

Wacker, Gudrun

**Research Report**

## Ende des EU-Waffenembargos gegen China?

SWP-Aktuell, No. 13/2004

**Provided in Cooperation with:**

Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), German Institute for International and Security Affairs, Berlin

*Suggested Citation:* Wacker, Gudrun (2004) : Ende des EU-Waffenembargos gegen China?, SWP-Aktuell, No. 13/2004, Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP), Berlin

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/254479>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

## Ende des EU-Waffenembargos gegen China?

*Gudrun Wacker*

Nach 15 Jahren Geltung scheint das Ende des Waffenembargos der EU gegen China in greifbarer Nähe. Die Regierungen Frankreichs und Deutschlands zumindest haben sich dafür stark gemacht. China sieht in dem Embargo ein Relikt des Kalten Krieges, das seine Zusammenarbeit mit der EU behindert. Auf dem EU-Gipfel vom 24. bis 26. März fiel allerdings noch keine Entscheidung. Einzelne Mitgliedstaaten haben noch immer keine klare Position bezogen. Es gibt Diskussionen über mögliche Gegenleistungen Chinas in puncto Menschenrechte und über die Frage, ob die Aufhebung ein weitgehend symbolischer Akt wäre, der keine realen Auswirkungen auf die Rüstungsexportpolitik der EU-Staaten hätte. Klarheit dagegen herrscht über die Haltung der USA: Washington plädiert für eine Beibehaltung des EU-Embargos. Sollte die EU es beenden, könnte auch die Chinapolitik zur Quelle transatlantischer Spannungen werden.

Seit Herbst letzten Jahres verdichten sich die Anzeichen dafür, daß sich die EU von ihrem seit knapp 15 Jahren bestehenden Waffenembargo gegen China verabschieden will.

Die Initiative zur Aufhebung des Embargos ging von Frankreich aus, andere Staaten schlossen sich an. So erklärte Bundeskanzler Gerhard Schröder bei seinem China-Besuch Anfang Dezember 2003, er wolle sich für ein Ende des Embargos einsetzen. Ähnliche Äußerungen waren auch schon beim Gipfeltreffen zwischen der EU und China im November 2003 zu hören.

Der EU-Gipfel Mitte Dezember 2003 erbrachte noch keine übereinstimmende Haltung; die Embargo-Frage wurde zunächst zur weiteren Befassung an den Rat

(Allgemeine Angelegenheiten und Außenbeziehungen) verwiesen.

Das Europäische Parlament sprach sich am 18. Dezember in einer Resolution unter Verweis auf die Menschenrechtsverletzungen in China und die Spannungen in der Taiwan-Straße eindeutig für die Aufrechterhaltung des Embargos aus [PA\_TA-PROV (2003)0599]. Da es aber in dieser Frage nur beratende Funktion hat, wird letztlich der politische Wille der Regierungen über Aufhebung oder Beibehaltung entscheiden. Hier scheint sich selbst bei Staaten, die bisher als Gegner einer Aufhebung gegolten haben, ein Stimmungswandel abzuzeichnen: Dänemark zum Beispiel signalisierte Zustimmung für den Fall, daß China konkrete Fortschritte bei der Achtung der Men-

schenrechte mache, etwa durch deren Verankerung in der Verfassung.

### **Der Hintergrund**

Das Waffenembargo der EU stand ursprünglich auf einer längeren Liste von Sanktionen, die der Europäische Rat auf seinem Treffen Ende Juni 1989 als Reaktion auf den Militäreinsatz gegen die Demonstranten auf dem Tiananmen-Platz in Beijing Anfang Juni verabschiedet hatte. Während die übrigen Restriktionen – Suspendierung der Kontakte auf Ministerebene, Aufschiebung neuer Kooperationsprojekte, Reduzierung kultureller, wissenschaftlicher und technischer Kooperation – schon im Oktober 1990 wieder aufgehoben wurden, blieb das Waffenembargo in Kraft.

Umfang und Geltungsbereich des Embargos waren in dem Dokument von 1989 nicht näher spezifiziert; die Interpretation blieb den einzelnen Staaten überlassen.

Im Laufe der neunziger Jahre gaben verschiedene Mitgliedsländer der EU Erklärungen ab, in denen sie ihre Interpretation des Embargos darlegten. So machte Großbritannien 1995 deutlich, es liefere keine Waffen nach China und keine Ausrüstung, die zur inneren Repression eingesetzt werden könnte. Frankreich kündigte 1997 die Aufnahme eines hochrangigen strategischen Dialogs mit China und Zusammenarbeit in Bereichen wie Technologie an, erklärte aber, die Kooperation werde sich »im Rahmen unserer internationalen und europäischen Verpflichtungen« bewegen. Zu diesem Zeitpunkt gab es bereits einzelne Stimmen in Europa – von Frankreich, Italien und Portugal –, die für eine Revision des Embargos votierten.

Tatsächlich lieferten europäische Staaten auch in den neunziger Jahren Rüstungsgüter an China. Dabei handelte es sich zum Teil um die Erfüllung vor 1989 abgeschlossener Verträge. Aber es wurde auch militärische Ausrüstung ohne explizite Waffeneigenschaften wie schiffsgestützte Frühwarnsysteme exportiert. Eine amerikanische Untersuchung aus dem Jahr 1998

schätzte die europäischen Lieferungen aber nicht als substantiell ein. Ihr Anteil an den Rüstungsimporten Chinas machte nur 2,7% aus (jener der USA 6,6%).

Die USA hatten 1989 ebenfalls ein Waffenembargo gegen China verhängt, das im Frühjahr des darauffolgenden Jahres gesetzlich festgeschrieben wurde (Public Law 101-246). Das amerikanische Embargo ist insofern präziser gefaßt als das europäische, als es sich auf alle militärischen Güter – mit und ohne explizite Waffeneigenschaften – auf der »US Munitions List« bezieht. Doch auch die USA schlossen in den neunziger Jahren zuvor vereinbarte Projekte ab, und mehrfach erteilte der Präsident im »nationalen Interesse« Ausnahmegenehmigungen für Exporte (1990 bis 1997 im Gesamtwert von ca. 350 Mio. US-Dollar). Vor allem unter der zweiten Clinton-Regierung gab es Kritik an der fortschreitenden Aufweichung amerikanischer Exportkontrollen, auch gegenüber China.

Der weit überwiegende Teil der chinesischen Rüstungsimporte kommt seit Beginn der neunziger Jahre aber aus Rußland. Eingeführt wurden vor allem Kampfflugzeuge, U-Boote und Zerstörer. Der Wert der jährlichen Militärlieferungen Rußlands an China seit 1999 wird auf 1,5 bis 2 Mrd. US-Dollar geschätzt, für den Gesamtzeitraum 1990 bis 2002 auf 7 bis 19 Mrd. US-Dollar. Auch Israel verkaufte China Rüstungsgüter (u.a. luftgestützte Überwachungssysteme), wurde jedoch seit Ende der neunziger Jahre zunehmend von den USA gedrängt, die Kooperation einzustellen.

### **Bilaterale Interessenpositionen**

#### **China**

In einem ersten Papier zur außenpolitischen Strategie gegenüber der EU hatte China im Oktober 2003 die Aufhebung des Waffenembargos explizit gefordert. Aus chinesischer Sicht sind die Gründe, aus denen die Sanktionen einst verhängt wurden, längst entfallen. Die Sprecherin des chinesischen Außenministeriums be-

zeichnete das Embargo denn auch als anachronistisch und als »Produkt des Kalten Krieges«, das die Zusammenarbeit zwischen China und Europa behindere.

In der Tat hat die Volksrepublik China in den neunziger Jahren einen massiven wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Wandel durchgemacht und ist zu einem weltwirtschaftlich relevanten Faktor geworden. Nicht zuletzt infolge des Beitritts zur Welt handelsorganisation (WTO) befindet sich China auf dem Weg zu mehr Rechtsstaatlichkeit. International versucht Beijing eine verantwortungsvolle Rolle zu spielen und engagiert sich außenpolitisch stärker, auch in multilateralen Institutionen.

China sieht in seiner Ablehnung des Unilateralismus – als solcher wird die Politik der USA perzipiert – ein gemeinsames Interesse mit Europa. Trotz der Ausnahmestellung der USA in der internationalen Politik hält China an der Vorstellung einer »multipolaren« Weltordnung fest, in der China und Europa eine zentrale Rolle einnehmen.

China will Europa zu seinem größten Handelspartner machen – angesichts der bevorstehenden EU-Erweiterung kein unrealistisches Ziel.

Für die erst seit einem Jahr amtierende politische Führung in China wäre es ein Erfolg, würde das EU-Embargo tatsächlich fallen, selbst wenn der Zugang zu europäischer Rüstungstechnologie weiterhin beschränkt bliebe.

## **Europa**

Die EU hat ihrerseits im Oktober 2003 eine neue China-Strategie (»A maturing partnership«) verabschiedet, nachdem Javier Solana bereits im Frühjahr 2003 China unter diejenigen Länder gezählt hatte, mit denen die EU eine strategische Partnerschaft anstrebe. In dem China-Papier des Rates wird zwar eine kritische Bilanz des bisherigen Dialogs mit China gezogen, im Vordergrund steht aber der Wille zur langfristigen Kooperation.

Wirtschaftlich sind die Beziehungen zwischen China und der EU in den letzten

Jahren deutlich enger und intensiver geworden. Der Handelsaustausch betrug im Jahr 2003 125 Mrd. US-Dollar, was gegenüber dem Vorjahr einen Zuwachs von 44% bedeutet. Damit liegt die EU nur noch knapp hinter Japan (133 Mrd. US-Dollar) und den USA (126 Mrd. US-Dollar). Das Handelsbilanzdefizit der EU mit China beträgt nach chinesischen Zollstatistiken etwa 20 Mrd. US-Dollar, nach europäischen Angaben ist es mehr als doppelt so hoch, wenn man die Reexporte über Hongkong und andere Faktoren einbezieht. Als ausländischer Investor in China stand die EU im Jahr 2002 an vierter Stelle hinter den USA, Japan und Taiwan.

Die EU hat im Herbst letzten Jahres ein Kooperationsabkommen mit China abgeschlossen, das mehr als nur wirtschaftliche Bedeutung hat: China wird sich am europäischen Satellitennavigationsprogramm GALILEO finanziell beteiligen. Die europäische Weltraumbehörde ESA bereitet einen Vertrag über eine auf fünf Jahre angelegte umfassende Kooperation mit China vor.

Jenen EU-Staaten, die sich aktiv für die Aufhebung des Waffenembargos einsetzen – allen voran Frankreich –, muß man nicht unbedingt unterstellen, daß sie damit konkrete Rüstungsexportabsichten verbinden. Möglicherweise geht es zunächst darum, eigene Chancen gegenüber Wettbewerbern etwa aus Japan oder den USA bei der Vergabe ziviler Großprojekte in China, etwa den Ausbau der Verkehrsinfrastruktur, zu verbessern.

## **Die Reaktion der USA**

Mit dem Argument, an der Menschenrechtssituation in China, die 1989 den Anstoß zur Verhängung des Embargos gab, habe sich nichts Grundsätzliches geändert, plädierte US-Außenminister Powell in den letzten Monaten für dessen Aufrechterhaltung. Auch der Sprecher des amerikanischen Außenministeriums Richard Boucher sprach sich bei mehreren Gelegenheiten in diesem Sinne aus.

Für die ablehnende Haltung der USA spielt aber nicht nur die Verletzung von Menschenrechten in China eine Rolle. Im Februar 2004 fand zum Thema »Militärische Modernisierung und Machtgleichgewicht in der Taiwan-Straße« ein Hearing vor der U.S.-China Security Review Commission statt, die der US-Kongreß im Oktober 2000 eingerichtet hat. Einer der hier gehörten Experten, Richard D. Fisher jr. von der Jamestown Foundation, sah in der Aufhebung des Embargos durch die EU eine Bedrohung für die Sicherheit der USA, und zwar aus folgenden Gründen:

Zum einen könnte Rußland auf die Konkurrenz europäischer Rüstungsunternehmen um den chinesischen Markt reagieren, indem es bislang geltende Beschränkungen in seinen Militärexporten nach China aufhebt. Tatsächlich gab es bereits Berichte in der russischen Presse, wonach etwa 60% der derzeitigen russischen Waffenexporte nach China gehen und diese starke Marktposition russischer Verteidigungsunternehmen nur behauptet werden könne, wenn diesbezügliche Restriktionen des russischen Verteidigungsministeriums fielen.

Zum anderen könnte die chinesische Rüstungsindustrie durch europäische Lieferungen Innovationsimpulse erhalten. Wenn europäische Rüstungsfirmen, die mit amerikanischen kooperieren, Allianzen mit chinesischen Unternehmen eingehen, bestünde zudem die Gefahr, daß durch Spionage sensible amerikanische Technologien in die Hände Chinas gelangen.

Eine der abschließenden Empfehlungen der Kommission lautet, der Kongreß solle den Präsidenten sowie den Außen- und den Verteidigungsminister auffordern, »starken Druck auf ihre europäischen Amtskollegen auszuüben, das europäische Waffenembargo gegen China aufrechtzuerhalten«. In anderen amerikanischen Kommentaren wird gefordert, die Frage in verschiedenen Gremien der NATO anzusprechen und Sanktionen gegen EU-Unternehmen zu verhängen, die Militärtechnologie oder Waffensysteme an China verkaufen.

Möglicherweise besteht auf Seiten der amerikanischen Regierung auch die Befürchtung, durch einen europäischen Vorstoß selbst unter Druck zu geraten – durch die eigene Rüstungsindustrie, die ebenfalls an Geschäften mit China interessiert wäre. China könnte also letztlich darauf abzielen, sich nicht nur aus der Abhängigkeit von Rußland zu lösen, sondern seine Verhandlungsposition gegenüber allen in Frage kommenden Lieferländern zu verbessern.

Im Gegensatz zu den USA hat die EU in den letzten Jahren voll auf eine Politik des Engagements mit China gesetzt. Aus amerikanischer Sicht bedeutet die vermehrte Zusammenarbeit zwischen Europa und China gerade im technologischen Bereich zum einen unerwünschte Konkurrenz für eigene Unternehmen, zum anderen ist sie Ausdruck einer von der Wahrnehmung der USA abweichenden Einstellung zum Aufstieg Chinas. Denn trotz des derzeit als »so gut wie nie« bezeichneten amerikanisch-chinesischen Verhältnisses bleibt es Ziel der USA, den eigenen militärischen und technologischen Vorsprung so groß wie möglich zu halten.

### **Symbolischer Akt oder mehr?**

Den von amerikanischer Seite angeführten Argumenten liegt die Unterstellung zugrunde, daß nach dem Ende des Embargos europäische Rüstungsunternehmen praktisch ohne Beschränkung nach China exportieren können. Auf europäischer Seite dagegen ist zu hören, daß die Aufhebung des Embargos ein im wesentlichen symbolischer Akt sei, ein politisches Signal, das den Veränderungen in China Rechnung trägt, aber in der Realität ohne Auswirkung bleibt.

Auch nach einer Aufhebung würden nämlich bei der Lieferung militärischer Güter – neben internationalen Verpflichtungen und einzelstaatlichen Beschränkungen – europäische Mechanismen greifen. Es sind dies im einzelnen:

- ▶ Der »Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren« von 1998,

auf den sich alle Mitgliedstaaten geeinigt und auf den sich auch die Beitrittskandidaten verpflichtet haben. Er ist ein Dokument der Gemeinsamen Außen- und Sicherheitspolitik der EU (GASP).

► Der »Letter of Intent« (Juli 1998) und der Gemeinsame Rahmen (Juli 2000), der außerhalb des EU-Zusammenhangs von den sechs Hauptrüstungsproduzenten der EU (Frankreich, England, Deutschland, Italien, Spanien und Schweden) für transnationale Projekte unterzeichnet wurde.

► Die EU-Verordnung über den Export von *dual-use*-Gütern (Januar 1995, aktualisiert Juni 2000) als Bestandteil der Rechtsordnung des Gemeinsamen Marktes.

Diese drei Mechanismen haben unterschiedlichen Rechtsstatus. Der Letter of Intent/Gemeinsame Rahmen ist ein internationales Abkommen. Die zuletzt genannte Verordnung ist verbindliches Recht, nicht jedoch der Verhaltenskodex. Auch dieser stellt aber eine klare gemeinsame politische Willensbekundung der beteiligten Staaten dar. Da es noch keine gemeinsame Exportpolitik der EU für Rüstungsgüter gibt, sehen die Dokumente Kooperation und Konsultation vor, die eine größere Übereinstimmung in der Exportpraxis der einzelnen Staaten herbeiführen sollen.

Der »Verhaltenskodex« nennt acht Kriterien, die bei der Erteilung einer Exportgenehmigung zu berücksichtigen sind.

1. Einhaltung internationaler Verpflichtungen durch die EU-Staaten;
2. Respektierung der Menschenrechte im Empfängerland;
3. interne Situation im Empfängerland (Spannungen, bewaffnete Konflikte);
4. Erhaltung von regionalem Frieden, Sicherheit und Stabilität;
5. nationale Sicherheit der Mitgliedstaaten sowie befreundeter oder verbündeter Länder;
6. Verhalten des Empfängerlandes in der internationalen Gemeinschaft (Terrorismus, Bündnisse, Einhaltung des internationalen Rechts);

7. Risiko, daß die gelieferten Güter im Empfängerland umgeleitet oder reexportiert werden;

8. Verträglichkeit der Waffenexporte mit der technischen und wirtschaftlichen Kapazität des Empfängerlandes (Verhältnis Militär- zu Sozialausgaben).

Im Falle Chinas wären – nach dem Ende des Waffenembargos – vor allem das zweite (Menschenrechte) und das vierte (regionale Stabilität) Kriterium relevant.

## Kriterium 2: Menschenrechte

Die Menschenrechtssituation in China wird von internationalen Organisationen nach wie vor als unbefriedigend bezeichnet.

Auch die EU vermerkt in ihrer China-Strategie vom Oktober 2003, daß »noch eine bedeutsame Kluft existiert zwischen der derzeitigen Menschenrechtssituation in China und den international akzeptierten Standards«. Im einzelnen werden angesprochen:

- die ausstehende Ratifizierung des UN-Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte,
- die anhaltende Praxis der Umerziehung in Arbeitslagern,
- die häufige Anwendung der Todesstrafe,
- die fehlende Garantie von Meinungs-, Religions- und Koalitionsfreiheit.

Der Menschenrechtsdialog zwischen EU und China habe zwar einige positive Entwicklungen angestoßen, aber es blieben eine Reihe von Fragen, in denen es noch keine wirklichen Fortschritte gegeben habe. Bundesaußenminister Fischer kritisierte auf der 60. Tagung der Menschenrechtskommission in Genf am 15. März 2004 erneut »schwere Defizite« im Menschenrechtsbereich.

Im Frühjahr 2004 hat China auf der Sitzung des Nationalen Volkskongresses mehrere positive Maßnahmen auf den Weg gebracht:

- Unter Artikel 33 wurde ein zusätzlicher Paragraph in die Verfassung eingefügt, mit dem Wortlaut: »Der Staat respektiert und garantiert die Menschenrechte«.

- ▶ Es gab einen Vorschlag, daß künftig Todesurteile wieder vom Obersten Volksgericht bestätigt werden – bislang obliegt dies den obersten Provinzgerichten. Diese Änderung soll zu schärferer Prüfung und damit zur Reduzierung der Todesurteile führen. Wann eine solche Regelung in Kraft tritt, steht indes noch nicht fest.
- ▶ Es wurde eine Kommission eingerichtet, die sich mit der Ratifizierung des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte der Vereinten Nationen befassen soll.

Schon in der zuvor gültigen Verfassung der Volksrepublik waren den Bürgern einschlägige Freiheitsrechte (Versammlung, Meinung, Religion usw.) zugesichert worden. Dies bedeutete aber noch nicht, daß diese Rechte auch ausgeübt werden konnten. China hat sowohl den Internationalen Pakt über Wirtschaftliche, Soziale und Kulturelle Rechte (1997) als auch den Internationalen Pakt über Bürgerliche und Politische Rechte der Vereinten Nationen (1998) unterzeichnet, allerdings nur ersteren (im Jahr 2001) ratifiziert, wobei die Rechte zur Bildung von Gewerkschaften eingeschränkt wurden.

Die nun beschlossene Verfassungsänderung sollte daher weder als Durchbruch betrachtet noch als bloßes Lippenbekenntnis abgetan werden. Fortschritte in der Menschenrechtslage in China gehen langsam und ungleichmäßig vonstatten, und immer wieder gibt es vor allem dann deutliche Rückschritte, wenn die Kommunistische Partei ihr Machtmonopol bedroht sieht.

#### **Kriterium 4: Regionale Stabilität**

Chinas Außenpolitik gegenüber den umliegenden Ländern ist in den letzten Jahren geprägt durch positive Initiativen, die vor allem darauf abzielen, der Perzeption einer »chinesischen Bedrohung« entgegenzuwirken und Akzeptanz für den Ausbau der chinesischen Machtposition zu gewinnen.

Allerdings gibt es eine bedeutsame Ausnahme: Seine Ansprüche auf Taiwan, das als abtrünnige Provinz betrachtet wird, ist Beijing notfalls auch bereit, gewaltsam durchzusetzen. Auch wenn aufgrund der wachsenden wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen Festlandschina und Taiwan keine Seite an einer militärischen Auseinandersetzung interessiert sein kann – China ist im Jahr 2003 der größte Handelspartner Taiwans geworden –, besteht doch die Gefahr einer Eskalation des Konflikts. Auch die neue chinesische Führung kann es sich politisch nicht leisten, in dieser Frage Schwäche zu zeigen.

Die Modernisierung des chinesischen Militärs ist in erster Linie im Kontext der Taiwanfrage zu sehen. Mittlerweile hat China unter anderem etwa 500 Kurzstreckenraketen gegenüber der Insel stationiert. Im Vorfeld der Präsidentschaftswahlen in Taiwan, die am 20. März stattfanden, hat sich Beijing deutlich zurückhaltender verhalten als bei den Wahlen in den Jahren 1996 und 2000. Ungeachtet dessen sah es sich durch die Handlungen des (alten und wahrscheinlich neuen) taiwanischen Präsidenten Chen Shuibian veranlaßt, für den Fall des Überschreitens der »roten Linie« (Unabhängigkeitserklärung) Gegenmaßnahmen anzudrohen, für die China bereit sei, alle notwendigen Opfer zu bringen.

Seit der Verabschiedung des Verhaltenskodex für Waffenexporte haben sich die EU-Staaten auf Präzisierungen und verschiedene Schritte zur Vereinheitlichung im Konsultationsmechanismus und im Berichtswesen geeinigt. Aus dem letzten Jahresbericht zum EU-Kodex, dem fünften vom Dezember 2003, geht hervor, welche Rolle er bei der Erteilung bzw. Verweigerung von Genehmigungen für Exporte nach China bereits jetzt spielt: Im Jahr 2002 wurden danach 287 Genehmigungen erteilt (203 davon in Großbritannien), 17 wurden abgelehnt, und zwar unter Bezugnahme auf die Kriterien 1 (6 mal), 2 (3), 4 (9), 5 (1), 7 (2) und 8 (4).

Allein für die ausschließlich unter Bezug auf das Embargo – Kriterium 1 – abgelehnten Exportgenehmigungen würde seine Aufhebung eine Veränderung mit sich bringen: Solche Exportanträge würden dann aus jener Regelung herausfallen, die vorsieht, daß für einen Zeitraum von drei Jahren nach der Nichterteilung einer Ausfuhrgenehmigung ein Mitgliedstaat, in dem eine Genehmigung zum Export der gleichen Güter beantragt wird, Konsultationen mit demjenigen Staat führen muß, der die Ausfuhr ursprünglich abgelehnt hat.

Eine tatsächliche Lockerung geltender Exportrestriktionen kann demnach von der Aufhebung des Embargos nur bedingt erwartet werden. Ausschlaggebend für die Umsetzung der Beschränkungen ist – wie auch schon bisher – letztlich der Wille der einzelnen Mitgliedstaaten. Große rüstungsproduzierende Staaten haben dabei stets auch nationale wirtschaftliche Interessen zu berücksichtigen. Ähnliches gilt für den Export von *dual-use*-Gütern, die ohnehin nicht explizit Bestandteil des Embargos waren.

### Wie weiter?

China hat sich mittlerweile die Auffassung zu eigen gemacht, die Aufhebung des Embargos werde in der Realität praktisch nichts verändern. So versicherte der stellvertretende Außenminister Zhang Yesui bei einem Besuch in Brüssel Anfang März 2004 Chris Patten, dem Kommissar für Außenbeziehungen der EU, China plane keine massive Erhöhung seiner Rüstungsimporte und respektiere den Verhaltenskodex der EU. Auf diese Weise versucht China, noch vorhandene Bedenken in den Mitgliedstaaten auszuräumen.

Beijing befürchtet, daß nach der Erweiterungsrunde der EU im Mai 2004 ein einstimmiger Beschluß der Mitgliedstaaten zur Aufhebung des Embargos insofern unwahrscheinlicher sein wird, als Beitrittskandidaten wie Polen sich Argumenten und Druck der USA kaum verschließen dürften.

Auf der Sitzung des Rates Ende Januar 2004 wurden der Ausschuß der Ständigen Vertreter (ASTV) und das Politische und Sicherheitspolitische Komitee (PSK) beauftragt, sich weiter mit der Angelegenheit zu befassen. Hier wird es im wesentlichen darum gehen, die Wirksamkeit des Kodex seit seiner Einführung zu überprüfen, um die möglichen Folgen einer Beendigung des Embargos abschätzen zu können. Ob China konkrete Bedingungen in puncto Menschenrechte gestellt werden sollten, die über die bereits vollzogene Verfassungsänderung hinausgehen – etwa die noch ausstehende Ratifizierung des Internationalen Paktes über Bürgerliche und Politische Rechte der Vereinten Nationen –, könnte ebenfalls Gegenstand dieses Prüfungsprozesses sein.

Javier Solana reiste am 15. März 2004 nach China. Bei seinen Gesprächen stand auch das Embargo auf dem Programm. Er kündigte an, die EU werde nach einer Lösung suchen, die zur Verbesserung der europäisch-chinesischen Beziehungen beitrage, aber nicht zu einer Zunahme der Waffen in der Region führe.

### Perspektiven

Selbst wenn eine Aufhebung des Embargos nun bis nach der Erweiterung aufgeschoben ist, erscheint doch nicht ausgeschlossen, daß die EU sie noch in diesem Jahr beschließt. Damit würde die Union ein politisches Signal geben, nicht nur an China, sondern auch an die USA.

Sollte eine solche Entscheidung gegen amerikanische Widerstände fallen, könnten neue Turbulenzen im transatlantischen Verhältnis die Folge sein. Für die US-Regierung wäre damit vermutlich ein weiteres Mal erwiesen, daß die EU kein Verständnis für amerikanische Sicherheitsbedürfnisse aufbringt.

Aus Sicht der EU hingegen wäre es ein Zeichen, daß Europa einen Machtzuwachs Chinas nicht zwangsläufig als Bedrohung der westlichen Sicherheitsinteressen ansieht. Zum anderen wäre mit diesem letz-



ten Schritt der Normalisierung der Beziehungen zu China dokumentiert, daß die EU es mit ihrer China-Strategie vom Oktober 2003 ernst meint.

## Internetquellen

Zum Embargo der EU gegen China vom Juni 1989 (mit Link auf den vollen Wortlaut),  
<<http://projects.sipri.se/expcon/euframe/euchiemb.htm>>

Neueste EU-Strategie zu China, Oktober 2003,

<[http://europa.eu.int/comm/external\\_relations/china/com\\_03\\_533/com\\_533\\_en.pdf](http://europa.eu.int/comm/external_relations/china/com_03_533/com_533_en.pdf)>

China's EU policy paper, Oktober 2003,  
<<http://www.fmprc.gov.cn/eng/wjb/zzjg/xos/dqzzywt/t27708.htm>>

EU Code of Conduct on Arms Exports,  
<<http://projects.sipri.se/expcon/eucode.htm>>

Common Military List of the European Union, 27.11.2003 (ursprünglich 13.6.2000),

<[http://ue.eu.int/pesc/ExportCTRL/en/c\\_31420031223en00010026.pdf](http://ue.eu.int/pesc/ExportCTRL/en/c_31420031223en00010026.pdf)>

Fifth Annual Report According to Operative Provision 8 of the European Code of Conduct on Arms Exports (2003/C 320/01), in: Official Journal of the European Union, 31.12.2003, C 320/1,  
<[http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c\\_320/c\\_32020031231en00010042.pdf](http://europa.eu.int/eur-lex/pri/en/oj/dat/2003/c_320/c_32020031231en00010042.pdf)>

European Union Dual-Use Export Control System,

<[http://projects.sipri.se/expcon/eudu/eu\\_dualuse.html](http://projects.sipri.se/expcon/eudu/eu_dualuse.html)>

Council Regulation (EC) No. 1334/2000 of 22 June 2000 setting up a Community regime for the control of exports of dual-use items and technology,

<[http://projects.sipri.se/expcon/eudu/eureg\\_0006.htm](http://projects.sipri.se/expcon/eudu/eureg_0006.htm)>

Links auf Volltexte der in Deutschland geltenden Exportkontrollen (Volltext der »Politischen Grundsätze der Bundesregierung für den Export von Kriegswaffen und sonstigen Rüstungsgütern« vom 19.1.2000 sowie des »Verhaltenskodex der Europäischen Union für Waffenausfuhren« vom 8. Juni 1998) unter: <[http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/aussenwirtschaft/nationale\\_exportkontrolle\\_html](http://www.auswaertiges-amt.de/www/de/aussenpolitik/aussenwirtschaft/nationale_exportkontrolle_html)>

Burkard Schmitt: A Common European Export Policy for Defence and Dual-use Items?, Mai 2001, <<http://www.iss-eu.org/occasion/occ25.pdf>>

China: U.S. and European Union Arms Sales since the 1989 Embargoes (Testimony before the Joint Economic Committee, 28.4.1998),  
<<http://www.fas.org/asmp/resources/govern/gao98171.pdf>>

China's Military Modernization and the Cross-Strait Balance (Hearing before the U.S.-China Security Review Commission, 6.2.2004),

<[http://www.uscc.gov/hearings/2004hearings/transcripts/04\\_02\\_06.pdf](http://www.uscc.gov/hearings/2004hearings/transcripts/04_02_06.pdf)>

John J. Tkacik, Jr., Washington Must Head Off European Arms Sales to China, Backgrounder, (18.3.2004) 1739,  
<<http://www.heritage.org/Research/AsiaandthePacific/loader.cfm?url=/commonspot/security/getfile.cfm&PageID=59343>>

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2004  
Alle Rechte vorbehalten

**SWP**  
Stiftung Wissenschaft und Politik  
Deutsches Institut für Internationale Politik und Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4  
10719 Berlin  
Telefon +49 30 880 07-0  
Fax +49 30 880 07-100  
[www.swp-berlin.org](http://www.swp-berlin.org)  
[swp@swp-berlin.org](mailto:swp@swp-berlin.org)

ISSN 1611-6364