwan fortsetzen wird.

Das Dokument gibt eingangs die Begründung für eine neue deutsche China-Strategie: «China hat sich verändert – dies und die politischen Entscheidungen Chinas machen eine Veränderung unseres Umgangs mit China erforderlich.» Dann werden die Gründe für eine öffentliche Strategie näher erläutert. Zuerst wird als Ziel genannt, «die Sichtweise der Bundesregierung auf den Stand und die Perspektiven der Beziehungen mit China»

darzulegen. Im selben Abschnitt heißt es auch, dass die Strategie den Bundesministerien einen «Rahmen» bietet und die Grundlage «für verstärkte chinapolitische Koordinierung [...] in Deutschland, in Europa und darüber hinaus» bilden soll.

Die Strategie bezeichnet China auf EU-Ebene erneut als Partner, Konkurrenten und Systemrivalen und betont: «Verhalten und Entscheidungen Chinas führen dazu, dass die Elemente der Rivalität und des Wettbewerbs in unserer Beziehung in den vergangenen Jahren zugenommen haben.» In Bezug auf den Wettbewerb stellt die Strategie klar: «Es ist nicht unsere Intention, den wirtschaftlichen Fortschritt [...] Chinas zu behindern», noch eine Entkopplung zu verfolgen. Es sei allerdings «eine Minderung von Risiken (de-risking) dringend geboten». In Bezug auf den Aspekt der Rivalität stellt die Strategie fest, China versuche die «Grundfesten der regelbasierten Ordnung [...] zu relativieren».

Auf die erläuternde Einleitung folgen fünf Kapitel:

- ein zweiseitiger Abschnitt zur Einordnung der deutschen Strategie in den EU-Kontext;
- ein Abschnitt unter dem Titel «Bilaterale Beziehungen zu China», der verschiedene diesbezügliche Aspekte erläutert, u. a. in den Bereichen Klima und Menschenrechte;
- der darauffolgende Abschnitt «Stärkung Deutschlands und der EU» enthält die Kerninhalte der Strategie und beleuchtet die Widerstandsfähigkeit Deutschlands im Kontext von Wettbewerb und Rivalität mit China, wie etwa die Diversifizierung von Lieferketten und den Schutz kritischer Infrastrukturen;
- der Abschnitt «Internationale Zusammenarbeit» erkennt die Notwendigkeit an, gemeinsam mit Verbündeten auf die von China ausgehenden Herausforderungen zu reagieren;
- schließlich folgt ein zweiseitiger abschließender Abschnitt «Chinapolitische Koordinierung und Aufbau von China-Kompetenz».

Ein kurzer Abschnitt über die Bedeutung einer «gemeinsamen EU-Politik» betont, ähnlich wie andere China-Strategien der Mitgliedstaaten, «nur eine geschlossen handelnde EU» könne «in der Zusammenarbeit mit China Ergebnisse erzielen». Auch die EU-Beitrittskandidaten werden in den Blick genommen: «Wichtig ist, dass auch EU-Beitrittskandidaten ihren Umgang mit China so gestalten, dass gesamteuropäische Interessen und EU-Recht nicht konterkariert werden.»

Im Kapitel über die bilateralen Beziehungen wird eingeräumt: «Seit einigen Jahren entwickelt sich der Austausch mit China in vielen Bereichen jedoch zurück», was zu einer «wachsenden Asymmetrie in den Beziehungen» geführt habe. Die Strategie kritisiert China auch wegen seiner Menschenrechtsverletzungen in Xinjiang und der «Rückschritte bei bürgerlichen und politischen Rechten». Ein Unterabschnitt zu Menschenrechten weist

darauf hin, dass «die Achtung der Menschenrechte [...] auch einen wirtschaftlichen Aspekt» habe und dass «aus der Verletzung von Menschenrechten [...] keine Wettbewerbsvorteile entstehen» dürften. In einem langen Unterabschnitt zum Thema Umwelt wird festgestellt, China bleibe trotz Xi Jinpings Ankündigung aus dem Jahr 2021, «keine neuen Kohlekraftwerke im Ausland mehr finanzieren zu wollen, [...] der weltgrößte Kohle-Finanzierer». Im Abschnitt über Bildung erwähnt die Strategie zum ersten, aber nicht letzten Mal die chinesische Politik der «zivilmilitärischen Fusion» und die dadurch erschwerte Zusammenarbeit bei zivilen Forschungsprojekten. In einem separaten Abschnitt über die Agenda 2030 verweist die Strategie auf Chinas wachsende Bedeutung in den «internationalen Finanzinstitutionen» und seine «besondere Verantwortung bei der Schuldenrestrukturierung für hochverschuldete Staaten».

Das nächste Kapitel «Stärkung Deutschlands und der EU» befasst sich mit Maßnahmen zur Risikominderung und Diversifizierung. Zur Diversifizierung der Lieferketten erklärt die Strategie am Beispiel der Abhängigkeit von Russland die «Priorität, solche Risiken zügig und mit für die deutsche Volkswirtschaft vertretbaren Kosten zu verringern».

Der Abschnitt in diesem Kapitel über «Risiken auf dem chinesischen Markt» enthält einige der wichtigsten Passagen der Strategie. Darin heißt es, die Risiken «müssen unternehmensseitig verstärkt internalisiert werden, damit im Falle einer geopolitischen Krise nicht staatliche Mittel zur Rettung eintreten müssen». Zur politischen Reaktion wird in der Strategie lediglich konstatiert: «Die Bundesregierung wirkt im Dialog mit Unternehmen [...] darauf hin, das Bewusstsein hierfür zu stärken» und «wird beraten, ob bestehende Instrumente weiterentwickelt werden sollten».

Die Strategie plädiert für ein «zeitgemäßes Wettbewerbsrecht», um europäische Unternehmen gegenüber subventionierten chinesischen Unternehmen zu stärken, und betont die Zusammenarbeit mit der EU bei Investitionsstrategien. Sie erkennt die Notwendigkeit eines «Dachgesetzes» für kritische Infrastrukturen an, befasst sich mit Resilienz gegen Störungen, einschließlich «Überseepolizeistationen» und Desinformationskampagnen, und erkennt chinesische Spionageaktivitäten im Cyberraum an.

Das Kapitel «Internationale Zusammenarbeit» befasst sich mit globalen Partnerschaften, multilateralen Gremien und Sicherheitspolitik. Es räumt ein, dass sich «zahlreiche Länder [...] immer stärker China» zuwenden. «Grund dafür sind oftmals mangelnde Alternativen.» Die Strategie stellt jedoch klar, die Bundesregierung wolle «keine neue Blockkonfrontation fördern oder Staaten vor eine exklusive Wahl stellen». In diesem Kapitel verweist die Strategie auf die wichtigsten außenpolitischen Initiativen Chinas, wie die Belt and Road Initiative, die «zu nicht nachhaltiger Verschuldung beigetragen» und «politische Abhängigkeiten» verfestigt habe, sowie die Global Development Initiative und die Global Security Initiative, die indirekt als überflüssig und übermäßig chinesischen Interessen dienend charakterisiert werden.

Dieses Kapitel betont mit Hinweis auf die EU-Initiative Global Gateway die Bedeutung internationaler Abkommen und Partnerschaften in den Bereichen Handelsdiversifizierung, Technologie und Infrastruktur.

Taiwan wird mehrfach erwähnt. In der Strategie verlautet dazu: «Auch mit Blick auf Taiwan haben wir wirtschaftliche und technologische Interessen.» Im Abschnitt über Sicherheitspolitik wird Chinas «Aufrüstung» mit Besorgnis zur Kenntnis genommen. Im Mittelpunkt steht jedoch die Zusammenarbeit zwischen Russland und China im Zusammenhang mit der Invasion in der Ukraine.

In Bezug auf die Straße von Taiwan heißt es in der Strategie: «Deutschland setzt sich für Deeskalation ein» und «[e]ine Veränderung des Status quo in der Straße von Taiwan darf nur friedlich und im gegenseitigen Einvernehmen erfolgen». Die Strategie verweist auf die «Lage im Südchinesischen Meer» und unterstützt «die Bemühungen zur Schaffung eines substanziellen und rechtsverbindlichen Verhaltenskodex zwischen China und den ASEAN-Mitgliedstaaten». Beiläufig wird auch die «Lage im Ostchinesischen Meer» erwähnt.

Im letzten Abschnitt des Kapitels wird an China appelliert, «sich aktiv im multilateralen Rahmen für die Entwicklung hoher und verbindlicher Standards für einen verantwortungsvollen militärischen Umgang mit diesen Technologien, auch im Bereich künstliche Intelligenz, zu engagieren».

Das letzte Kapitel über «Chinapolitische Koordinierung und Aufbau von China-Kompetenz» beginnt mit einer Gegenüberstellung der politischen Systeme Deutschlands und Chinas. Hier wird angemerkt, das deutsche politische System sei durch «Vielfalt sowie unterschiedliche Ebenen und Kompetenzen» geprägt, das «chinesische politische System hingegen beruhe auf zentraler Steuerung». Als Antwort auf Chinas Versuche, auf allen Regierungsebenen Einfluss zu nehmen, strebe «die Bundesregierung eine vertiefte Koordinierung der China-Politik im Rahmen der bestehenden Strukturen» an.

Diese endgültige Version der Strategie ist wesentlich weicher als der im November 2022 durchgesickerte Entwurf. Sie stellt einen Kompromiss zwischen dem Auswärtigen Amt und dem Kanzleramt dar. In der endgültigen Strategie sind nicht nur die Formulierungen deutlich weniger kritisch, sondern es wurden auch mehrere im ersten Entwurf erwähnte wirtschaftliche Instrumente gestrichen, darunter eine Berichtspflicht für deutsche Unternehmen und der Einsatz von «Stresstests zur frühzeitigen Erkennung chinaspezifischer Risiken». Im Vergleich zum durchgesickerten Entwurf legt die endgültige Strategie auch weniger Wert auf die Zusammenarbeit mit Verbündeten in Bezug auf China, insbesondere mit den USA und innerhalb der NATO.

In der 2023 veröffentlichten Nationalen Sicherheitsstrategie Deutschlands wird China sechsmal erwähnt und betont, dass «die Elemente der Rivalität und des Wettbewerbs in den vergangenen Jahren zugenommen haben; zugleich aber bleibt China ein Partner, ohne

den sich viele der drängendsten globalen Herausforderungen nicht lösen lassen». Taiwan findet bezeichnenderweise in der Strategie keine Erwähnung.

In den 2020 veröffentlichten Leitlinien zum Indopazifik wird China auf 72 Seiten 62-mal erwähnt. Der Schwerpunkt liegt dabei auf der Zusammenarbeit mit China. Wettbewerb wird lediglich als «der technologische Wettbewerb zwischen China und den USA» erwähnt, als Entwicklung, die «den Druck auf Deutschland und die EU» erhöht.

Estland

Das estnische Außenministerium hat im Juni 2022 einen Bericht über die Zukunft der estnischen Beziehungen zu Asien fertiggestellt. Der [Arbeitstitel](#) des Papiers lautete zwar «Asien-Strategie», doch entwickelte es sich zu einem Bericht über die estnischen Interessen und einer Szenarioskizze. China spielt darin eine wichtige Rolle. In den vier Szenarien «Zusammenarbeit», «Auseinanderentwicklung», «Anpassung» und «Kollision» geht es weitgehend um die Dynamik zwischen dem Westen und China.

Auf Grundlage dieser Szenarien spricht der Bericht mehrere Empfehlungen aus. In Bezug auf China lautet die Empfehlung:

- Erstellung eines «Überblicks über Wertschöpfungsketten mit kritischen estnischen Abhängigkeiten von China, um einen Aktionsplan für die Umsetzung unserer China-Plus-One-Strategie zu erstellen».
- Im Bildungsbereich soll unterschieden werden, in welchen «(sicherheitsrelevanten) Bereichen die Zusammenarbeit mit China und anderen autoritären Ländern fortgesetzt wird».
- «Bewusstseinsbildung der estnischen Gesellschaft für China, um den Einfluss von Chinas Soft Power auszugleichen und die Gefahr von Spionage zu verringern.»

Die mitwirkenden Expert*innen arbeiten derzeit bestimmte Aspekte in mehreren Projekten schriftlich aus.

Das vom estnischen Auslandsnachrichtendienst herausgegebene Papier «Internationale Sicherheit und Estland 2022» enthält auch ein Kapitel über Chinas wirtschaftlichen Druck auf Estland und über chinesische Desinformation.

Finnland

In Zusammenarbeit mit anderen Ministerien [veröffentlichte](#) das finnische Außenministerium im Juni 2021 einen 35-seitigen «Regierungsaktionsplan» zu China. Zuvor hatte es 2010 eine China-Strategie [veröffentlicht](#). Wie frühere China-Strategien ist auch der Aktionsplan eher eine Zusammenfassung finnischer Grundsätze und Perspektiven zu den Beziehungen zwischen Finnland und China.

Das Dokument betont die EU als «wichtigsten Bezugsrahmen für die Außenbeziehungen Finnlands» und die «Menschenrechte als Grundpfeiler der finnischen Außen- und Sicherheitspolitik». Als «Hauptanliegen» nennt es die «Situation der ethnischen Minderheiten Chinas wie der Tibeter und Uiguren» und unterstützt die Zusammenarbeit mit Taiwan als «wichtigen asiatischen Wirtschaftsraum mit einer funktionierenden Demokratie und gemeinsamen Werten».

Das Papier geht auf verschiedene Sektoren und Problembereiche ein und zeigt sowohl die Bedenken gegenüber Chinas Position als auch Möglichkeiten der Zusammenarbeit auf. Im Gegensatz zum Dokument von 2010 und seiner Betonung wirtschaftlicher Chancen erkennt der Plan von 2021 China als Herausforderung (aber nicht explizit als Bedrohung) für finnische Interessen an.

Das Dokument verweist auf die «Situation der ethnischen Minderheiten in China» und Finnlands Unterstützung von Menschenrechten im Rahmen eines «außen- und sicherheitspolitischen Dialogs». In einem langen Abschnitt unter der Überschrift «Anstreben gleicher Wettbewerbsbedingungen im gewerblichen Bereich» heißt es, von Unternehmen werden «robuste Risikomanagementverfahren für den Umgang mit Nachhaltigkeit und Menschenrechten» erwartet, und Finnland versuche mit Blick auf die wachsende Rolle Chinas in globalen Wertschöpfungsketten «schädliche strategische Abhängigkeiten» zu vermeiden.

Abgesehen von einigen Warnungen enthalten der Rest dieses sowie der folgende Abschnitt über «sektorübergreifende Zusammenarbeit der öffentlichen Hand» größtenteils themenspezifische, aber recht allgemeine Aussagen wie «Finnland will die Arktis-Politik der EU und die Zusammenarbeit in der Arktis stärken, mit Schwerpunkt auf der Eindämmung des Klimawandels und der Verringerung von Chinas Steinkohle-Emissionen».

Das dritte Kapitel über den «Gesamtrahmen» der Zusammenarbeit enthält die Einschätzung der Regierung zu den Zielen Chinas und dem aktuellen Stand in Bezug auf verschiedene Trends. Die Überschriften dieses Kapitels lauten: «Politische Stabilität als Priorität für China», «Chinas Festigung seiner globalen Position und Streben nach einer Führungsrolle» und «Großmachtkonkurrenz und Technologiewettlauf als Herausforderungen für China».

Das Dokument enthält keine ausdrücklichen Empfehlungen, betont aber in seiner Schlussfolgerung die Notwendigkeit einer «nationalen Koordinierung» in Bezug auf China, einer «Analyse der aktuellen Lage» und einer Stärkung des «Fachwissens zu China» in Finnland.

Frankreich

Frankreich hat kein Strategiepapier zu China veröffentlicht. Es verfügt jedoch über eine Indopazifik-Strategie, die von Präsident Emmanuel Macron im Mai 2018 vorgestellt und zuletzt im Februar 2022 aktualisiert wurde. Das Dokument geht nicht im Detail auf die bilateralen Beziehungen Frankreichs zu China ein und erwähnt sie hauptsächlich im Zusammenhang mit ihrer wirtschaftlichen Bedeutung für die Region sowie einmal im Zusammenhang mit den «tiefgreifenden strategischen Veränderungen» im indopazifischen Raum: «Chinas Macht wächst und das Land behauptet seine territorialen Ansprüche immer nachdrücklicher. Der Wettbewerb zwischen China und den USA sowie die Spannungen an der chinesisch-indischen Grenze, in der Straße von Taiwan und auf der koreanischen Halbinsel verschärfen sich.»

Anders als in Deutschland, wo die China-Strategie ressortübergreifend formuliert wird, ist die Außenpolitik in Frankreich stark zentralisiert, ganz besonders unter Macron, und wird vom Präsidenten selbst gesteuert. Im Jahr 2018 gab Macron mit seiner [Rede](#) im chinesischen Xi'an eine neue Richtung der französischen China-Strategie vor. Im darauffolgenden Jahr 2019 wurde eine interne China-Strategie fertiggestellt. Seit den französischen Präsidentschaftswahlen im April 2022 hat das französische Außenministerium nur wenige Vorgaben in Bezug auf China erhalten. Die politischen Signale des Präsidenten in Bezug auf China waren bislang uneinheitlich. China wie auch Russland bringen ihn in eine Zwickmühle zwischen dem Streben nach einer selbstbewussteren europäischen Außenpolitik und Frankreichs Wunsch, als «Vermittlungsmacht» aufzutreten.

Während seines [Staatsbesuchs](#) in China im April 2023 erregte Macron [Unmut](#) unter seinen westlichen Verbündeten, weil er andeutete, Taiwan sei keine europäische Priorität, und er betonte, Frankreich müsse sich vom Konflikt zwischen den USA und China distanzieren. Auch wenn unklar ist, ob Macron überhaupt so deutlich werden wollte, weicht seine Vision eines Europas in der Mitte zwischen den USA und China von den in Brüssel und andernorts in Europa herrschenden Ansichten ab, wo man die Gefahr einer Abhängigkeit von China befürchtet.

Das Verteidigungsministerium agiert in der China-Politik mit etwas mehr Autonomie als andere Teile der Regierung. Die Nationale Strategieüberprüfung 2022 enthält einen Abschnitt über China und erwähnt es auf 90 Seiten 15-mal. Der Bericht bezeichnet China als ideologische, wirtschaftliche, technologische, diplomatische und militärische Herausforderung für Frankreich. Außerdem sieht er Frankreich in einer «Vermittlerrolle» und als «ausgleichende Macht», die «sich nicht in geopolitisches Blockdenken sperren lässt».

Griechenland

Griechenland hat keine China-Strategie veröffentlicht. Vor zwei Jahren wurde der nationale Sicherheitsberater des Premierministers Berichten zufolge mit der Ausarbeitung eines Memorandums zur China-Politik beauftragt, doch kommt dieser Prozess nicht voran.

Im vergangenen Oktober wurde die nationale Sicherheitsstrategie Griechenlands auf der Tagung des Nationalen Sicherheitsrates der Regierung vorgestellt. China kommt darin wahrscheinlich vor, doch wurde die Strategie nicht veröffentlicht und bleibt bis zu den nächsten Parlamentswahlen Mitte 2023 aufgrund von Sicherheitsbedenken gegenüber der Türkei ein internes Dokument.

Der «Strategieplan 2022–2025» des griechischen Außenministeriums erwähnt China nur einmal, und zwar im Zusammenhang mit dem außenpolitischen Ziel, «die Zusammenarbeit mit [...] Russland und China [...] in ausgewählten Bereichen und innerhalb der Parameter des Völkerrechts und unserer Verpflichtungen gegenüber Partnern [...] und unserer nationalen Prioritäten zu entwickeln».

Griechenland gilt innerhalb der EU aufgrund großer chinesischer Investitionen im Land als prochinesische Stimme, allerdings nicht mehr so stark wie früher. Griechenland hat noch keinen Screening-Mechanismus für ausländische Direktinvestitionen eingeführt, vor allem weil 1) dies angesichts der bevorstehenden Wahlen und der Sicherheitsbedenken gegenüber der Türkei nicht als Priorität gesehen wird und 2) Anreize für Investitionen zu bieten hingegen nach wie vor als hohe Priorität gilt.

Irland

Irland veröffentlichte im Januar 2020 das Papier «Global Ireland: Delivering in the Asia Pacific Region to 2025». In dem 20-seitigen Dokument wird China 14-mal erwähnt, und zwar ausschließlich im Kontext wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Auch andere Strategie-papiere der Regierung erwähnen China nur am Rande als wirtschaftliche oder kulturelle Chance. Der irische Außenminister Michael Martin unterstützt jedoch nachdrücklich die De-Risking- und Wirtschaftssicherheitsagenda der Europäischen Kommission.

Italien

Die italienische Außenpolitik räumt China keine hohe Priorität ein. Dies spiegelt sich auch darin wider, dass China in den außenpolitischen Dokumenten Italiens nicht auftaucht. Italien hat keine China-Strategie veröffentlicht und formuliert aktuell auch keine. Das italienische Außenministerium gab im Januar 2022 ein englischsprachiges Dokument unter dem Titel «Italian Contributions to the EU Strategy for the Indo Pacific» heraus,

in dem China jedoch nur am Rande erwähnt wird. Außerdem wird erwartet, dass Italien aus der chinesischen Belt and Road Initiative aussteigt.

Kroatien

Kroatien hat keine China-Strategie veröffentlicht und wird dies in naher Zukunft wohl auch nicht tun. Es gibt kaum interne Debatten über China. Das Land richtet sich wahrscheinlich in Bezug auf China nach den größeren EU-Mitgliedstaaten.

In der 2017 veröffentlichten nationalen Sicherheitsstrategie Kroatiens wird China nicht erwähnt. Im «Umsetzungsprogramm» des Außenministeriums für die Jahre 2021–2024 wird China zweimal allgemein positiv erwähnt. Die von China geführte «17+1»-Gruppe der mittel- und osteuropäischen Länder (*jetzt* 14+1) wird als Beispiel für die Stärkung der Position Kroatiens in der internationalen Gemeinschaft angeführt. Ferner wird erklärt, dass sich Kroatien in Asien vor allem um bessere Beziehungen zu China, Indien, Japan und Südkorea bemühen wird.

Lettland

Lettland hat keine China-Strategie veröffentlicht, und es ist unwahrscheinlich, dass dies in naher Zukunft geschieht, da die Beziehungen zu China keine politische Priorität mehr haben.

Der «Jahresbericht» 2022 enthält einen Abschnitt über China, der mehrere lettische Bedenken aufgreift, darunter Chinas Beziehungen zu Russland und seine «wachsenden autoritären Tendenzen, einschließlich systematischer Menschenrechtsverletzungen, insbesondere in Xinjiang». Es wird betont, dass für die Zusammenarbeit zwischen der EU und China ein «gemeinsamer Nenner» auf Basis von «Einheit und Wehrhaftigkeit in Bezug auf universelle Grundwerte, wirtschaftliche Unabhängigkeit sowie die eigenen wirtschaftlichen Interessen» gefunden werden muss.

Unter Bezugnahme auf den Austritt Litauens aus dem ursprünglichen 16+1-Mechanismus empfiehlt die Ausgabe 2021 des «öffentlichen Überblicks» des Außenministeriums die Entwicklung «einer Zusammenarbeit mit allen EU-Mitgliedstaaten in einem gemeinsamen <27+1>-Format».

Auf seiner Website hat das Außenministerium auch die Rede des Außenministers bei der jährlichen außenpolitischen Debatte des Parlaments veröffentlicht. In den Ausgaben 2020, 2021 und 2022 wird China vier-, neun- bzw. siebenmal erwähnt. In den Vorjahren kam es nur am Rande vor. Im Jahr 2016 waren es sechs Erwähnungen, wobei damals China als wirtschaftliche Chance hervorgehoben wurde.

Litauen

Litauen verfügt derzeit über keine öffentliche China-Strategie. Allerdings wird China in zahlreichen veröffentlichten Strategiepapieren erwähnt. Das «Litauische Regierungsprogramm zur Außenpolitik» aus dem Jahr 2016 ist veraltet. Im «Entschluss zur außenpolitischen Ausrichtung» aus dem Jahr 2020 wird jedoch festgestellt, dass China «die Einheit der EU und die wesentlichen Interessen der Gemeinschaft infrage stellt». Es wird dafür plädiert, «einen gemeinsamen Standpunkt zu den Beziehungen» mit China zu finden. In diesem Zusammenhang unterstreicht die litauische Regierung die Notwendigkeit, Menschenrechtsstandards zu gewährleisten, die strategische wirtschaftliche Unabhängigkeit zu sichern, die europäische Infrastruktur zu schützen und Exportkontrollen zu ermöglichen. Sie befürwortet eine verstärkte Zusammenarbeit mit Taiwan und Hongkong.

Im Juli 2023 veröffentlichte die Regierung eine 16-seitige indopazifische Strategie (*«For a Secure, Resilient, and Prosperous Future: Lithuania's Indo-Pacific Strategy»*), in der China 18-mal und Taiwan 16-mal erwähnt werden. Die Strategie hebt insbesondere die von China ausgehenden Herausforderungen hervor (wirtschaftlicher und politischer Druck, das Bündnis zwischen Russland und China, die Bereitschaft, die Weltordnung zu verändern, sowie territoriale und maritime Streitigkeiten).

Die von den Nachrichtendiensten und der Abteilung für Staatssicherheit veröffentlichte «Nationale Bedrohungsanalyse» aus dem Jahr 2022 ist zwar eher ein Bericht über Entwicklungen als ein Strategie- oder Grundsatzdokument, doch konzentriert sie sich auf China und bietet hilfreiche Hinweise auf den Ton der Debatte. Darin wird China auf 74 Seiten 72-mal erwähnt. Sie kommt zu dem Schluss, dass «die autoritäre chinesische Außenpolitik sowie Wirtschafts- und geheimdienstliche Aktivitäten immer aggressiver werden». Die Nationale Sicherheitsstrategie 2021 geht ebenfalls ausführlich auf die von China ausgehenden Bedrohungen ein, hat jedoch ebenfalls eher informativen als beratenden Charakter.

Luxemburg

Luxemburg hat weder eine China- noch eine Asienstrategie veröffentlicht. Das Land publiziert jährlich eine außenpolitische Ansprache des Außenministers. Im Jahr 2022 wurde China hier auf 38 Seiten 17-mal erwähnt. In dieser Rede konzentrierte sich der Außenminister auf Chinas Unterstützung für Russland, die er als «prorussische Neutralität» bezeichnet. Er spricht sich für die Beibehaltung des Status quo in der Straße von Taiwan aus, schlägt aber auch vorsichtigere Töne an, wenn er warnt, «die amerikanische Politik gegenüber China berge die Gefahr [...] einer weiteren Annäherung von Russland und China». Weiter erklärt er, dass China trotz «eindeutig großer Meinungsverschiedenheiten [...] in vielen Bereichen ein Partner [für Europa] ist und bleiben wird».

Malta

Malta verfügt offenbar über keine außenpolitischen Dokumente mit Bezug zu China. Wie Zypern ist auch Malta ein potenzielles Einfallstor für chinesische Interessen in Europa. Politische Debatten über China werden kaum geführt. Der Diskurs über China wird weitgehend von chinesischen Medien dominiert.

Niederlande

Die Niederlande haben im Mai 2019 ein chinabezogenes politisches Dokument unter dem Titel «A New Balance» veröffentlicht. Das 53-seitige Dokument befasst sich mit fünf Themen in den Beziehungen zu China: 1) Nachhaltiger Handel und Investitionen, 2) Frieden, Sicherheit und Stabilität, 3) Werte, Menschenrechte und die internationale Rechtsordnung, 4) Klima und 5) Entwicklungszusammenarbeit.

Das Dokument ist weniger eine Strategie als vielmehr ein Positionspapier, das Probleme in den bilateralen Beziehungen aufzeigt und Missstände benennt. Es geht jedoch weiter als die schwedische und die finnische Strategie und schlägt spezifische politische Antworten vor. Jedes Kapitel enthält Abschnitte mit den Titeln «Ziele» und «Wie erreichen wir das?».

Der erste Teil befasst sich mit niederländischen und europäischen Problemen in den bilateralen Beziehungen, darunter der Mangel an Reziprozität und ungleiche Wettbewerbsbedingungen in den Wirtschaftsbeziehungen. In Bezug auf nationale Sicherheit und Wirtschaftstätigkeit gilt das Credo «offen, wo möglich, schützend, wo nötig». Das Papier bezeichnet die Position des niederländischen Kabinetts als «konstruktiv kritisch» und fordert einen «neuen Ansatz», der «offen ist, wo möglich, schützend, wo notwendig, und stärker auf Gegenseitigkeit beruhend».

Zum Thema Sicherheit wird festgestellt, China stelle kurz- bis mittelfristig keine konventionelle Bedrohung dar, die Cyberbedrohung sei jedoch enorm, und es herrsche Besorgnis über die «erheblichen Investitionen Chinas in Expeditionsfähigkeiten».

Im Abschnitt über Werte heißt es: «Chinas Auffassung der Menschenrechte betrifft drei Ebenen: in China selbst, in den Niederlanden und auf multilateraler Ebene». Es wird auf die Lage der Uiguren in Xinjiang eingegangen und das Bekenntnis der Regierung zu universalen Menschenrechten bekräftigt.

Im Kapitel zum Klimawandel wird zwar erklärt, die Niederlande sähen «Chancen für eine Zusammenarbeit mit China», doch wird auch die Abhängigkeit von China in Bezug auf Rohstoffe angesprochen und auf die «Risiken des Greenwashing» und den Abfluss niederländischer Technologie hingewiesen.

Zum Thema Entwicklung und Verschuldung wird konstatiert, die Regierung sehe «China in erster Linie als Geldgeber, Kreditgeber und Supermacht». Das Papier erkennt Chinas positiven Beitrag als Entwicklungsakteur an und zugleich die «negativen Auswirkungen, insbesondere auf die Menschenrechtspolitik der UN, die Handelspolitik und die multi-lateralen Schuldenforen».

Zur EU heißt es, dass «die Regierung in ihren Beziehungen zu China die EU als ihren wichtigsten Kanal betrachtet [und] die europäische China-Politik mit dem Zusammenhalt der EU steht und fällt». Die EU wird aufgefordert, «Chinas strategische Operationen und langfristige Überlegungen stärker zu berücksichtigen». «Die Niederlande würden einen Dialog der EU mit den USA über China unterstützen» und «eine Koordinierung der Beiträge mit den EU-Mitgliedstaaten» sei «notwendig». Als Prioritäten in den Beziehungen zu China auf EU-Ebene werden genannt: a) gleiche Wettbewerbsbedingungen, b) Umsetzung des Pariser Klimaabkommens, c) Menschenrechte und Situation der Uiguren und d) die internationale Rechtsordnung.

Im Kapitel über die «Zusammenarbeit innerhalb des Königreichs» geht es intensiv um den «zunehmenden Einfluss Chinas in der Karibik und den angrenzenden Gebieten».

Bemerkenswert ist die Feststellung, die Niederlande könnten aufgrund der Unterstellung böser Absichten des Westens seitens der Kommunistischen Partei Chinas «relativ wenig tun (oder unterlassen), um China freundlich zu stimmen». Das Dokument kommt zu dem Schluss, es sei «daher wichtig, eine interessenbasierte Zusammenarbeit anzustreben, ohne dabei ideologische Unterschiede zu leugnen».

Es endet mit der Aufforderung, China-Kompetenzen und -Kapazitäten auf allen Ebenen zu stärken, und erklärt, dass das Kabinett in Zusammenarbeit mit der nationalen Regierung «in ein langfristiges Wissensnetzwerk zu China investieren wird».

Österreich

Österreich hat noch keine China-Strategie veröffentlicht.^[6] Das Regierungsprogramm der Koalition für die Jahre 2020–2024 sieht die Entwicklung einer nationalen China-Strategie vor. Hierzu wurde Ende 2020 eine interministerielle Gruppe (unter dem gemeinsamen Vorsitz von Kanzleramt und Außenministerium) gebildet. Das Mercator-Institut für China-Studien in Berlin und das Österreichische Institut für Europa- und Sicherheitspolitik (AIES) wurden im Dezember 2020 beauftragt, hierfür Beiträge zu liefern. Laut einer

6 Angaben zum Fehlen von China-Strategien erfolgen nach bestem Wissen des Autors. In den meisten Fällen wurden vorläufige Ergebnisse von Länderexpert*innen überprüft. Weitere Untersuchungen würden jedoch noch mehr Zeit in Anspruch nehmen.

[Antwort](#) auf parlamentarische Anfragen vom Februar 2022 wird an der Strategie gearbeitet.

Es wird jedoch vermutet, dass der [ehemalige](#) Bundeskanzler Sebastian Kurz und bestimmte Berater*innen in seiner Regierung die treibenden Kräfte hinter diesem Prozess waren. Die Aussichten auf eine baldige Veröffentlichung des Papiers stehen nicht sehr gut.^[7] In anderen politischen Dokumenten Österreichs findet China keine besondere Erwähnung.

Die Regierungskoalition aus ÖVP und Grünen will zeitnah eine neue österreichische Sicherheitsstrategie vorlegen, die Hinweise auf die weitere Entwicklung einer China-Strategie geben könnte.

Polen

Polen verfügt über keine China-Strategie, und es ist nicht bekannt, ob aktuell eine Strategie formuliert wird. China wird in der polnischen außenpolitischen Strategie nur am Rande erwähnt sowie einmal in der Nationalen Sicherheitsstrategie 2020 als Hinweis auf die «wachsende strategische Rivalität» zwischen den USA und China.

In der Vergangenheit gab es Differenzen zwischen der eher chinafreundlichen Politik des polnischen Präsidenten Andrzej Duda und der Regierung des Ministerpräsidenten. Seit dem Krieg in der Ukraine haben sich die beiden Lager jedoch einander [angenähert](#) und von China distanziert. Die transatlantischen Beziehungen spielen auch aus Polens geopolitischer Perspektive eine wichtige Rolle.

Portugal

Portugal hat weder eine China-Strategie noch eine Strategie für den indopazifischen Raum veröffentlicht. Allerdings ist das Land ein starker [Verfechter](#) der EU-Strategie für den indopazifischen Raum. In den Texten des Außenministeriums wird China nur am Rande erwähnt, und dann vor allem im Zusammenhang mit wirtschaftlichen Chancen. In der Verteidigungsstrategie von 2013 wird China dreimal erwähnt, ebenfalls im Zusammenhang mit dem Streben nach einer stärkeren Partnerschaft. Ein [überarbeitetes](#) strategisches Konzept soll [bald erscheinen](#). Es ist möglich, dass dieses Dokument die geopolitischen Realitäten kritischer und aktueller wiedergeben wird.

⁷ Eine für diese Untersuchung befragte Quelle, die dem Formulierungsprozess nahesteht, äußerte sich besorgt darüber, dass die Strategie wohl nicht in naher Zukunft veröffentlicht wird, spekulierte aber, dass die Veröffentlichung der deutschen Strategie einen neuen Impuls geben könnte.

Rumänien

Rumänien hat keine China-Strategie veröffentlicht, und es ist auch nicht bekannt, ob aktuell eine Strategie formuliert wird. Ebenso wenig verfügt das Land über eine nationale Strategie für den indopazifischen Raum. Das Regierungsprogramm 2021–2024 enthält einen Absatz über Asien, in dem kurz auf EU-Initiativen und -Dokumente verwiesen wird. Darin heißt es, dass «Rumänien zur Umsetzung» der EU-Strategie für den indopazifischen Raum beitragen kann, «indem es bilaterale Beziehungen zu gleichgesinnten Partnern in der Region entwickelt».

Zu den Beziehungen Rumäniens zu China verlautet: «Die sich aus der umfassenden Partnerschaft und Zusammenarbeit ergebenden Aktivitäten werden unter Wahrung der wirtschaftlichen und strategischen Interessen Rumäniens und im Einklang mit der Gemeinsamen Mitteilung [der EU] für 2019 fortgesetzt.» Ferner wird festgehalten, Rumänien werde «konstruktiv zur Stärkung einer einheitlichen Stimme der EU-Mitgliedstaaten gegenüber China beitragen».

Die nationale Verteidigungsstrategie Rumäniens für den Zeitraum 2020–2024 erwähnt China kurz im Zusammenhang mit Spannungen zwischen China und den USA und erklärt, die «Vorrangstellung» der USA werde «unbestreitbar» bleiben, was «mit den nationalen Interessen Rumäniens im Einklang steht».

Schweden

Schweden veröffentlichte am 26. September 2019 eine 22-seitige Regierungsmitteilung mit dem Titel «Herangehensweise an chinabezogene Angelegenheiten».

Das Dokument beschreibt die «Beziehungen Schwedens zu China und die Herangehensweise der Regierung in chinabezogenen Angelegenheiten». Notwendig sei dies «angesichts des wachsenden Einflusses Chinas in der Welt und der damit verbundenen neuen Auswirkungen, Möglichkeiten und Herausforderungen».

Nach der Einleitung beginnt das Dokument mit einer Bewertung des heutigen Chinas unter Überschriften wie «Chinas Regierungssystem», wo es heißt: «China ist ein Einparteiensstaat ohne allgemeine und freie Wahlen.» Das Kapitel enthält auch Abschnitte über staatliches Eingreifen in die chinesische Wirtschaft, Chinas wachsenden globalen Einfluss, seine militärischen Fähigkeiten und Chinas Innovations- und Technologieentwicklung. Im folgenden Kapitel werden die bilateralen Beziehungen kurz skizziert, gefolgt von einem Kapitel, in dem die EU als «Eckpfeiler» der schwedischen China-Politik hervorgehoben wird.

Das fünfte Kapitel umreißt die «Herangehensweise der Regierung an China» mit einer Reihe themenspezifischer Abschnitte: Sicherheits- und Verteidigungspolitik, Handel und

Wirtschaft, Klima- und Umweltfragen, China als multilateraler Akteur, Menschenrechte, China als Entwicklungsakteur, Technologie, Innovation und digitale Transformation, Forschung und Bildung sowie Kultur und Medien.

Zu Beginn werden mehrere Grundsätze des allgemeinen Regierungsansatzes gegenüber China dargelegt:

- «Auf den Interessen und Werten Schwedens und der EU aufbauen»;
- «Die sich aus Chinas Entwicklung ergebenden Chancen nutzen und Herausforderungen bewältigen»;
- «Verstärkte Zusammenarbeit [in Bezug auf China] innerhalb und zwischen öffentlichem Sektor, Wirtschaft und Zivilgesellschaft»;
- «Förderung einer stärkeren Zusammenarbeit der EU [in Bezug auf China]»;
- «Verbesserungen der Fachkompetenz über die Bedingungen in China».

Wie bei den China-Strategien der anderen Mitgliedstaaten wird auch hier ein gemeinsamer EU-Ansatz deutlich hervorgehoben.

Zum Thema Sicherheit betont das Papier die Notwendigkeit, «die Risiken zu berücksichtigen», die sich aus der «Zusammenarbeit zwischen schwedischen und chinesischen Akteuren» ergeben. Es drängt auf eine stärkere Zusammenarbeit zwischen den Verbündeten bei der Bewertung und Bewältigung der von China ausgehenden sicherheitspolitischen Herausforderungen.

Zum Thema Wirtschaft heißt es, die schwedische Regierung werde als «treibende Kraft» bei der Aushandlung von EU-Abkommen auf die Schaffung «fairer Wettbewerbsbedingungen für schwedische Unternehmen» hinwirken. Das Papier unterstützt die Beteiligung schwedischer Unternehmen an chinesischen Infrastrukturprojekten in Drittländern.

Zum Thema Klima erklärt die Regierung, sie werde die Zusammenarbeit mit China suchen, unterstütze aber «die EU dabei, höhere Anforderungen an China in Bezug auf Klima und Umwelt zu stellen».

Zum Thema Multilateralismus heißt es, Schweden werde China auffordern, vor allem über die EU, seinen völkerrechtlichen Verpflichtungen nachzukommen und Verantwortung für eine regelbasierte multilaterale Zusammenarbeit zu übernehmen. Es heißt auch, China solle «nicht länger als Entwicklungsland betrachtet werden».

In Bezug auf Menschenrechte verpflichtet sich die Regierung, «die ernste Menschenrechtssituation in China klar und konsequent zur Sprache zu bringen».

Zum Thema Entwicklung wird konstatiert: «Von zentraler Bedeutung ist, dass China die Pariser Erklärung und die Grundsätze der Entwicklungshilfe und der Entwicklungseffizienz unterstützt, mit der OECD/DAC zusammenarbeitet und die ODA-Kriterien einhält.»

Im Bereich Technologie wird eingeräumt, dass «China für schwedische Unternehmen im Hinblick auf Innovationen immer wichtiger wird», es aber auch «Risiken und Herausforderungen im Zusammenhang mit China» gebe. Hier wird mehr Wissen über die Bedingungen und potenzielle Trade-offs gefordert.

Im Bereich Bildung und Forschung schlägt das Dokument einen optimistischeren Ton an und nennt viele Herausforderungen, aber auch das Hauptziel, dass China «Schweden deutlich als Wissens- und Innovationsnation wahrnimmt».

Das Papier schlägt keine konkreten politischen Lösungen vor, sondern bekundet vielmehr Unterstützung für die Politik der EU oder trifft allgemeine Aussagen wie: «Die Regierung schützt und fördert internationales Recht im Cyberspace und die bestehenden Modelle der Internetpolitik, welche auf multilateraler Zusammenarbeit anstelle staatlicher Kontrolle beruhen.»

Abschließend wird erwähnt, diese Mitteilung sei «der Beginn und Ausgangspunkt einer breiteren Diskussion über China». Die deutlichste Forderung ist die Schaffung einer größeren Wissensbasis über China und die Verbesserung der Kommunikation über China, sowohl auf nationaler als auch auf EU-Ebene.

Slowakei

Im Jahr 2017 veröffentlichte die Slowakei eine optimistische Strategie zur Entwicklung seiner Wirtschaftsbeziehungen zu China. Dem sollte ein Aktionsplan folgen, den das Außenministerium jedoch aussetzte, weil er sich zu stark auf wirtschaftliche Chancen konzentrierte. Derzeit wird eine außenpolitische Strategie ausgearbeitet, die auch ein Kapitel über den indopazifischen Raum enthalten soll. Der aktuelle Stand ist jedoch unbekannt.

Das slowakische Außenministerium hat mehrere politische Dokumente veröffentlicht, die sich mit China befassen. Im Dokument «Strategische Vorausschau 2022» wird China auf 56 Seiten 46-mal erwähnt. Es werden mehrere Szenarien skizziert, die auf dem Eingeständnis beruhen, dass die «geopolitische Entwicklung in erster Linie durch die anhaltende Rivalität zwischen den USA und China» bestimmt werde.

Der außenpolitische Jahresbericht 2021 betont interessanterweise nicht nur die europäische, sondern auch die transatlantische Ausrichtung: «Unsere Außenpolitik muss ein glaubwürdiges Konzept für die europäische und transatlantische Integration bieten und

eine klare Haltung gegenüber unseren Verbündeten einnehmen, um die europäische und transatlantische Einheit zu festigen.»

Der außenpolitische Rahmen für 2020 legt eine etwas sanftere Haltung gegenüber China nahe. Vor der in der EU gängigen Darstellung Chinas als Partner, Konkurrent und Rivale wird noch eingefügt, dass «China im Zentrum der gegenwärtigen geopolitischen Dynamik steht und die Slowakei bilaterale Beziehungen mit China mit dem Schwerpunkt auf wirtschaftlicher Zusammenarbeit und Lösung globaler Probleme entwickeln möchte».

Die slowakische «Nationale Sicherheitsstrategie 2021» bekräftigt in der jüngsten verfügbaren Fassung den Rahmen «Partner/Konkurrent/Rivale» und erkennt an, dass China militärische, wirtschaftliche und politische Mittel nutzt, um «selbstbewusst [...] seine Interessen durchzusetzen». Die Strategie verspricht, in den gegenseitigen Beziehungen zu berücksichtigen, dass China «sein eigenes Modell der Staatsführung und ein anderes Verständnis von Menschenrechten und Freiheiten verfolgt».

Slowenien

Slowenien hat weder eine China-Strategie noch eine Asienstrategie veröffentlicht. Allerdings *entwickelt* es derzeit im Rahmen einer allgemeinen Neubewertung seiner außenpolitischen Vorgehensweise eine Strategie für «Asien und den Pazifik». Das letzte, 2021 *verabschiedete* außenpolitische Strategiepapier erwähnt China nur am Rande. Im Januar 2023 *stellte* die slowenische Außen- und Europaministerin die Eckpunkte einer neuen außenpolitischen Strategie vor, ging dabei aber nicht auf China ein. In der 2019 veröffentlichten «Nationalen Sicherheitsstrategie» Sloweniens wird China nicht erwähnt.

Spanien

Spanien verfügt über keine China-Strategie, und es ist auch nicht zu erwarten, dass eine Strategie entwickelt wird. Im Februar 2018 veröffentlichte das Außenministerium ein 32-seitiges Dokument unter dem Titel «Eine strategische Vision für Spanien in Asien». Darin wird China 33-mal erwähnt, allerdings hauptsächlich in Bezug auf seine wirtschaftliche Bedeutung. In einem Abschnitt über die BRI heißt es, die Initiative biete «zahlreiche Möglichkeiten» und sei in «Spanien auf Interesse gestoßen». Es wird aber darauf hingewiesen, dass Spanien und die EU die Initiative überwachen müssten, «um sicherzustellen, dass die Grundsätze der Offenheit [...] gebührend berücksichtigt werden». Das Dokument stellt auch eine «ungünstige Menschenrechtslage in den meisten asiatischen Ländern» fest, hebt China jedoch nicht besonders hervor.

In der 122-seitigen «Außenpolitischen Strategie» Spaniens für den Zeitraum 2021–2024 wird China 25-mal erwähnt, zunächst im Zusammenhang mit der Rivalität zwischen den

USA und China, dann im Abschnitt über Asien. Im Kapitel zu Asien heißt es: «China ist das wichtigste Land, zu dem ausgewogenere Beziehungen angestrebt werden sollten, insbesondere im wirtschaftlichen Bereich. Zugleich sollte jedoch versucht werden, die Position der EU zu stärken.» Es werden drei Grundsätze der spanischen China-Politik dargelegt: «die Schaffung eines langfristigen Rahmens für die Beziehungen zu China», «die gemeinsame Bewältigung der großen globalen Herausforderungen, wie etwa die Bekämpfung des Klimawandels [...]», und «die Berücksichtigung eindeutiger Rivalitäten in den Bereichen Werte und Interessen».

Tschechische Republik

Die Tschechische Republik hat noch keine China-Strategie veröffentlicht; Berichten zufolge ist jedoch eine Strategie in Vorbereitung. Im Juni 2023 [verabschiedete](#) Prag eine neue Sicherheitsstrategie – die erste seit acht Jahren. In dem China gegenüber sehr kritischen 22-seitigen Dokument wird das Land 13-mal erwähnt. In der Zusammenfassung heißt es: «China stellt die internationale Ordnung infrage. Dies hat negative Auswirkungen auf die euroatlantische Sicherheit.» Außerdem wird konstatiert: «Russland und China verfolgen das gleiche Interesse, nämlich den Einfluss und die Einheit der demokratischen Länder zu schwächen. Der systemische Wettbewerb ist langfristig angelegt.»

Im November 2022 veröffentlichte die Tschechische Republik außerdem ein Strategiedokument zum indopazifischen Raum. In der 17-seitigen englischen Fassung unter dem Titel «Closer Than We Think» (Näher, als wir denken) wird China zehnmal erwähnt. Als «das beherrschende Thema» wird «unsere Reaktion auf Chinas wachsenden geopolitischen und wirtschaftlichen Einfluss und seine globalen Ambitionen» genannt. Das Dokument stellt «Chinas wachsende Ambitionen und sein energisches (um nicht zu sagen konfrontatives) Vorgehen» fest und bezeichnet die Vereinigten Staaten als Tschechiens «natürlichen Partner und engen Verbündeten» in der Region.

Weiter heißt es in dem Bericht, China stelle «eine grundlegende systemische Herausforderung auf globaler Ebene dar, auch im Hinblick auf seine direkte Einflussnahme in demokratischen Ländern, einschließlich der Tschechischen Republik». Der Bericht erörtert auch die von China ausgehenden Risiken und erwähnt «chinesische Investitionen in kritische tschechische und europäische Infrastrukturen, Chinas Vorherrschaft über strategische Lieferketten, seine Kontrolle über die wichtigsten Rohstoffe und seine Entwicklung neuer und disruptiver Technologien, insbesondere KI, ohne Rücksicht auf ethische Regeln und internationale Standards».

Ungarn

Ungarn hat keine China-Strategie veröffentlicht und wird dies in naher Zukunft wohl auch nicht tun. In der 2008 veröffentlichten außenpolitischen Strategie wird China nur unter dem Aspekt wirtschaftlicher Chancen erwähnt. Die jüngste nationale Sicherheitsstrategie (2020) enthält einen Abschnitt über China, der ebenfalls weitgehend positiv gehalten ist. Es wird festgestellt, dass Ungarn «an einer energischen und pragmatischen Stärkung der ungarisch-chinesischen Beziehungen interessiert ist, insbesondere [...] der Belt and Road Initiative». Sie warnt jedoch, dass Ungarn «auch berücksichtigen muss, dass sich aus Investitionen in kritische Infrastrukturen Anfälligkeiten ergeben können».

Die in den politischen Dokumenten dargelegte Position zu China entspricht im Großen und Ganzen den prochinesischen Neigungen der derzeitigen ungarischen Regierung.

Zypern

Zypern hat keine China-Strategie veröffentlicht, und es ist unwahrscheinlich, dass aktuell eine Strategie formuliert wird. Zypern gibt selten politische Grundsatzdokumente heraus. Auf der [Website](#) des Außenministeriums wird auf einen «Strategieplan» für 2021–2023 verwiesen. Öffentlich zugänglich scheint aber nur eine «Strategie der Wirtschaftsdiplomatie» zu sein, in der China nicht erwähnt wird. Zypern hat kein Screening-Verfahren für ausländische Direktinvestitionen eingeführt. Der Diskurs über China scheint sich weitgehend auf chinesische Medien und prochinesische Stimmen zu konzentrieren.^[8]

Schweiz (Nicht-EU)

Die Schweiz hat am 19. März 2021 eine 40-seitige «China-Strategie» verabschiedet. Getreu ihrem Ruf als neutrales Land schlägt die Schweiz einen etwas weniger kritischen Ton an als die deutsche, finnische, niederländische und schwedische Strategie und ist stärker auf wirtschaftliche Zusammenarbeit ausgerichtet. Schwerpunktbereiche sind: Frieden und Sicherheit, Wohlstand, Nachhaltigkeit und Digitalisierung.

Die Schweiz räumt ein, dass die Beziehungen zu China aufgrund ihres «Einstehens für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte sowie eine liberale internationale Ordnung [...] vermehrt mit Zielkonflikten konfrontiert» seien.

8 In einem Rundschreiben aus dem Jahr 2020, das ein Vorwort des Außenministers enthielt, erwähnte eine ehemalige Botschafterin Zyperns in China, China halte an der «Ein-China»-Politik fest, und Taiwan gehöre zum chinesischen Festland. Außerdem bezeichnete sie Xi Jinping als den «visionären Präsidenten Chinas».

Das Dokument scheut sich nicht, die Herausforderungen anzuerkennen, die China für die Schweiz darstellt. Die Interessenabwägung wird wie folgt zusammengefasst: «Die Schweiz ist neutral, keinem Block zugehörig und dem Dialog mit allen Staaten verpflichtet. Zugleich steht die Schweiz wie bisher für ihre langfristigen Interessen und Werte ein.»

In dem Dokument werden mehrere Ziele für die Beziehungen zu China formuliert:

- «Die Schweiz verfolgt ihre langfristigen Interessen und Werte in Bezug auf die sicherheitspolitische Ausrichtung Chinas effektiver.
- Die Schweiz setzt sich gegenüber China für die Prinzipien der internationalen Ordnung ein.
- Die Schweiz fördert ein konstruktives Engagement Chinas in der Rüstungskontrolle.
- Die Schweiz wehrt chinesische Aktivitäten der Spionage und Beeinflussung im Inland ab.
- Die Schweiz fördert die Achtung der Menschenrechte in China.»

Vereinigtes Königreich (Nicht-EU)

Im Vereinigten Königreich ist das wichtigste Dokument zu China das im März 2021 vom Cabinet Office veröffentlichte «Integrated Review of Security, Defence, Development and Foreign Policy». Darin wird China als «systemischer Konkurrent» beschrieben, dessen «wachsende Macht und internationale Selbstbehauptung wohl der wichtigste geopolitische Faktor der 2020er Jahre sein wird».

Das Dokument «2023 Integrated Review Refresh» (IR2023) vom März 2023 enthielt einen weitaus längeren Abschnitt über die von China ausgehende Bedrohung, in dem von einer «epochalen und systemischen Herausforderung» die Rede ist. Im aktualisierten IR2023 wird eine Verdoppelung der Mittel für China-Kapazitäten in der gesamten Regierung zugesagt. Das IR2023 beschreibt seine China-Politik mit drei Schlagworten: «Schutz», d. h. nationale Sicherheit sowie die Verteidigung von Lieferketten, akademischen Freiheiten und kritischer Infrastruktur; «Koordination», also China auf globaler Ebene gemeinsam mit Verbündeten entgegenzutreten; und «Engagement», d. h. Zusammenarbeit mit China und fortgesetztes wirtschaftliches Engagement, wo immer möglich.

Empfehlungen für die weitere Forschung

Diese Studie bietet einen Ausgangspunkt für weitere Untersuchungen zu den unterschiedlichen China-Politiken der EU-Mitgliedstaaten und dem Wert einer öffentlichen China-Strategie.

Nur vier EU-Mitgliedstaaten haben in den letzten fünf Jahren politische Grundsatzdokumente zu China veröffentlicht. Selbst diese gemeinhin als «China-Strategien» bezeichneten Dokumente sind weniger konkrete Strategien als vielmehr Positionspapiere zu China.

Um die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der China-Politik der einzelnen EU-Mitgliedstaaten zu ermitteln, müsste man daher über die öffentlich zugänglichen politischen Grundsatzdokumente hinausgehen. Weitere Untersuchungen der Stellungnahmen von Regierungsbeamten*innen zu China, Desktop-Recherchen zu den Beziehungen zu China sowie Interviews mit Interessenvertreter*innen und Länderexpert*innen würden mehr Substanz für die weitere Analyse liefern.

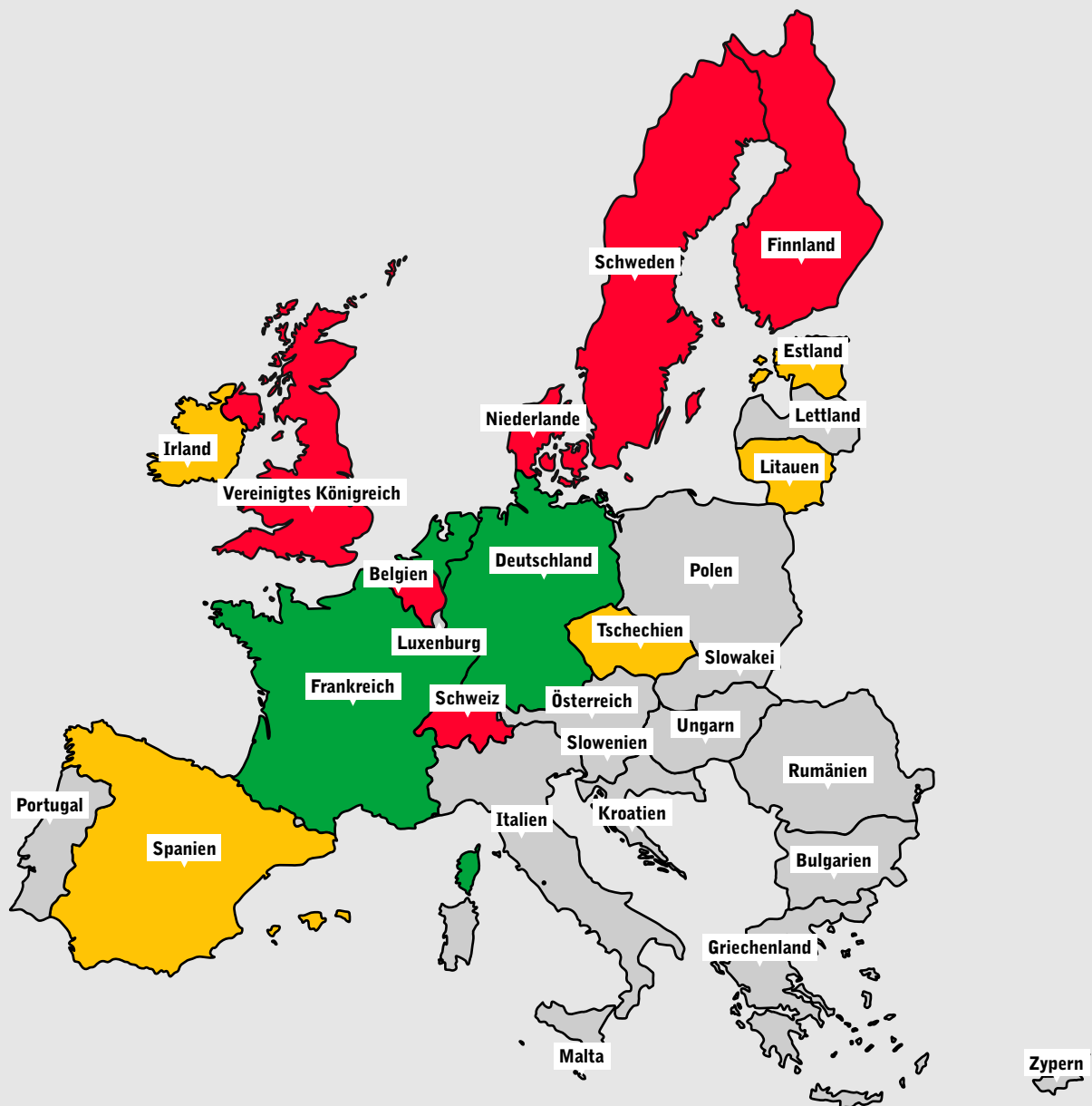
Allein schon das Fehlen von Grundsatzdokumenten zu China ist bedeutsam und wirft die Frage auf, ob EU-Länder nationale Strategien zu China erarbeiten sollten. Eine eingehendere Untersuchung, welche Rolle solche Dokumente im politischen Entscheidungsprozess spielen, wäre sehr wertvoll.

Bei einer solchen Übersicht würden die wahrscheinlichen Beweggründe für die Veröffentlichung oder Nichtveröffentlichung von China-Strategien zutage treten. Außerdem gilt es, näher zu untersuchen, wie ein nationales China-Strategiepapier zustande kommt und formuliert wird.

Interessant wäre auch die Frage, wie sich die in Finnland, Deutschland, Schweden und den Niederlanden veröffentlichten Strategien auf die China-Politik und die Debatte in diesen Ländern ausgewirkt haben. Ein besseres Bild von den Kontroll- und Evaluierungsmechanismen in diesen Ländern (oder deren Fehlen) könnte auch wertvolle Erkenntnisse für andere Länder liefern, die derzeit Strategien erarbeiten.

Darüber hinaus ließen sich aus den stockenden Entwurfsprozessen in Österreich und Griechenland Überlegungen ableiten, wie Regierungen während und nach der Formulierung eines China-Strategiepapiers ihre Dynamik aufrechterhalten können.

Abb. 1: China- und Indopazifik-Strategien in den EU-Mitgliedstaaten, dem Vereinigten Königreich und der Schweiz
 Diese Karte wurde zuletzt im August 2023 aktualisiert und basiert auf öffentlich zugänglichen Informationen



- China-Politikdokument (intern und öffentlich) und Indopazifik/Asien-Strategie
- nur China-Richtliniendokument (intern und öffentlich)
- nur Indopazifik/Asien-Strategie
- bisher kein veröffentlichtes Richtliniendokument

Über den Autor

Jacob Mardell ist Forschungsanalyst. Als redaktioneller Koordinator beim deutschen Netzwerk für Osteuropa-Berichterstattung N-ost leitet er aktuell das Projekt «Spheres of Influence Uncovered», in dessen Rahmen Journalist*innen gemeinsam Themen zu Chinas Einfluss und Investitionen in Eurasien erarbeiten. Von 2018 bis 2022 war er als Analyst am Mercator Institute for China Studies tätig. Mardell hat einen M. A. in Sinologie der School of Oriental and African Studies und einen B. A. des King's College London. Außerdem hat er ein einjähriges Aufbaustudium an der Zhejiang University of Finance and Economics absolviert. Er hat in über zwanzig Ländern Osteuropas, Zentralasiens, Südasiens, Südostasiens und Lateinamerikas Feldforschung zu Chinas wirtschaftlichem und politischem Fußabdruck betrieben. Zu seinen aktuellen Forschungsinteressen gehören die Beziehungen und der Wettbewerb zwischen China und der EU, die chinesische Diplomatie im «globalen Süden» sowie Chinas Wirtschaftspolitik. Seine Artikel sind in zahlreichen Publikationen erschienen.

Impressum

Herausgeberin: Heinrich-Böll-Stiftung e.V., Schumannstraße 8, 10117 Berlin;
Heinrich-Böll-Stiftung Europäische Union, Rue du Luxembourg 47-51, B-1050 Brüssel
Fachkontakt: Hannah Goerlich, Programmleiterin – EU und Internationale Politik,
Heinrich-Böll-Stiftung Europäische Union, Brüssel, E hannah.goerlich@eu.boell.org

Erscheinungsort: www.boell.de

Erscheinungsdatum: Juni 2024

Zuerst veröffentlicht auf Englisch unter <https://eu.boell.org> im Oktober 2023

Übersetzung aus dem Englischen: Kerstin Trimble

Korrektur: Chris Meikle

Lektorat: Dr. Malte Heidemann, www.berlinlektorat.com

Titelfoto: Roderick Kefferpütz. Alle Rechte vorbehalten

Lizenz: Creative Commons (CC BY-NC-SA 4.0),
<https://creativecommons.org/licenses/by-nc-sa/4.0>

Die in diesem Bericht geäußerten Meinungen sind die des Autors und spiegeln nicht unbedingt die Meinung der Heinrich-Böll-Stiftung wider.

Die Publikationen der Heinrich-Böll-Stiftung dürfen nicht zu Wahlkampfzwecken verwendet werden.

Weitere E-Books zum Downloaden unter: www.boell.de/publikationen