

Axel Berkofsky

Das EU-Waffenembargo gegen China – ein Ende (vorerst) nicht absehbar

■ Executive Summary

The European Union's weapons embargo, imposed on China after Beijing used military force to crush peaceful pro-democracy demonstrations in Tiananmen Square in June 1989, will not be lifted any time soon. At least this was the message coming from the EU Council foreign ministers' meeting that took place in Luxembourg at the end of April.

While Beijing's policy-makers and China's state-controlled media gave optimistic reports before the EU Council meeting that the EU would follow the Franco-German request to review and possibly lift the embargo, the EU's foreign ministers earlier decided to delegate the controversial issue to a lower level.

„The Council requested“, the Council Meeting's official summary reads, „the Permanent Representatives, a Committee of EU Member States ambassadors, and the Political and Security Committee (PSC) to take the issue forward“. The PSC is made up of ambassadors plus military officials from EU Member States.

China's ongoing human rights violations and its failure to provide clear and specific evidence on the improvement of its human rights record, EU observers widely agree, will remain the main hurdle Beijing has to overcome to see the EU weapons embargo lifted. Brussels and Beijing established a human rights dialogue back in 1996, but EU officials usually refer to the progress of the dialogue as „very limited.“

Nach wie vor prangern Amnesty International und Human Rights Watch die anhaltend prekäre Lage der Menschenrechte in China an. Ihre Kritik wird von der EU-Kommission, aber auch von der großen Mehrheit der Mitgliedsstaaten der Union geteilt, die wenig Neigung zeigen, das seit langem bestehende EU-Waffenembargo gegen China, wie von Beijing gefordert, aufzuheben. Die Chinesen selbst fahren, auch angesichts anhaltender US-Waffenexporte nach Taiwan, mehrgleisig. Mal drohen sie der EU, sie „mache Fehler“, die Menschenrechtsfrage mit einer Aufhebung des Embargos zu verbinden, mal locken sie die Europäer mit der Aussicht auf eine Ausweitung der chinesisch-europäischen Handelsbeziehungen. Unter den Europäern nehmen nur Frankreich, selbst Lieferant von Waffen an China, und Deutschland eine freundliche Haltung gegenüber der Volksrepublik ein. Gerhard Schröder versprach gar im Jahre 2003, sich für ein Ende des Embargos einzusetzen. Indes dürfte ein solcher Einsatz kaum Erfolg haben – haben doch die Niederländer als neue Inhaber der EU-Rats-Präsidentschaft wissen lassen, dass das Thema des Embargos sicher keinen prominenten Platz auf der Tagesordnung der kommenden Rats-Gipfel einnehmen wird.

Beijing's policy makers have long insisted that the embargo is a „relic of the Cold War“, standing in the way of Brussels' goal to establish the „strategic partnership“ with Beijing, envisioned in the EU's security strategy paper *A Secure Europe in a Better World*. The EU security strategy paper, carrying Javier Solana's signature, calls for a „strategic partnership“ with China in the context of the EU's Common Foreign and Security Policy (CFSP). However, it provides no details on the how-and-what of this strategic partnership leading many analysts to believe that it will remain a „paper tiger“ for a long time.

In light of pressure from the US, the EU Council decided to review its non-legally binding Code of Conduct for weapons sales to China. The Code, updated in 1998, obliges all EU Member States to inform each other about arms export licenses they issue and sets out clear criteria for granting those licenses. The Code stipulates that EU weapons licences cannot be issued if the recipient country violates human rights norms, international law or uses the arms for internal repression or international aggression.

The EU's code, however, is not legally-binding and remains open to interpretation by EU Member States. This has lead to US criticism that the code could not keep France and Germany from exporting weapons and weapons-related technology to China, once the embargo is lifted.

In order to address US concerns that French state-of-the-art Mirage jets and stealth German submarines could be on their way to Beijing before long, the EU Council has requested its Working Party on Conventional Arms (COARM) to review and, if necessary to propose modifications to the code. The EU's efforts to identify and close loop-holes in the Code of Conduct are indeed overdue, confirms Amnesty International, the London-based human rights watchdog.

A number of EU Member States, Amnesty International and other human rights organizations claim, are already taking advantage of the absence of legally-binding rules and sell weapons parts and accessories to China, including bombs, mines and ammunition. US political analysts, such as Roger Cliff and Evan Medeiros at the Washington-based RAND Corporation, believe that EU arms manufacturers are eager to

resume high-technology weapons exports if the EU embargo gets lifted.

„European technology transfers before 1989 played a key role in enabling China to develop modern surface-to-air and air-to-air missile systems“, they wrote in the *International Herald Tribune* earlier this year. Lifting the EU embargo, they fear, would further boost the modernisation of China’s military which is „largely aimed at preparing for a potential conflict with Taiwan“. Updating China’s missile programme by deploying precision-guided missiles is part of these efforts explaining China’s strong interest in the EU’s Galileo radio satellite navigation system, analysts fear.

During the sixth EU-China summit in Beijing in October 2003, the EU and China agreed to jointly develop the Galileo, although China is mainly interested in the military use of the system and is motivated by the prospect of developing an alternative to the American-operated Global Positioning System (GPS) for its version of the US Joint Direct Attack Munitions (JDAM)“, is being suspected.

The US which imposed a similar weapon against China back in 1989, is strongly opposed to lifting the embargo fearing that European weapons exports will add to instability in the Taiwan straits, increase China’s military capabilities to invade Taiwan and threaten the security of US soldiers stationed in Asia. Although the US weapons embargo is, unlike the EU embargo, backed by laws, Washington does not seem to be „immune“ to Chinese promises to further boost trade relations with the US. During a recent visit of Chinese Vice Prime Minister Wu Yi to Washington, the U.S. decided to scrap a number of US sanctions in order to facilitate American dual-use and high-technology exports to China after Wu pointed to the possibility of increasing the scale of US overall exports to China if the „unhelpful“ sanctions were lifted.

Despite the US weapons embargo, the US exported weapons technology worth 350 million US-dollars to China from 1990 to 1997 referring to outstanding obligations dating back to before the US weapons embargo was imposed in 1989.

While the EU put the weapons embargo issue on the backburner until further notice, China for its part decided to keep up the pressure on Brussels. Al-

though Chinese Prime Minister Wen Jiabao's visit to Brussels in May was dominated by China's long standing wish to gain EU approval of China's market economy status (MES) within the World Trade Organisation (WTO), the Chinese Premier still found the time to urge EU leaders not to mix business with principles.

The EU, Wen informed EU Commission President Romano Prodi, is making an „economic mistake“ to link China's progress on human rights to lifting the arms embargo.

Despite Chinese, German and French pressure to end the weapons embargo and announcements from China's state-controlled media that the lifting of the embargo is „necessary“ to boost EU-China trade, the embargo is to remain in place.

At least as long as EU policy-makers are able to fight off pressure from France, European weapons manufacturers and EU business lobbies seeking to open the lucrative Chinese market to the Europeans.

■ „Relikt des Kalten Krieges“ oder Druckmittel in der Menschenrechtsfrage

Ende Juni 1989, nur wenige Wochen nach der blutigen Niederschlagung friedlicher Studentendemonstrationen für Demokratie auf dem Tiananmen-Platz in Peking, verhängte die EU (wie auch die USA) ein Waffenembargo gegen China. Im Unterschied zu anderen durch die gewaltsame Niederschlagung der Demonstrationen in China veranlassten (und Ende 1990 wieder aufgehobenen) Sanktionen (u.a. die Reduzierung bilateralen wissenschaftlichen und kulturellen Austauschs und die Suspendierung bilateraler Kontakte auf Ministerebene) blieb das EU-Waffenembargo bis in die Gegenwart in Kraft.

Im Gegensatz zum EU-Waffenembargo jedoch wird das amerikanische Embargo durch Gesetze implementiert und umfasst den Export militärischer Güter mit expliziten Waffeneigenschaften (z.B. Raketen oder Raketensysteme) wie auch den Export von Gütern ohne explizite Waffeneigenschaften (z.B. Radar) (in der englischsprachigen Literatur ist dabei von *lethal* und *non-lethal items* die Rede).¹⁾ Das Waffenembargo hinderte die USA jedoch nicht daran, von 1990 bis 1997 Rüstungsgüter im Werte vom ca.

1) Siehe Gudrun Wacker, „Ende des EU-Waffenembargos gegen China“, *SWP-Aktuell* 13. März 2003, Berlin.

350 Millionen Dollar nach China zu exportieren, wie ein Bericht des US-Senats aus dem Jahre 1998 dokumentiert.²⁾ Das amerikanische Waffenembargo umfasst (wie das EU-Embargo) nicht den Export von *Dual-Use*-Technologieexporten, also den Export von Gütern mit sowohl zivilen als auch potenziell militärischen Anwendungen. Der US-Senat kritisierte seinerzeit in seinem Bericht (jedoch lediglich in einer Fußnote), dass der Export amerikanischer und europäischer *Dual-use*-Technologie einen wichtigen Beitrag zur Modernisierung der chinesischen Streitkräfte leistet.³⁾

Seit Ende letzten Jahres, unterstützt von französisch-deutschen Initiativen im Rahmen von Staatsbesuchen in China, drängt China (wieder einmal) auf ein Ende des Waffenembargos, das seiner eigenen Auffassung nach ein „Relikt des Kalten Kriegs“ ist. Auch wenn Amnesty International, die Regierung Taiwans und die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten anderer Ansicht sind, gibt aus der Sicht Chinas keinen Grund dafür, dem Land weiterhin den Zugang zum europäischen Waffenmarkt zu versperren. Seit Jahren entsendet China in regelmäßigen Abständen Politikerdelegationen, Diplomaten und Militärs nach Brüssel und in die Hauptstädte von EU-Mitgliedsstaaten, um seinen Forderungen nach der Aufhebung des Waffenembargos Nachdruck zu verleihen.⁴⁾

Während humanitäre Organisationen, weite Teile der europäischen Öffentlichkeit und die EU-Kommission Menschenrechtsverletzungen in China in der Regel als Hauptgrund dafür anführen, warum das Waffenembargo nicht aufgehoben werden sollte, sieht Chinas politische Führung auf der anderen Seite keinen Zusammenhang zwischen dem Waffenembargo bzw. dessen Aufrechterhaltung und der Menschenrechtssituation in ihrem Land. Auf EU-Ebene wurde die Diskussion um die Aufhebung des Waffenembargos offiziell, als im Rahmen des EU-Gipfeltreffens am 15. Dezember 2003 auf Anfrage Frankreichs und Italiens beschlossen wurde, das Embargo auf EU-Ratsebene zu diskutieren.⁵⁾ Noch bevor die Diskussion auf Ratsebene einzog, wurde bereits deutlich, dass aus Frankreichs Sicht eine Prüfung des Embargos dessen Aufhebung bedeutete.

Trotz massiven Drucks aus China und deutsch-französischer Bemühungen, die restlichen 23 EU-

2) Siehe *Military Imports from the United States and the European Union since the 1989 Embargos; United States General Accounting Office; Report to the Chairman, Joint Economic Committee, U.S. Senate June 1998.*

3) Ebd., S. 1.

4) Im März 2003 war der Autor Teilnehmer eines eintägigen Seminars zu EU-China-Beziehungen, an dem auf chinesischer Seite Offiziere der chinesischen Marine und des chinesischen Heeres teilnahmen. Das Seminar wurde organisiert vom Brüsseler European Institute for Asian Studies (EIAS), dem Pariser Sciences Po und dem französischen Außenministerium.

5) Siehe „China Urges EU to Lift Arms Embargo“, Agence France-Presse, 18. Dec. 2003.

Mitgliedsstaaten von der „Notwendigkeit“ einer Aufhebung des Waffenembargos zu überzeugen, bleibt es auch weiterhin sehr unwahrscheinlich, dass die erweiterte EU in absehbarer Zeit und einstimmig die Aufhebung des Embargos befürwortet. Nicht zuletzt wegen der Ost-Erweiterung der EU drängte China auf eine Aufhebung des Waffenembargos noch vor dem 1. Mai. Chinesischen Angaben zufolge gebe es unter den zehn neuen EU-Mitgliedsstaaten „zu viele US-Allierte“.

Die Niederlande, die Ende Juni die Präsidentschaft des Europäischen Rates übernommen haben, werden sich wie Irland nicht für die Aufhebung des Embargos einsetzen. Abgesehen von der Tatsache, dass die niederländische Regierung sich in den letzten Monaten klar von der französischen Position in der Embargofrage distanzierte, verbietet eine Resolution des niederländischen Parlaments der Regierung solange Initiativen zur Aufhebung des Embargos, bis China Nachweise erbringen kann, dass die Menschenrechts-situation im Lande sich verbessert habe.

■ Deutsch-Französische Alleingänge

Verantwortlich für die in der EU weithin unwillkommene Intensivierung der Diskussion um das Waffenembargo war u.a. Deutschlands Bundeskanzler Gerhard Schröder. Im Rahmen seines China-Besuchs im Dezember 2003 „versprach“ der Kanzler, sich für eine Aufhebung des Embargos einzusetzen. Auch wenn sich kein unmittelbarer Zusammenhang zwischen dem Waffenembargo und der nuklearen Krise auf der koreanischen Halbinsel herstellen lässt, ließ der deutsche Bundeskanzler verlautbaren, dass China die Aufhebung des Embargos auch aufgrund seiner erfolgreichen Vermittlerrolle zwischen den USA, Japan, Südkorea auf der einen und Nordkorea auf der anderen Seite „verdiene“. Die sogenannten Sechs-Nationen-Gespräche (USA, Japan, China, Südkorea, Russland und Nordkorea), in deren Mittelpunkt das nordkoreanische Nuklearwaffenprogramm bzw. dessen Abschaffung steht,⁶⁾ finden in Peking statt, und Kommentatoren stimmen weitestgehend überein, dass es China und seinem Einfluss auf die politische Führung in Pyongyang zu verdanken sei, dass Nordkorea sich überhaupt an den Gesprächen beteiligt.

6) Das nächste Sechs-Nationen-Treffen wird aller Voraussicht im September dieses Jahres in Peking stattfinden.

Innerhalb der Bundesregierung schien es in den letzten Monaten verschiedene Auffassungen darüber zu geben, ob und wann das Waffenembargo aufgehoben werden sollte. Während sich Bundeskanzler Schröder seit Ende letzten Jahres und seinem Besuch in China für die Aufhebung des Embargos einsetzt, ließ Außenminister Joschka Fischer Ende Januar diesen Jahres verlautbaren, dass die Aufhebung des Embargos noch keine Option für die Bundesregierung sei.⁷⁾

Im Gegensatz zu Amnesty International und anderen Menschenrechtsorganisationen, die kritisieren, dass sich die Menschenrechtssituation in China keineswegs entscheidend verbessert habe, ließ Bundeskanzler Schröder (wider besseres Wissen, wurde in den Medien mithin vermutet) verlautbaren, dass das neue China „nicht mehr das Tiananmen-China“ und daher das Waffenembargo nicht mehr zu rechtfertigen sei.⁸⁾

EU-Kommissar für Außenbeziehungen Chris Patten jedoch ließ nur einen Tag später verlautbaren, dass Schröder nicht für die EU gesprochen habe und die Aufhebung des Embargos nicht der Zustimmung eines, sondern der von 15 EU-Mitgliedsstaaten bedürfe. Der Präsident des EU-Parlaments Pat Cox schloss sich der Kritik an Schröders außen- und sicherheitspolitischem Alleingang an und ließ erklären, dass sich das EU-Parlament der Waffenembargofrage annehmen werde. Das Europäische Parlament ließ den Worten Taten folgen und verabschiedete am 18. Dezember 2003 eine Resolution, in der es sich in Anbetracht chinesischer Menschenrechtsverletzungen, der instabilen Lage in der Strasse von Taiwan und der militärischen Bedrohung Taiwans durch China für eine Beibehaltung des Embargos aussprach.⁹⁾

Das EU-Parlament hat jedoch (genauso wie die EU-Kommission) in der Waffenembargofrage nur beratende Funktion. Eine Entscheidung über die Aufhebung des Embargos bleibt den EU-Mitgliedsstaaten vorerthalten. Der EU-Rat, also die Vertretung der EU-Mitgliedsstaaten in Brüssel, muss sich daher bei Gesprächen mit China zum Waffenembargo mit den Regierungen der EU-Mitgliedsstaaten absprechen bzw. deren Beschlüsse als Position der EU vertreten. Unterschiedliche Strategien und Interessen dieser einzelnen Staaten er-

7) Siehe Graig S. Smith, „France Urges EU to Lift Ban on Arms for China“, in: *The International Herald Tribune*, 27.1.2004.

8) Vgl. „Schröder Calls for End to Arms Embargo Against China“, DW-World der Deutschen Welle, 2.12.2003.

9) Siehe „European Parliament Opposes Lifting Arms Embargo Against China“, in: *Asia News.it*, 20.12.2003; vgl. ferner „China-EU-Embargo-Parliament: EU Parliament Resists End to Arms Embargo Against China“, Agence France-Presse, 18.12.2003; zu Chinas jüngsten Demonstrationen militärischer Stärke in Vorbereitung auf eine militärische Auseinandersetzung mit Taiwan siehe z.B. Richard McGregor, „China to Display More Potent Army“, in: *The Financial Times*, 19.7.2004; Ching Cheong, „China Aims at Isles off Taiwan for First Time“, in: *The Straits Times*, 23.7.2004; John M. Glionna, „China, U.S. Each Hold Major War Exercises“, in: *The Los Angeles Times*, 20.7.2004; Robert Marquand, „Beijing Growing Restless over Taiwan“, in: *The Christian Science Monitor*, 21.7.2004.

schweren diesen Konsultationsprozess, was Konflikte zwischen zwischen EU-Rat und den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten unvermeidlich werden lässt.

Während seines Besuchs in China stellte Schröder der chinesischen Regierung außerdem den Verkauf einer Plutonium-Fabrik in Aussicht. Zusammen mit dem Bundeskanzler reiste Siemens-Chef Heinrich von Pierer in den Fernen Osten und bot der chinesischen Regierung Medienberichten zufolge die von Siemens im Jahre 1991 in Hanau fertiggestellte rund 700 Millionen Euro teure Plutoniumfabrik zum Verkauf an. Der Kaufpreis der „Second-Hand-Fabrik“, die waffenfähiges Plutonium produzieren kann (jedoch seit ihrer Fertigstellung in Deutschland nie Brennelemente produzierte), sollte sich auf rund 50 Millionen Euro belaufen. Aufgrund innenpolitischer Kontroversen und des Widerstands der Grünen jedoch wurde der Verkauf der Plutoniumfabrik (vorerst) von der außenpolitischen Agenda Schröders gestrichen.

Die Regierungen Frankreichs und Deutschlands bezeichnen die Aufhebung des Embargos seit Ende letzten Jahren als eine in erster Linie „politische Geste“ und weisen darauf hin, dass der sogenannte EU-Verhaltenskodex (*Code of Conduct on Arms Export*) Waffenexporte nach China weiterhin limitiere.¹⁰⁾ Das jedoch erscheint in Anbetracht der Tatsache, dass die Rüstungskonzerne beider Länder großes Interesse an dem Export von Militärtechnologie und Rüstungsgütern nach China haben, nur sehr bedingt glaubwürdig. Es wird besonders auf amerikanischer Seite befürchtet, dass der Verhaltenskodex sowohl Frankreich als auch Deutschland im Zweifelsfall nicht vom Export von Waffen und Waffentechnologie nach China abhalten würde.

■ Der Verhaltenskodex (*Code of Conduct*)

Zu Beginn des Jahres 2004 schloss sich Österreich der deutsch-französischen Position an, dass das Embargo „obsolet“ sei. Der sogenannte EU-Verhaltenskodex, wurde argumentiert, unterwerfe Waffenexporte nach China strengen Kontrollmechanismen und verhindere, dass EU-Exporte nach China die militärische Aufrüstung der Streitkräfte des Landes fördere.¹¹⁾

Der EU-Verhaltenskodex wurde am 8. Juni 1998 vom Rat der Europäischen Union verabschiedet und verpflichtet die EU-Mitgliedstaaten, sich gegenseitig über das Erteilen von Waffenexportlizenzen für den Export von Waffen und Waffentechnologie nach China zu informieren. Außerdem verpflichtet der Verhaltenskodex die EU-Staaten, einen jährlichen Bericht zu veröffentlichen, der detaillierte Angaben und Daten zum Export von Waffen und Waffentechnologie nach China (und anderen Staaten) enthält. Der Kodex ist rechtlich nicht bindend, legt aber klare Kriterien zur Erteilung von Waffenexportlizenzen fest. Dem Kodex zufolge dürfen z.B. keine Lizenzen erteilt werden, wenn die Gefahr besteht, dass China europäische Waffen zur Niederschlagung innerer Revolten einsetzt oder dass bewaffnete Konflikte sich durch Chinas Beteiligung verlängern. Waffen und Waffentechnologie dürfen gemäß dem Kodex ebenfalls nicht nach China exportiert werden, wenn es Anzeichen oder gar Belege dafür gibt, dass China Menschenrechte und internationales Recht nicht achtet. Der Verhaltenskodex formuliert außerdem, dass keine Waffenexportlizenzen erteilt werden dürfen, wenn die Möglichkeit besteht, dass Waffen- und Waffentechnologieexporte von EU-Staaten die regionale Stabilität und Sicherheit bedrohen.¹²⁾

Die Interpretation des Verhaltenskodex jedoch ist Sache der EU-Mitgliedsstaaten, was den kritischen Verdacht aufkommen lässt, der Kodex werde EU-Staaten im Zweifelsfall nicht daran hindern können, Waffen nach China zu exportieren. Amnesty International kritisiert in diesem Zusammenhang außerdem, dass bestehende Exportkontrollmechanismen in einigen EU-Staaten den Anforderungen des EU-Verhaltenskodex nicht gerecht werden.¹³⁾ Auch der Wortlaut des Verhaltenskodex wird von Amnesty beklagt, er gebe den EU-Staaten im Zweifelsfall zuviel Spielraum bei der Auslegung. Anstatt unzweideutig zu formulieren, wann und unter welchen Umständen Waffenexportlizenzen *nicht* erteilt werden dürfen, zählt der Kodex lediglich diejenigen Bedingungen auf, die beim Erteilen von Exportlizenzen „berücksichtigt werden sollten“.

Aufgrund der von den USA geäußerten Kritik, dass der Verhaltenskodex EU-Mitgliedsstaaten im Zweifelsfall und bei geeigneter Interpretation nicht

12) Ausführlich zu den insgesamt acht Kriterien siehe „European Union Code of Conduct on Arms Exports“; The Council of the European Union, 5.6.1998.

13) Siehe „Strict Embargo: The EU Code of Conduct on Arms Exports“, Amnesty International Press Briefing, 14.4.2004.

- 14) Interview mit einem Diplomaten des EU-Rats, der im Rahmen einer Arbeitsgruppe mit der Überarbeitung des Verhaltenskodex beauftragt wurde.
- 15) Interview mit Diplomaten des EU-Rats in Brüssel.
- 16) Vgl. Gudrun Wacker, „Ende des EU-Waffenembargos gegen China“, *SWP-Aktuell*, 13.3.2003, Berlin, S. 2.

davon abhält, Waffen und Waffentechnologie nach China zu exportieren, beauftragte der EU-Rat Ende April diesen Jahres die sogenannte Working Party on Conventional Arms (COARM), eine Arbeitsgruppe von Rüstungsexperten innerhalb des EU-Rats, den Kodex nach Schwachstellen zu untersuchen und gegebenenfalls Empfehlungen für Änderungen oder Ergänzungen auszusprechen.¹⁴⁾

Unter Diplomaten des EU-Rats wird jedoch die Ansicht vertreten, dass es den USA weniger um die Details des Verhaltenskodex als vielmehr um Mängel des Embargos geht. Die USA, so wird befürchtet, werden ihren Druck auf die EU erst dann vermindern, wenn das EU-Waffenembargo auch ein Verbot der Lieferung von *Dual-Use*-Technologie umfasst.¹⁵⁾ Eine solche Forderung jedoch wäre in Anbetracht der Tatsache, dass auch das US-Waffenembargo nicht den Export von *Dual-use*-Technologie mitbeinhaltet, nur wenig nachvollziehbar.

Amnesty International zufolge lieferten in den neunziger Jahren trotz Embargo und Verhaltenskodex zahlreiche EU-Staaten Rüstungsgüter nach China. Dazu gehörten nach Angaben der Menschenrechtsorganisation z.B. militärische Frühwarnsysteme. Britische, italienische, französische und deutsche Konzerne hätten in den neunziger Jahren *Dual-use*-Technologie an China verkauft, die in chinesischen Kampfjets, Kriegsschiffen, Hubschraubern und U-Booten installiert wurde.¹⁶⁾ Wie die USA briefen sich EU-Staaten jedoch bei diesen Lieferungen auf geltende Verträge mit China, die vor der Verhängung des Embargos abgeschlossen worden waren.

Auch wenn der Verhaltenskodex nach Aufhebung des Waffenembargos gegen China den Umfang europäischer Waffenexporte (zumindest theoretisch) limitiert, steht doch außer Frage, dass ein Ende des Embargos europäische Rüstungskonzerne ermutigen würde, den Druck auf ihre Regierungen zu erhöhen.

■ Menschenrechte

Die mangelnde Achtung der Menschenrechte wird von den EU-Mitgliedsstaaten, Frankreich und Deutschland ausgenommen, in der Regel als ein wichtiger oder der wichtigste Grund dafür angeführt, warum das EU-Waffenembargo nicht aufgehoben werden sollte. Folter in chinesischen Gefängnissen,

beklagt Amnesty International, ist weiterhin verbreitet und wird systematisch angewandt, die Todesstrafe werde nach fragwürdigen und unfairen Gerichtsverhandlungen verhängt, und Dutzende der 1989 inhaftierten Demonstranten befänden sich weiterhin in Haft.¹⁷⁾ Amnesty International fordert außerdem eine unabhängige Untersuchung der Ereignisse des Juni 1989 und beklagt, dass die chinesische Regierung immer noch Bürger verhaftet lässt, die sich öffentlich für eine solche unabhängige Untersuchung einsetzen. Amnesty wirft der chinesischen Regierung außerdem vor, dass das Internationale Rote Kreuz trotz einer Zusage Chinas aus dem Jahre 1997 immer noch keinen Zugang zu chinesischen Gefängnissen hat. Die chinesische Regierung weist diese und andere Kritik an der Menschenrechtssituation in China in der Regel als „irrelevant“ von sich. Die Menschenrechtssituation in China, lässt die Regierung verlautbaren, hat sich in den letzten zehn Jahren nicht nur deutlich verbessert, sondern die Garantie dieser Rechte sei eines der obersten Anliegen der politischen Führung Chinas. Amnesty und andere Menschenrechtsorganisationen hingegen werfen der politischen Führung Chinas vor, die Verbesserung der Menschenrechtssituation mit steigendem Lebensstandard und wachsender wirtschaftlicher Prosperität zu verwechseln.

Um sich die vermeintlichen Fortschritte der Menschenrechtssituation in China von der chinesischen Regierung dokumentieren zu lassen, unterhalten die EU und China seit 1996 einen bilateralen Menschenrechtsdialog (EU-China Human Rights Dialogue). Die Fortschritte des von der EU initiierten Dialogs jedoch werden von der EU-Kommission gemeinhin als nur „sehr beschränkt“ bezeichnet.¹⁸⁾ Auch wenn die EU-Kommission einräumt, dass Peking in den letzten Jahren größere Bereitschaft gezeigt hat, Menschenrechte mit der EU zu diskutieren, wird beklagt, dass China sich weiterhin weigert, überprüfbare Nachweise zu liefern, die Fortschritte bezüglich der Menschenrechte dokumentieren.¹⁹⁾ In nicht notwendigerweise für die Öffentlichkeit bestimmten Äußerungen vermuten EU-Diplomaten, dass China sich lediglich an dem Menschenrechtsdialog mit der EU beteiligt, um die europäische Kritik an der Menschenrechtssituation in Grenzen zu halten. China, so

17) Siehe Amnesty International Briefing, „EU-China and Human Rights Since Tiananmen“, 14.4.2004.

18) Gespräche des Autors mit Diplomaten der EU-Kommission.

19) Siehe „China Urges EU to Lift Arms Embargo“, Agence France-Presse, 18.12.2003.

20) Gespräche des Autors mit EU-Diplomaten.

21) Vgl. auch „EU's Diplomatic Games in Geneva“, in: *The Far Eastern Economic Review*, 22.4.2004.

wird mithin kritisiert, sei bedeutend weniger an der Verbesserung der Menschenrechtssituation interessiert als der Dialog mit der EU vermuten lasse.²⁰⁾

China zeigt sich in der Regel unbeeindruckt von europäischer und amerikanischer Kritik und blockiert seit nunmehr 15 Jahren eine bei der Menschenrechtskommission der Vereinten Nationen in Genf jährlich (in der Regel von den USA) eingebrachte Resolution zur Verurteilung der Menschenrechtssituation in China. Im April diesen Jahres hat China (wie auch in den Vorjahren) die Mehrheit der sich aus 53 Staaten zusammensetzenen Kommission überzeugt, eine Abstimmung der von den USA eingebrachten Resolution zu blockieren. Die erfolgreiche Strategie Chinas, eine Resolution zur Menschenrechtslage in China Jahr für Jahr zu blockieren, wird als *No-Action Motion* bezeichnet. In einer Ankündigung, die nicht unbedingt zur Erhöhung der Glaubwürdigkeit der EU-Position in Menschenrechtsfragen beitrug, ließ EU-Kommissionspräsident Romano Prodi erklären, dass die EU erst dann die US-Resolution nachhaltig unterstützen werde, wenn es zu einer Abstimmung in der Menschenrechtskommission kommen sollte.²¹⁾ Die chinesische Blockadetaktik stellte jedoch sicher, dass die EU nicht gezwungen wurde, sich der US-Kritik an der Menschenrechtslage in China anzuschließen.

Trotz wiederholter Forderungen der EU lehnt es China außerdem weiter ab, die Achtung der Menschenrechte in seine Verfassung aufzunehmen. Anders als Amnesty International oder Human Rights Watch vertritt China dabei (ähnlich wie Nordkorea) die Auffassung, dass die Respektierung von Menschenrechten eine „Selbstverständlichkeit“ sei, die nicht ausdrücklich in einem Artikel der Verfassung erscheinen müsse.

Es entsteht bei der EU-China-Debatte um die Menschenrechte in der Tat der Eindruck, dass China seinen Beitrag zu dem Menschenrechtsdialog mit der EU weiterhin auf eigene Zusagen, die eine vermeintliche Verbesserung der Menschenrechtssituation in China dokumentieren, zu beschränken beabsichtigt. Es überrascht daher auch nicht, dass China keinen Zusammenhang zwischen dem EU-Waffenembargo und der Menschenrechtssituation im eigenen Lande herstellt und dass es kritisiert, das Embargo behin-

dere den Ausbau der Handelsbeziehungen zwischen der Europäischen Union und China.²²⁾

■ Entscheidung verschoben

Als im März und April diesen Jahres das Thema Waffenembargo die Agenda der Beziehungen zwischen der EU und China dominierte und die EU von den USA über die Medien vor einer Aufhebung des Exportbanns gewarnt wurde, begannen sich EU-Diplomaten über den Druck aus China und den USA zu beklagen: „We are being buffeted in a terrible way between the two sides. The United States is going about this in its usual blunt way and China is making a strong case that the embargo is outdated.²³⁾

Die EU begegnete dem Druck, indem sie das Waffenembargo während des letzten Treffens der EU-Außenminister Ende April diesen Jahres (im Rahmen des Gipfeltreffens des Europäischen Rats²⁴⁾) nur am Rande diskutierte. Während das Waffenembargo noch beim EU-Gipfeltreffen im März als eines der zentralen Themen des Gipfels behandelt wurde, wurde es beim EU-Gipfel Ende April nur noch während eines „Arbeitsmittagessens“ der EU- Außenminister diskutiert. Dort beschlossen die 15 Außenminister das Embargo zur weiteren Diskussion an das Komitee der Ständigen Vertretungen der EU-Mitgliedstaaten (Permanent Representatives Committee²⁵⁾) und das Politik-und Sicherheitskomitee (Political and Security Committee²⁶⁾) weiterzuleiten.²⁷⁾ Diese Entscheidung enttäuschte nicht nur Paris und Berlin, sondern signalisierte, dass die EU weniger prinzipienlos ist, als in Washington befürchtet bzw. in Peking gehofft wurde.

Die Strategie der EU, eine Entscheidung zur Aufhebung des EU-Waffenembargos bis auf weiteres aufzuschieben, kam jedoch nur wenig überraschend für die überwiegende Mehrheit der EU-Beobachter. Auch wenn die chinesischen Medien eine Entscheidung zugunsten der Aufhebung erwarteten, ließen bereits im Vorfeld des EU-Gipfels im April in Straßburg Diplomaten und Bürokraten des EU-Rats andeuten, dass eine Entscheidung zur Aufhebung des Embargos nicht vor Ende des Jahres 2004 zu erwarten sei.²⁸⁾ Die irische EU-Ratspräsidentschaft und der irische Außenminister Brian Cowen machten von Beginn der irischen Präsidentschaft an wiederholt deut-

22) „EU Weapon Sales Embargo to China is Out of Time“, FM, in: *The People's Daily*, 28.4.2004.

23) Zit. aus Philip P. Pan, „U.S. Pressing EU to Uphold Arms Embargo“, in: *The Washington Post*, 31.1.2004.

24) Der EU-Rat (EU Council), ist die Vertretung der EU-Mitgliedsstaaten in Brüssel.

25) Die Botschafter der EU-Staaten in Brüssel.

26) Botschafter der EU-Staaten zusammen mit Vertretern der Verteidigungsministerien der EU-Mitgliedsstaaten.

27) Siehe Axel Berkofsky, „EU Unlikely to Lift China Arms Embargo Soon“, in: *The Asia Times Online*, 31.4.2004.

28) Der Autor beruft sich dabei auf zahlreiche Gespräche mit Beamten und Diplomaten des EU-Rats im März und April diesen Jahres.

29) Vgl. Tobias Buck, „Chinese Premier to Hear a String of Trade Complaints in Brussels Today“; in: *The Financial Times*, 6.5.2004.

30) Siehe Constantin Brand, „China Tells EU not to Link Trade, Rights“, Associated Press, 6.5.2004 ; bez. Details zu den euro-chin. Handelsbeziehungen siehe z.B. David Murphy, „Shada Islam, It's More than Love“, in: *The Far Eastern Economic Review*, 12.2.2004.

31) Siehe „China Urges EU to Lift Arms Embargo at Early Date“, FM, in: *The People's Daily*, 12.2.2004.

32) Siehe „EU Considers Lifting 14-Year-Old Ban on Arms Sales to China“, in: *The People's Daily*, 19.12.2003.

lich, dass die Aufhebung des EU-Waffenembargos während der irischen Präsidentschaft ausgeschlossen werden könnte.²⁹⁾

Eine Woche vor dem EU-Ratsgipfel Ende April in Straßburg, bei dem China die Aufhebung des Embargos erhoffte , sagte der irische Außenminister Cowen anlässlich des Asien-Europa-Ministertreffens in Straffan (Irland), dass eine Entscheidung zum Waffenembargo u.a. aufgrund der Menschenrechts situation in China bis Ende der irischen Präsidentschaft Ende Juni „sehr unwahrscheinlich“ sei. Das stellte sich als richtig heraus, und in Anbetracht der Kontroversen und des langsamens Entscheidungsprozesses der EU in außen- und sicherheitspolitischen Fragen kann realistischerweise davon ausgegangen, dass sich eine Entscheidung in der Waffenembargofrage bis weit in das Jahr 2005 hineinziehen wird.

Bisher sprechen sich neben Frankreich und Deutschland lediglich Italien und Portugal dafür aus, europäischen Rüstungskonzernen die Möglichkeit zu geben, den chinesischen Markt zu bedienen.

■ Druck aus China

Chinas Premierminister Wen Jiabao ließ die EU-Diplomaten anlässlich seines Besuchs in Brüssel im Mai diesen Jahres wissen, dass die EU einen „Fehler mache“, wenn sie einen Zusammenhang zwischen dem Waffenembargo und der Menschenrechtssituation in China herstelle. Wen forderte die EU auf, das Waffenembargo aufzuheben und stellte als „Gegenleistung“ einen Ausbau der europäisch-chinesischen Handelsbeziehungen in Aussicht.³⁰⁾ Nach Ansicht der chinesischen Regierung sei es vielmehr an der Zeit, das Thema Menschenrechte bzw. Menschenrechtssituation in China von der Agenda bilateraler Beziehungen zu nehmen, da China in den letzten Jahren bedeutende Fortschritte bei der Verbesserung der Menschenrechtssituation in China gemacht habe. Die Achtung der Menschenrechte in China entspreche jetzt internationalen Standards.³¹⁾

Bereits Ende letzten Jahres ließ die chinesische Führung verlauten, dass die Aufhebung des Embargos für die EU letztlich „unvermeidbar“ sei, wenn sie mittelfristig das Handelsbilanzdefizit von 50 Milliarden Euro gegenüber China reduzieren oder ausgleichen wolle.³²⁾ Diese von China vorgeschlagene Strate-

gie zum Ausbau der beidseitigen Handelsbeziehungen, die in EU-Kreisen auf nur wenig Zustimmung stieß (EU-Parlamentarier sprechen von „Erpressungsversuchen“ Chinas, gegen die sich die EU zur Wehr setzen sollte, um nicht ihre politische Glaubwürdigkeit wirtschaftlichen Interessen unterzuordnen), überschattete die optimistische Rhetorik auf Seiten der EU und Chinas, dass die EU die USA in naher Zukunft als wichtigster Handelspartner Chinas ablösen werde. Der bilaterale Handel zwischen der EU und China beläuft sich auf einen Wert von ca. 150 Milliarden Euro pro Jahr. Bis zum Jahre 2010 wird erwartet, dass das bilaterale Handelsvolumen auf 200 Milliarden Euro gesteigert werden kann.

■ Chinesische Medien – der Realität einen Schritt voraus

Die chinesische Presse auf der anderen Seite glaubte bereits im Januar dieses Jahres wachsende Zustimmung unter EU-Mitgliedsstaaten zu erkennen, dass die Aufhebung des Waffenembargos „notwendig“ sei. *China Daily* meinte, dass auch die Niederlande, die Ende Juni die Präsidentschaft des EU-Rates übernahmen, sich zunehmend für eine Aufhebung des Embargos aussprächen.³³⁾

Das Studium der chinesischen Berichterstattung zum Thema EU-Waffenembargo legt jedoch die Vermutung nahe, dass die chinesischen Medien wie auch die politische Führung des Landes Presseerklärungen europäischer Politiker am Leitfaden des Wunschedenkens interpretieren. Es entsteht in der Tat der Eindruck, dass Presseerklärungen von Diplomaten und Bürokraten der EU-Kommission und des EU-Rats, die vom „Suchen nach einer Lösung des Waffenembargoproblems“ sprechen, von der chinesischen Presse mit der Ankündigung einer Aufhebung des Embargos gleichgesetzt werden.

Im Zuge des Besuchs von Romano Prodi in China im März diesen Jahres spekulierte die englische Internetausgabe der chinesischen Tageszeitung *People's Daily*, dass die EU-Mitgliedsstaaten „sehr wahrscheinlich“ das Ende des Waffenembargos im Rahmen des EU-Ratsgipfels Ende April beschließen würden.³⁴⁾ Der Optimismus der chinesischen Medien stützte sich jedoch nicht auf Tatsachen, sondern in erster Linie auf Prodis diplomatische Floskeln und

33) Siehe „US Pressing EU to Uphold Arms Embargo Against China“, in: *China Daily*, 31.1.2004.

34) Siehe z.B. „EU Set to Lift Ban on Arms Sales to China“, in: *People's Daily*, 14.4.2004; „EU Considers Lifting Arms Embargo on China“, in: *People's Daily*, 27.1.2004.

- Leerformeln und seine Strategie, sich inhaltlich in der Waffenembargofrage so wenig wie möglich festzulegen. Die Spekulationen chinesischer Medien erhielten weiteren Auftrieb, als die Londoner Tageszeitung *The Times* am 1. Juni berichtete, dass sich Großbritannien „aller Voraussicht nach“ sehr bald wie Deutschland und Frankreich für die Aufhebung des Embargos einsetzen werde. Als Gegenleistung, berichtete die *Times*, verlange die britische Regierung von China die Unterzeichnung einer internationalen Vereinbarung, die China zur Respektierung von Menschenrechten verpflichte.³⁵⁾ Teile der chinesischen Presse berichteten zur gleichen Zeit, dass Großbritannien versuche, auch die USA von der „Notwendigkeit“ eines Endes des EU-Waffenembargos zu überzeugen.³⁶⁾ Diese Meldungen stellten sich jedoch als falsch heraus. Die staatliche Kontrolle über die Medien Chinas hatte dazu dienen sollen, die gewünschte Politik herbeizureden.

35) Siehe „U.S. Renews Call for EU to Retain China Arms Embargo“, Agence France-Presse, 2.6.2004.

36) Siehe „Britain Backs EU to End China Arms Ban“, in: *China Economic Net*, 3.6.2004.

Aufgrund der Tatsache, dass China bisher strikt ablehnt, internationale Vereinbarungen zur Achtung von Menschenrechten zu unterzeichnen, ist realistischerweise und trotz Befürchtungen aus den USA nicht damit zu rechnen, dass Großbritannien sich für das Ende des EU-Waffenembargos einsetzt. Vielmehr liegt es nahe zu vermuten, dass der vermeintliche Kurswechsel der britischen Regierung in der Waffenembargofrage auch als „taktisches Manöver“ verstanden werden kann: China wird keine internationale Menschenrechtsvereinbarungen unterzeichnen, die britische Regierung braucht sich daher nicht für die Aufhebung des Embargos einzusetzen, hat aber der chinesischen Regierung eine Lösung des Konflikts angeboten.

■ Die EU-Institutionen – zweideutig und uneinig

Die EU-Kommission verstrickte sich in der Waffenembargofrage während der ersten Hälfte dieses Jahres in Widersprüche. Während vor dem EU-Ratsgipfel Ende April die Kommissionssprecherin Emma Udwin noch verlauten ließ, dass im Rahmen des EU-Gipfels mit einer „finalen Entscheidung“ in der Embargofrage zu rechnen sei, wies sie in einer Pressekonferenz kurz nach dem EU-Gipfel darauf hin, dass China erst nachprüfbar belegen müsse, dass sich die

Menschenrechtssituation verbessert habe, bevor die EU eine Aufhebung des Embargos überhaupt in Erwägung ziehen werde.

Anders als seine Pressesprecherin ließ Chris Patten im März erklären, dass es nicht notwendigerweise einen direkten Zusammenhang zwischen Embargo und Menschenrechtssituation in China gebe. Verbesserungen der Menschenrechtsrechtslage in China, ließ Patten im gleichen Atemzug verlauten, seien „hilfreich,“ um das EU-Parlament zur Unterstützung einer Aufhebung des Embargos zu bewegen.³⁷⁾

Die Tatsache indessen, dass die Verletzung von Menschenrechten gewöhnlich als einer der Hauptgründe genannt wird, warum das Embargo nicht aufgehoben werden dürfe, lässt diese Aussage Pattens als nur wenig nachvollziehbar erscheinen. In der Folge-monaten und besonders in Anbetracht der Weigerung Chinas, der Bevölkerung Hongkongs mehr demokratische Rechte einzuräumen, korrigierte Patten seinen Standpunkt.³⁸⁾

Die EU verständigte sich zu Beginn dieses Jahres auf die Position, dass frühestens nach den taiwanesischen Präsidentschaftswahlen im März mit einer Entscheidung der EU zum Waffenembargo gerechnet werden könne. Diese Position jedoch hinderte Javier Solana, Generalsekretär des EU-Rats und Hoher Vertreter der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP), nicht daran, bei einem China-Besuch im März erklären zu lassen, dass in China eine „neue Generation von politischen Führern“ die Geschicke des Landes leite. Es sei daher an der Zeit, „das Waffenembargo zu prüfen“.³⁹⁾ Solana versprach der chinesischen Führung eine Entscheidung, die sowohl den Interessen Chinas als auch denen der EU dienlich sein und die Stabilität in Ostasien nicht gefährden werde. Die EU, so sagte er, werde nicht zur Intensivierung militärischer Rüstungen in Ostasien beitragen.⁴⁰⁾

Während der erste Teil dieses „Versprechens“ im Rahmen eines europäisch-chinesischen Austauschs diplomatischer Noten zu verstehen ist, weist der zweite Teil darauf hin, dass das Ende des Waffenembargos aus der Sicht der EU nicht bevorsteht.⁴¹⁾ Auch wenn der Verhaltenskodex der EU die Möglichkeiten europäischer Waffenexporte im Falle einer Aufhebung der Embargos weiterhin (zumindest theo-

37) Siehe „China Presses EU to Lift Arms Embargo“, Agence France-Presse, 8.3.2004.

38) Siehe Judy Dempsey, „Chinese Premier to Hear String of EU Trade Complaints in Brussels Today“, in: *The Financial Times*, 6.5.2004; zu Hongkong und Chinas Bestreben, der Bevölkerung das Recht auf Selbstbestimmung zu versagen, siehe z.B. „Democracy in Hong Kong—On Hold“, in: *The Economist*, 1.5.2004.

39) Siehe „EU Works to End China Arms Ban“, BBC News World Edition, 16.3.2004.

40) Siehe „EU Official: Let's Rethink the China Arms Embargo“, in: *The Taipei Times*, 18.3.2004; ferner „EU Pledges to Try to End Embargo on China Arms“, in: *The International Herald Tribune*, 16.3.2004.

41) Siehe „EU Urges Tighter Global Cooperation“, Reuters, 17.3.2004.

retisch) limitiert, stimmt die Mehrheit der EU-Mitgliedsstaaten darin überein, dass europäische Waffenexporte nach China die regionale Sicherheit und Stabilität in Ostasien, insbesondere in Nordostasien, gefährden würden. Die Wiederaufnahme europäischer Waffenexporte nach China hätte ohne Zweifel die Ausweitung amerikanischer Waffenexporte nach Taiwan zur Folge, was China wiederum und wie in der Vergangenheit als Rechtfertigung dafür anführt, seine eigenen Rüstungsanstrengungen zu forcieren und die Zahl der auf Taiwan gerichteten Raketen weiter zu erhöhen. Bereits jetzt ist Taiwan (nach Saudi-Arabien) der zweitwichtigste Importeur amerikanischer Waffen und Waffentechnologie, und jüngst ließ das Pentagon verlauten, die USA beabsichtigten, Taiwan in den kommenden Jahren Waffen und Ausrüstungstechnologie im Wert von rund 18 Milliarden US-Dollar zu verkaufen.

■ „Strategische Partnerschaften“ – EU-China statt EU-USA?

Nach Ansicht zahlreicher amerikanischer Kommentatoren haben sich die Beziehungen zwischen einigen EU-Mitgliedsstaaten und China – in erster Linie wird auf Frankreich und Deutschland verwiesen – auch aufgrund der gemeinsamen Opposition gegen den Irak-Krieg verbessert.⁴²⁾ Die Opposition gegen die amerikanische Außen- und Sicherheitspolitik, so meint man, begünstige die strategische Annäherung zwischen China und der EU, und es sei auch kein Zufall, dass sich besonders Frankreich und Deutschland für das Ende des Waffenembargos aussprächen. Die Opposition gegen die US-Invasion im Irak sei das neue Bindemittel der europäisch-chinesischen Beziehungen.⁴³⁾

In Wirklichkeit jedoch sind es weniger geostrategische Überlegungen als vielmehr wirtschaftliche Interessen, die Frankreich und Deutschland motivieren, die EU zur Aufhebung des Embargos zu bewegen. Erst im Januar diesen Jahres unterzeichneten Frankreich und China anlässlich des Besuchs des chinesischen Präsidenten Hu Jintao in Frankreich eine Reihe bilateraler Handelsabkommen, die das Handelsvolumen beider Staaten über die nächsten Jahre deutlich erhöhen sollen. Gegenwärtig beträgt das bilaterale Handelsvolumen rund 13 Milliarden Dollar.

42) Unter vielen anderen siehe Patrick Goodenough, „EU Plan to Drop Ban on Arms Sales to China Raises Alarm“, *Crosswalk.com*, 14.3.2004.

43) Siehe Patrick Goodenough, „EU Plan to Drop Ban on Arms Sales to China Raises Alarm“, *Crosswalk.com*, 14.3.2004.

Ebenfalls darf in Zweifel gezogen werden, dass die EU-Mitgliedsstaaten sich der chinesischen Strategie anschließen werden, eine multipolare Welt (mit der EU und China als zweien der drei Pole) anzustreben, wie in den USA befürchtet wird: „Ever since the disintegration of the Soviet Union left the U.S. as the world's only superpower, China has been casting around for partners to check the excesses of American power. The Chinese, like the Europeans, want to bring about a multipolar world – with China and Europe as two of the poles“⁴⁴⁾

Amerikanische Befürchtungen, dass die EU ihre transatlantischen strategischen Beziehungen mittelfristig durch eine euro-chinesische strategische Partnerschaft ergänzen könne, wurden aus amerikanischer Sicht Ende des Jahres 2003 bestätigt. Im Dezember 2003 wurde die von Javier Solana verfasste EU-Sicherheitsstrategie, ein sicherheitspolitisches Papier, welches die globalen und regionalen sicherheitspolitischen Aufgaben und Rollen definiert, veröffentlicht. In diesem Strategiepapier (*A Secure Europe in a Better World*, auch Solana Paper genannt) wird China als „strategischer Partner“ der EU bezeichnet. Im Rahmen der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU⁴⁵⁾ (GASP) werden neben einer strategischen Partnerschaft mit China strategische Partnerschaften mit Japan und Russland formuliert, ohne dass jedoch Einzelheiten genannt würden, wie und in welchen Institutionen diese Partnerschaften implementiert werden könnten.⁴⁶⁾

China für seinen Teil forderte in seinem ersten diesbezüglichen Strategiepapier (*China's EU Policy Paper*, veröffentlicht Oktober 2003) explizit die Aufhebung des EU-Waffenembargos.⁴⁷⁾

Die Formulierung einer noch weitgehend undefinierten „strategischen Partnerschaft“ mit China macht aus der EU und China aber noch lange keine strategischen Partner, wegen derer die USA in Zukunft besorgt zu sein hätten. Die EU-Sicherheitsstrategie macht keinerlei Angaben zu den Inhalten der euro-chinesischen strategischen Partnerschaft, die in Brüssel dementsprechend als Papiertiger bezeichnet wird.

Frankreich und China scheinen im Übrigen die Auffassung zu teilen, dass das Embargo auch deswegen aufgehoben werden müsse, weil sich China auf der Liste derjenigen Staaten, denen ein EU-Waffen-

44) Siehe Frank Ching, „Chang-
ing Dynamics in EU-China
Arms Relations“, in: Asia
Media-The Asia-Pacific
Media Network; UCLA
Asia Institute, 8.3.2004.

45) Englisch: Common Foreign
and Security Policy (CFSP).

46) Javier Solana, „European
Security Strategy – A Secure
Europe in a Better World“,
The European Council
12.12.2003.

47) Siehe „China's EU Policy
Paper“, 13.10.2003; Embassy
of the People's Republic of
China in the Kingdom of the
Netherlands; <http://www.chinaembassy.nl/eng/57448.html>; ferner Ministry of
Foreign Affairs of the
People's Republic of China;
www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/xos/dqzywt/t27708.htm.

48) Interview mit einem Diplomaten des EU-Rats Mai 2004.

49) Interview mit einem taiwanesischen Diplomaten in Brüssel; der Diplomat beklagte in diesem Zusammenhang, dass taiwanesische Proteste in Brüssel weitestgehend ignoriert wurden.

embargo auferlegt wurde, in der Gesellschaft des Sudan, Simbabwes, Myanmars, Nordkoreas und Liberias befindet. Unter Diplomaten und Bürokraten im EU-Rat wird in diesem Zusammenhang die Meinung vertreten, dass China das Ende des Embargos nicht zuletzt anstrebe, um von der „EU-Schurkenstaatenliste“ gestrichen zu werden und als politische und wirtschaftliche Großmacht anerkannt zu werden.⁴⁸⁾

■ **Euro-chinesische strategische Partnerschaft und das Embargo**

Das Bestreben, die in der EU-Sicherheitsstrategie formulierte „strategische Partnerschaft“ herzustellen, so wird von China gefordert, müsse mit der Aufhebung des EU-Waffenembargos einhergehen. Eine strategische Partnerschaft sei in Anbetracht eines Waffenembargos kaum realistisch.

Frankreich nahm sich dieser chinesischen Vorbehalte an und hielt nur wenige Tage vor den taiwanesischen Präsidentschaftswahlen im März dieses Jahres gemeinsame Marinemanöver mit Chinas Seestreitkräften in chinesischen Hoheitsgewässern ab. Die in Gewässern vor Qingdao, 1250 Kilometer von Taiwans nördlichstem Punkt, abgehaltenen Marinemanöver führten zu heftiger Kritik durch die Regierung Taiwans, die der französischen Regierung vorwarf, den Ausgang der taiwanesischen Präsidentschaftswahlen in Chinas Sinne beeinflussen zu wollen. Paris, so meinte man in Taiwan, hielt die Manöver in erster Linie ab, um China als potenziellen Käufer französischer Waffen und Waffentechnologie bei Laune zu halten.⁴⁹⁾

Die Kritik aus Brüssel an Frankreichs Alleingang fiel eher verhalten aus. Die EU schloss sich der amerikanisch-taiwanesischen Kritik wohl auch deswegen nur hinter vorgehaltener Hand an, um im Zuge der chinesisch-taiwanesischen Spannungen keinen Zweifel an der Fortsetzung der „Ein-China-Politik“ der EU aufkommen zu lassen.

■ **„Rein symbolisch“**

Während die USA befürchten, dass europäische Waffenexporte nach China in Ostasien Sicherheit und Stabilität bedrohen könnten, nennt China die Aufhebung des Embargos einen rein „symbolischen Akt“.

Die Aufhebung des Embargos, so betonte die chinesische Regierung in den letzten Monaten wiederholt, bedeute nicht den Beginn des Exports europäischer Rüstungsgüter über das bisherige Maß hinaus.⁵⁰⁾

Die der Öffentlichkeit zugänglichen Daten zu den Ursprüngen chinesischer Rüstungsimporte scheinen diese Äußerungen als richtig zu bestätigen. Nach Angaben des Stockholm International Peace Research Institute (SIPRI) kaufte China 2002 mehr als 90 Prozent seiner Rüstungsgüter in Russland. Dabei handelte es sich um Importen im Wert von ca. 2,1 Milliarden Dollar. In Anbetracht der lukrativen Geschäfte mit China überrascht es daher auch nicht, dass Russland sich der US-Position anschließt und sich gegen die Aufhebung des EU-Waffenembargos ausspricht.⁵¹⁾

Die im Rahmen einer im Jahre 2000 ausgerufenen chinesisch-russischen „strategischen Partnerschaft“ vereinbarten Konditionen für russische Rüstungsexporte nach China garantieren darüber hinaus, dass China auch in den kommenden Jahren russische Rüstungsgüter zu besonders günstigen Konditionen kaufen kann. Russische Sonderkonditionen machen daher europäische Rüstungsgüter aufgrund der deutlich höheren europäischen Preise nur bedingt interessant für China.

Auf der anderen Seite jedoch zeigt China seit Jahren großes Interesse am Kauf deutscher U-Boote und französischer Mirage-Kampfjets, und die Erfahrungen der Vergangenheit haben gezeigt, dass französische und deutsche Rüstungskonzerne (wie auch Rüstungskonzerne anderer Länder) moralische Einwände nicht zum Hindernisgrund für lukrative Geschäfte werden lassen.

■ Opposition der USA

Dual-use-Technologie ist nicht vom EU-Embargo erfasst, auch wenn von Kommentatoren in den USA befürchtet wird, dass europäische *Dual-use*-Technologieexporte militärische Anwendung finden bzw. in erster Linie der Modernisierung der chinesischen Streitkräfte dienen wird.⁵²⁾ Allerdings wirkt dieser amerikanische Vorwurf in Anbetracht der Tatsache, dass amerikanische Rüstungskonzerne trotz des US-Waffenembargos Waffentechnologie nach China exportierten und die USA weltweit der mit Abstand

50) Siehe Foreign Ministry Spokesperson Liu Jianchao's Press Conference on June 1 2001; Minstry of Foreign Affairs of the People's Republic of China; <http://www.fmprc.gov.cn/eng/default.htm>.

51) Vgl. Stephen Blank, „The EU's Arms Sanctions Triangle“, in: *The Asia Times Online*, 27.4.2004.

52) Siehe „Military Imports from the United States and the European Union since the 1989 Embargos“, United States General Accounting Office; Report to the Chairman, Joint Economic Committee, U.S. Senate June 1998.

größte Waffenexporteur sind, nur sehr bedingt glaubwürdig.

Während die EU selbst Differenzen in der Waffenembargofrage mit der Tatsache erklärt, dass es unter EU-Mitgliedsstaaten in zentralen außen- und sicherheitspolitischen Fragen in der Regel mehr als eine Meinung (seit Mai 2004 im ungünstigsten Falle 25) gibt, sehen die USA in der Diskussion eine Bestätigung, dass die EU noch weit davon entfernt ist, ein globaler außen- und sicherheitspolitischer Akteur zu sein. Die Diskussion um das Waffenembargo, so wird kritisiert, bestätige, dass die gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP) bisher nur auf dem Papier stehe und in Anbetracht nationaler und wirtschaftlicher Interessen der einzelnen EU-Mitgliedsstaaten auch auf absehbare Zeit unimplementiert bleiben wird.

Die US- und EU-Embargos sind aus der Sicht der US-Regierung komplementär, was bedeutet, dass ein mögliches Ende des EU-Waffenembargos mit der Aufhebung des US-Waffenembargos einhergehen sollte. Aus der Sicht der USA jedoch gibt es keinen Anlass, das Ende des Embargos zu diskutieren: „We believe that the U.S. and European prohibitions on arms sales are complementary, were imposed for the same reasons, specifically serious human rights abuses, and that those remain valid today.“⁵³⁾

Auch die im Rahmen des sechsten EU-China-Gipfeltreffens am 30. Oktober letzten Jahres in Peking vereinbarte euro-chinesische Zusammenarbeit zur Entwicklung des Galileo-Radiosatelliten-Navigationssystems wird in den USA als potenzielle Bedrohung amerikanischer Sicherheitsinteressen verstanden.

Auch wenn Galileo ein ziviles Satellitensystem ist, welches gemeinhin als europäische Antwort auf das amerikanische Global Positioning System (GPS), verstanden wird, befürchtet Steve Tsang vom St. Anthony's College an der Oxford University, dass China in erster Linie an der möglichen militärischen Anwendung des Systems interessiert sei: China's keen interest in the EU's Galileo radio satellite project is mainly driven by the prospect of acquiring an alternative to the American-operated GPS for its version of the US Joint Direct Attack Munitions (JDAM).⁵⁴⁾

Die amerikanischen von GPS gesteuerte JDAM-Raketen können (anders als herkömmliche Raketen

53) Zit. aus Philip P. Pan, „U.S. Pressing EU to Uphold Arms Embargo“, in: *The Washington Post*, 31.1.2004.

54) Siehe Steve Tsang, „Keep the Arms Embargo on China“, in: *The Far Eastern Economic Review*, 22.4.2004.

bzw. Raketensysteme) nicht von Raketenabwehrsystemen erfasst werden. Im Falle des Erwerbs einer vergleichbaren Technologie gewinne China die Möglichkeit, Raketen nach Taiwan abzufeuern, die von keinem Raketenabwehrsystem erfasst werden können. Gegenwärtig hat China ca. 500 auf Taiwan gerichtete Raketen stationiert, Tendenz steigend.

■ US-Interessen – Business over Principles?

Chinas rapide ansteigendes Verteidigungsbudget (mittlerweile das weltweit dritthöchste) macht das Land auch zu einem äußerst lukrativen Markt für US-Rüstungskonzerne. David Shambaugh, China-Experte an der George Washington University in Washington D.C., fürchtet, dass das Ende des EU-Embargos den politischen Druck auf die US-Administration erhöhen werde, amerikanischen Rüstungskonzernen den Export ihrer Produkte nach China zu erlauben, auch wenn das den sicherheitspolitischen Interessen der USA zuwiderlaufe.⁵⁵⁾ Willy Lam, CNN-Korrespondent in Hongkong teilt die Auffassung Shambaughs und schreibt, dass es nach Ende des EU-Waffenembargos nur noch eine Frage der Zeit sei, bis auch die US-Regierung ihr Waffenembargo gegen China aufheben werde.⁵⁶⁾ Im Mai dieses Jahres und anlässlich eines Besuchs des chinesischen Vize-Premierministers Wu Yi belegten die USA, dass auch sie nicht immun gegen Chinas Angebote des Ausbaus wirtschaftlicher Beziehungen sind. Die USA lockerten eine Reihe von China auferlegten Exportsanktionen im Bereich von Hoch- und *Dual-use*-Technologie, nachdem Wu Yi angedeutet hatte, dass China als Gegenleistung seine Importe aus den USA um mehrere Milliarden Dollar erhöhen würde.

■ Das Ende des EU-Embargos – Bedrohung amerikanischer Sicherheitsinteressen?

Amerikanische Kommentatoren stimmen weitgehend überein, dass die Aufhebung des EU-Waffenembargos eine Bedrohung für die in Asien stationierten US-Streitkräfte darstelle. Richard Fisher, Wissenschaftler am konservativen Center for Security Policy in Washington, weist darauf hin, dass Technologieimporte es China bereits ermöglicht hät-

55) Siehe David Shambaugh, „Lifting the China Arms Ban is only Symbolic“, in: *The Financial Times*, 4.3.2004.

56) Vgl. Willy Lam, „European Embargo Tops Wen's Agenda“, CNN.com 2.5.2004.

- 57) Vgl. Patrick Goodenough, „EU Plan to Drop Ban on Arms Sales to China Raises Alarm“, *Crosswalk.com*, 14.3.2004.
- 58) Siehe Peter Spiegel, „US Moves to Stop Scrapping China Ban“, in: *The Financial Times*, 2.4.2004.
- 59) „EU Maintains Chinese Arms Embargo“, BBC News World Edition, 18.4.2004.

ten, kleine Nuklearsprengköpfe zu entwickeln, Langstreckenraketen in Reichweite der USA zu stationieren und seine Luftabwehrsysteme zu verbessern.⁵⁷⁾ Die U.S.-China Economic and Security Review Commission (USCC), eine im Jahre 2000 vom amerikanischen Kongress eingerichtete Kommission zur Untersuchung der sicherheitspolitischen Implikationen der amerikanisch-chinesischen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen, forderte den Kongress und die US-Regierung im März diesen Jahres auf, die EU zur Aufrechterhaltung des Waffenembargos zu ermahnen. Dieser Empfehlung nahm sich die US-Regierung an und entsandte US-Außenminister Colin Powell Anfang April diesen Jahres nach Brüssel und anderen europäischen Hauptstädten, um europäischen Staats- und Regierungschefs von der „Notwendigkeit“ der Aufrechterhaltung des Embargos zu überzeugen. Kommentatoren stimmen weitgehend überein, dass die diplomatische Initiative der USA ebenfalls das Ziel hatte, weiteren transatlantischen Spannungen und Unstimmigkeiten vorzubeugen.⁵⁸⁾

Die amerikanische Regierung und US-Wissenschaftler sprachen sich in den letzten Monaten wiederholt und in aller Deutlichkeit gegen die Aufhebung des Embargos aus und äußerten die Befürchtung, dass EU-Waffenexporte nicht nur die rapide voranschreitende Modernisierung der chinesischen Streitkräfte unterstützen, sondern ebenfalls Instabilität in der Straße von Taiwan fördern werde.⁵⁹⁾ Die amerikanische Regierung meint, dass die Modernisierung der chinesischen Streitkräfte in erster Linie den Ausbau militärischer Kapazitäten zur Bedrohung Taiwans zum Ziel hat.

Roger Cliff und Evan Medeiros, Politikwissenschaftler von der RAND Corporation in Washington, befürchten, dass europäische Rüstungskonzerne nach Aufhebung des Embargos die Modernisierung der chinesischen Streitkräfte durch Technologietransfers beschleunigen. Bereits in den achtziger Jahren, schreiben Cliff und Medeiros in der International Herald Tribune, haben europäische Technologie-transfers einen entscheidenden Beitrag zur Entwicklung eines chinesischen Boden-Luft-Raketensystems (Surface-to-Air Missile System) sowie Luft-Luft-Raketensystems geleistet. In diesem Zusammenhang wird befürchtet, dass die von europäischen Rüs-

tungskonzernen unterstützte chinesische militärische Aufrüstung ebenfalls die Fähigkeit der USA beeinträchtigen könnte, Taiwan im Falle eines militärischen Konflikts mit China zu verteidigen.⁶⁰⁾ Um dem entgegenzuwirken, ließen die USA verlauten, Taiwan auch dieses Jahr mit umfangreichen Waffenlieferungen zu versorgen. Neben anderen Rüstungsgütern werden die USA Taipeh ein 1,8 Milliarden Dollar teures Radar-Frühwarnsystem verkaufen.⁶¹⁾ Amerikanische Kritik an möglichen Exporten europäischer Waffen- und Technologie nach China muss sich daher den Vorwurf gefallen lassen, nur bedingt glaubwürdig zu sein, wenn als richtig angenommen wird, dass umfangreiche amerikanische Hochtechnologiewaffenexporte nach Taiwan China veranlasst, den Import modernster Waffen und Waffentechnologie aus Europa anzustreben.

■ China zahlt bar

Robert Karniol, Rüstungsexperte bei der Londoner Zeitschrift *Jane's Defense Weekly* meint, dass europäische Rüstungsgüter für China in absehbarer Zeit auch deswegen nur bedingt interessant seien, weil EU-Rüstungsexporte (anders als russische Exporte) Einschränkungen unterliegen, die im Zweifelsfall die Lieferung von Ersatzteilen nach China vereiteln könnten: „The Chinese understand that Western military equipment comes with significant strings attached, and those strings include the risk of sanctions that can cut off your supply of spare parts. There is Chinese interest in a range of European military products that fulfil niche requirements, but I doubt lifting the embargo will have a broad impact on force modernization in China.“⁶²⁾

Andere Kommentatoren halten dem entgegen, dass sich China in den letzten Jahren zu abhängig von russischen Rüstungsgütern gemacht habe, was auf mittelfristige Sicht Waffenexporte aus Europa erstrebenswert mache.⁶³⁾

Wie in der Presse im Mai diesen Jahres berichtet wurde, hat China offenbar bereits das nötige Geld zum Kauf europäischer Rüstungskäufe zurückgelegt. Der CNN-Korrespondent Willy Lam berichtete am 2. Mai diesen Jahres, dass China für die ersten Jahre nach Ende des europäischen Waffenembargos plane, Rüstungsgüter im Werte von 100 Milliarden Dollar –

60) Siehe Roger Cliff / Evan S. Medeiros, „Keep the Ban on Arms for China“, in: *The International Herald Tribune*, 23.3.2004.

61) Zum Umfang geplanter amerikanischer Rüstungsgüterexporte siehe zB. Graham Bradley, *Pentagon Announces Plans to Sell Radars to Taiwan*, in: *The Washington Post*, 1.4.2004.

62) Zit. aus Philip P. Pan, „U.S. Pressing EU to Uphold Arms Embargo“, in: *The Washington Post*, 31.1.2004.

63) Siehe John Hill, „China Courts Friends in Europe“, in: *Jane's Europe News*, 13.1.2004.

- 64) Siehe Willy Lam, „European Embargo Tops Wen's Agenda“, CNN, 2.5.2004.
- 65) Siehe „EU Proposes End to China Arms Embargo“, DW-World.DE Deutsche Welle, 15.4.2004.

rund 25 Prozent von Chinas Währungsreserven – in Europa zu kaufen. Lam beruft sich dabei auf Angaben aus chinesischen diplomatischen Kreisen und schreibt, dass China den Kauf sowohl von Hochtechnologie- als auch *Dual-use*-Technologiegütern anstrebe.⁶⁴⁾ Von diesen 100 Milliarden Dollar sollen unter anderem französische Mirage-Kampfflugzeuge und deutsche U-Boote gekauft werden.⁶⁵⁾

■ Schlussfolgerungen

Kommentatoren sind sich einig, dass ein mögliches Ende des EU-Waffenembargos zu weiteren transatlantischen Spannungen führen würde. Das Ende des Waffenembargos steht jedoch trotz chinesischen und französischen Drucks keineswegs unmittelbar bevor. Aus Mangel an Alternativen übt sich China eigenen Angaben zufolge in Geduld, auch wenn es seinen Druck auf die EU auch in Anbetracht der umfangreichen amerikanischen Waffen- und Waffentechnologieexporte nach Taiwan in Zukunft kaum vermindern wird.

Die Übernahme der EU-Ratspräsidentschaft durch die Niederlande am 30. Juni dieses Jahres verschiebt die Diskussion um die Aufhebung des Embargos um mindestens weitere sechs Monate. Anders als in der Presse berichtet, haben sich die Niederlande in der jüngeren Vergangenheit deutlich gegen die Aufhebung des Embargos ausgesprochen, und es ist sehr unwahrscheinlich, dass das Waffenembargo gegen China einen prominenten Platz auf der Tagesordnung der EU-Ratsspitze unter niederländischer Führung einnehmen wird. Befürchtungen, dass Frankreich (als Waffenlieferant Chinas) und die USA (als Waffenlieferant Taiwans) ihre strategischen Rivalitäten fortan auch in Asien austragen werden, sind daher ebenfalls verfrüht.

Die jüngsten chinesisch-taiwanesischen Spannungen und Chinas Drohungen, im Falle einer Eskalation auch militärische Gewalt anzuwenden, bestätigen die Richtigkeit der europäischen Entscheidung, Waffen- und Waffentechnologieexporte aus der EU nach China zu unterbinden. Der Export europäischer *Dual-use*-Technologie gibt trotz Embargo und Verhaltenskodex weiterhin Anlass zur Sorge, und es bleibt zu hoffen, dass die EU-Mitgliedsstaaten den Export von *Dual-use*-Technologie nach China in der

Zukunft strengeren Kriterien als den bestehenden unterwerfen werden. Überdies ist zu hoffen, dass die EU und deren Mitgliedsstaaten auch weiterhin dem Druck Chinas, aber auch Deutschlands, Frankreichs und europäischer Rüstungskonzerne standhalten werden.