



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

PAPER
POLICY

Deutsch/German

EIN POWER-AUDIT DER EU-CHINA BEZIEHUNGEN

KURZFASSUNG

Von John Fox und Francois Godement

A Power Audit of EU-China Relations

John Fox & François Godement
POLICY REPORT



EUROPEAN
COUNCIL
ON FOREIGN
RELATIONS
ecfr.eu

Europas Annäherung an China ist in der Vergangenheit steckengeblieben. China ist eine neue Weltmacht: Entscheidungen, die in Peking getroffen werden, sind von zentraler Bedeutung für alle wichtigen, globalen Themen in der EU, egal ob Klimawandel, nukleare Aufrüstung oder der Wiederaufbau der wirtschaftlichen Stabilität. Chinas streng kontrollierte Wirtschafts- und Industriepolitik hat starke Auswirkungen auf das wirtschaftliche Wohl der EU. Chinas Politik in Afrika verändert Teile des benachbarten Kontinents, dessen Entwicklung für Europa wichtig ist. Dennoch behandelt die EU China weiterhin als die aufstrebende Macht, die es bisher war statt wie eine Weltmacht zu der sich China entwickelt hat.

Europas einseitiges Engagement

Die China-Strategie der EU gründet auf dem anachronistischen Glauben, dass China, unter dem Einfluss europäischen Engagements, seine Wirtschaft liberalisieren, seine Rechtsgrundsätze verbessern und seine Politik demokratisieren wird. Der zugrunde liegende Gedanke dabei ist, dass Engagement für China positiv aus sich selbst heraus und nicht die Bedingung für irgendein besonderes Verhalten Chinas sein sollte. Diese Strategie hat ein Netz bilateraler Vereinbarungen, gemeinsamer amtlicher Verlautbarungen, Absichtserklärungen, Gipfeltreffen, amtlicher Besuche und branchenbezogener Gespräche hervorgebracht, alle dazu bestimmt, China an

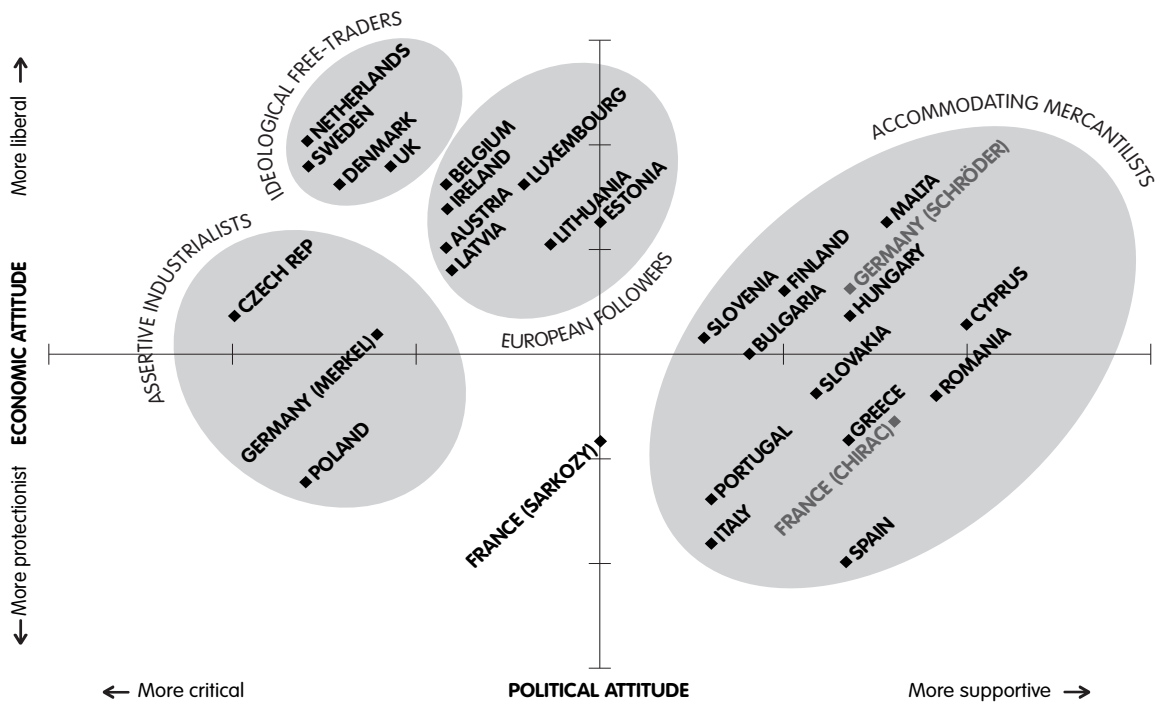
eine EU-freundliche Politik heranzuführen. Wie ein EU-Karrierediplomat es ausdrückt: „Wir wollen, dass China will, was wir selbst auch wollen.“¹ Wie dieser Bericht jedoch zeigt, hat sich China's Politik auf eine Art entwickelt, die den Werten der EU wenig Beachtung schenkt. Peking handelt diesen Werten zuwider oder untergräbt diese. Das heroische Ziel der EU, als Katalysator für einen Wandel Chinas einzutreten, ignoriert sowohl die wirtschaftliche und politische Kraft des Landes als auch dessen Entschlossenheit, sich keinem fremden Einfluss zu unterwerfen. Außerdem ändert die EU ständig ihre Ziele und verfolgt diese selten zu Ende. Der ohnehin geringe Einfluss der EU-Mitgliedsstaaten auf China, als Ganzes und einzeln betrachtet, wird zusätzlich von deren Gespaltenheit bezüglich ihrer individuellen Ansätze bzw. Lösungen geschwächt.

Das Ergebnis ist eine China-Politik der EU, die man als „einseitiges Engagement“ bezeichnen kann: Eine Politik, die China den Zugang zu allen wirtschaftlichen und sonstigen Vorteilen einer Kooperation mit der EU verschafft, aber im Gegenzug wenig für sich selbst einfordert. Die meisten EU-Mitgliedsstaaten sind sich bewusst, dass diese Strategie, die in einem Handels- und Kooperationsvertrag von 1985 niedergelegt wurde, überholt ist. Sie akzeptieren zwar das Bestehen dieser Vereinbarung, ignorieren diese in der Praxis jedoch weitgehend und verfolgen ihre eigenen, oft widersprüchlichen, nationalen Denkansätze gegenüber China. Manche hinterfragen Chinas Handel, andere dessen Politik, manche beides und wieder andere gar nichts. Die Ergebnisse sprechen für sich. Die EU erlaubt China,

EU-Unternehmen, die in den chinesischen Markt vordringen wollen, noch viel mehr Hindernisse in den Weg zu legen, als chinesische Unternehmen solchen in der EU gegenüberstehen – ein Grund, warum das Handelsdefizit der EU mit China auf niederschmetternde 169 Millionen € angewachsen ist. Und das obwohl die EU den Platz der Vereinigten Staaten als China's größten Handelspartner eingenommen hat. Bemühungen, Peking seiner Verantwortung als wichtiger Partner in der Weltwirtschaft durch die Zustimmung zu einer internationalen Koordination Sorge zu tragen waren bislang nicht erfolgreich. Der G20-Gipfel Anfang April 2009 machte deutlich, dass Peking jegliche Übernahme echter Verantwortung meidet. Chinas relativ bescheidener Beitrag von 40 Millionen Dollar zum IMF war eher das Zahlen einer „Steuer“, um zu vermeiden, als globaler Vertragsbrecher dazustehen. Was das Weltgeschehen betrifft, so zeigt China seine Bereitschaft, westliche Bemühungen zu akuten Problemen wie dem Unterdrückungsregime in Burma, den afrikanischen Tragödien in Zimbabwe oder dem Sudan zu untergraben. China passt seine Position gelegentlich dem Westen an – wie seine verspätete Unterstützung für eine UN-Friedenstruppe in Darfur, das Ende des Waffenhandels in Zimbabwe oder seine Seepatrouille vor der somalischen Küste. Doch sehr oft ist ein solcher Sinneswandel geprägt von der Aussicht auf persönliche Vorteile als ein Wunsch, dem Westen entgegenzukommen. Die Weltwirtschaftskrise

¹ ECFR Interview mit leitendem, europäischen Offiziellem, 11. Juni 2008

EU Member State attitudes towards China



übt Druck auf China aus, Maßnahmen zur Sicherung der internationalen Finanzstabilität zu ergreifen. Aber es eröffnet diesem reichen Land auch eine Möglichkeit, seine Lage weiter zu verbessern, während es seinen mäßigen Beitrag zu den internationalen Rettungsplänen leistet.

Geteiltes Europa- eine Untersuchung der Machtverhältnisse

China hat gelernt, die Spaltung zwischen den EU-Mitgliedsstaaten auszunutzen. Es betrachtet seine Beziehung zur EU wie ein Schachspiel mit 27 Gegnern, die sich an der anderen Seite des Brettes drängen und sich darüber streiten, welche Figur das Spiel eröffnen soll. So irritierend wie das für Peking manchmal ist, gibt es dennoch keinen Zweifel, wer sich in der besseren Spielposition befindet. Wie es der neo-authoritäre, chinesische Akademiker Pan Wie ausdrückt: „Die EU ist schwach, politisch gespalten und militärisch nicht bedeutend“. Sie ist ein wirtschaftlicher Gegner, aber wir fürchten sie nicht länger, weil wir wissen, dass die EU China mehr braucht als dies umgekehrt der Fall ist.² China ist sich seiner Stärken bewusst und macht daraus kein Hehl. Seine neue Bereitschaft, die EU mit etwas, was an diplomatische Geringschätzung grenzt, zu behandeln, wurde letzten Dezember durch die kurzfristige Absage des EU-China-Gipfels in Lyon deutlich. Eine harte Reaktion auf die Pläne des französischen Staatschefs Nicolas Sarkozy, den Dalai Lama zu treffen.

Eine Überprüfung, die wir durchgeführt haben zeigt, dass die 27 EU-Mitgliedsstaaten sich in 2 Hauptpunkten uneinig sind: Wie geht man mit Chinas Einfluss auf die europäische Wirtschaft um und wie bindet man China politisch ein? Wir haben Punkte an die jeweilige Politik und das Handeln der Mitgliedsstaaten gegenüber China verteilt.³ Die folgende Graphik stellt dies als horizontale Achse für die Politik und als vertikale Achse für die Wirtschaft dar.

Diese Analyse ermöglicht es uns, die Mitgliedsstaaten in die vier Gruppen, die in der Graphik zu sehen sind, zu unterteilen: **Durchsetzungsfähige Industrialisten, Ideologische Anhänger des Freihandels, nachgebende Merkantilisten** und **europäische Mitläufer**.

Diese vier Gruppen sind selbstverständlich Schätzungen. Ein Regierungswechsel innerhalb eines Mitgliedsstaates kann genügend Einfluss auf dessen Chinapolitik haben, um ein Land praktisch über Nacht von einer Gruppe zur anderen

wechseln zu lassen – so wie dies in Deutschland der Fall war als Angela Merkel 2005 die Nachfolgekanzlerin von Gerhard Schröder wurde. Wie aus der Graphik hervorgeht, passt Frankreich nicht so einfach in eine Kategorie, teils weil Frankreich's Strategie gegenüber China noch immer unbeständig ist.

Dennoch ist es sinnvoll, diese Gruppierungen aufzustellen. Es hilft, die Konflikte, die die EU bei ihren Verhandlungen mit China schwächen, zu verstehen und somit den Weg für eine neue Strategie auszuarbeiten, der für alle vier Gruppen sinnvoll ist.

Die durchsetzungsfähigen Industrialisten

Diese kleine Gruppe besteht aus der Tschechischen Republik, Deutschland und Polen. Dies sind die einzigen EU-Mitgliedsstaaten, die bereit sind, sich energisch gegen China im Bezug auf Politik und Wirtschaft durchzusetzen. Die Einstimmigkeit dieser Gruppe könnte sie zum Herzstück eines strengeren EU-Ansatzes gegenüber Peking machen (obwohl Deutschland, der Mitgliedsstaat mit der stärksten Handelsbeziehung zu China Zweifel bezüglich des Nutzens eines einheitlichen europäischen Ansatzes hegt). Die durchsetzungsfähigen Industrialisten lehnen es ab, dass die Marktkräfte das Wesen der EU-China-Beziehung formen sollen. Sie sind bereit, China mit branchenspezifischen Forderungen unter Druck zu setzen, um schützende „Anti-Dumping“- Maßnahmen gegen unfair subventionierte chinesische Güter zu unterstützen oder andere Handelsaktionen zu gefährden.

Die ideologischen Anhänger der Freihandels

Die ideologischen Anhänger des Freihandels - Dänemark, die Niederlande, Schweden und das Vereinigte Königreich – sind weitgehend bereit, China im Bezug auf seine Politik unter Druck zu setzen und größtenteils gegen eine Handelsbeschränkung Chinas. Ihre Abneigung gegenüber jeglicher Form von Handelsführung macht es der EU schwer, eine intelligente und kohärente Antwort auf China's sorgfältig ausgearbeitete, hochzentralisierte und oft aggressive Handelspolitik zu entwickeln. Für diese vier Länder ist die Ideologie des Freien Handels ein Ausdruck wirtschaftlichen Interesses: Ihre Wirtschaft und Arbeitsmärkte, die auf Hochtechnologie und Dienstleistungen und zum Teil auf Finanzen ausgerichtet sind – profitieren oder hoffen vom Wachstum Chinas zu profitieren – mehr als sie durch den Import chinesischer Billigwaren bedroht werden.

Die nachgebenden Merkantilisten

Die nachgebenden Merkantilisten sind die größte Gruppe, bestehend aus Bulgarien, Zypern, Finnland, Griechenland, Ungarn, Italien, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien und Spanien. Die Hoffnung, die diese Länder teilen ist, dass gute politische

² ECFR Interview, Peking, 6. Juni 2008

³ Die Hauptstrategien / Aktionen, die bewertet wurden, waren: Einstellung gegenüber Taiwan, Tibet / Bereitschaft, den Dalai Lama zu treffen, Bedeutung des Menschenrechtsthematik, die Bereitschaft, globale Themen mit China (Iran, Sudan etc.) anzuschneiden, Abstimmung für Anti-Dumping Maßnahmen, die Einstellung zum Handelsdefizit, die Einstellung zu chinesischen Investments in Europa und im weiteren Sinne die politischen Meinungen im Bezug auf China. Die Mitgliedsstaaten wurden links oder rechts für ihr Handeln bzw. die relative Unterstützung für China, bewertet und von oben oder unten für ein Handeln, das mehr den Freihändlern oder Protektionisten zugeordnet werden kann.

Beziehungen mit China zu einem wirtschaftlichen Nutzen führen. Diese Mitgliedsstaaten sind der Meinung, dass wirtschaftliche Überlegungen der Beziehung mit China voranstellen; sie betrachten Anti-Dumping-Maßnahmen als nützliches Werkzeug und wehren sich gegen einen marktwirtschaftlichen Status Chinas.⁴ Sie gleichen ihre Bereitschaft zu protektionistischen Maßnahmen durch eine Konfrontationsvermeidung mit China bei politischen Themen aus. Ebenso wie die ideologischen Freihändler schwächt die Weigerung der nachgebenden Merkantilisten den Druck auf China und seine Politik auszuüben eine Schlüsselkomponente der EU-China-Politik: diese Länder haben die EU oft davon abgehalten, eine vehementere Position bei Themen wie Tibet oder den Menschenrechten zu vertreten. Als Extrem fungieren manche als Vertreter Chinas in der EU. Unter Präsident Chirac gehörte Frankreich in diese Gruppe. Unter Präsident Sarkozy macht die Neigung Frankreichs zu plötzlichen Schwankungen zwischen politischer Unterstützung für China und der Kritik am Umgang Chinas mit den Menschenrechten, Taiwan oder Tibet, dieses Land zu einem schwer einschätzbaren Partner, sowohl für China als auch die anderen Mitgliedsstaaten.

Europäische Mitläufer

Die vierte Gruppe, die europäischen Mitläufer, besteht aus den Mitgliedsstaaten, die es vorziehen, sich der EU zu beugen, wenn diese ihre Beziehungen zu China regelt. So sind Österreich, Belgien, Estland, Irland, Lettland, Litauen und Luxemburg die am stärksten „europa-gesinnten“ der vier Gruppen, aber sie sind eher Mitläufer als Zugpferde. Viele der europäischen Mitläufer bedenken nicht, dass ihre Beziehung zu China maßgeblich für ihre Außenpolitik ist. Sie verlassen sich auf die Unterstützung und den Schutz der EU bei Themen wie Taiwan und Tibet. Während ihre Bereitschaft die EU-Politik zu unterstützen positiv ist, schürt ihr Widerstreben, aktiver an der Debatte teilzunehmen den Eindruck, dass China für sie von geringer Bedeutung ist.

Mit einer solchen Spaltung zwischen den Mitgliedsstaaten ist es wenig verwunderlich, dass die EU von China als gespalten wahrgenommen wird. Frankreich, Deutschland und das Vereinigte Königreich tragen eine besondere Verantwortung für diese Situation. Immer wieder hat jeder dieser drei sich darum bemüht, der von China auserwählte Partner in der EU zu werden – und das, obwohl China einen Sonderstatus nur für eine begrenzte Zeit einräumt und seine Gunst dem Meistbietenden und Entgegenkommendsten gewährt. Selbst während der jüngsten Konflikte mit China wegen der Treffen mit dem Dalai Lama, versagten sich

britische, französische und deutsche Staatsoberhäupter die gegenseitige Unterstützung, um Nutzen aus dem Unglück des anderen zu ziehen.

Jeder Versuch die europäische Position zu stärken muss mit dem Bewusstsein beginnen, dass kein Mitgliedsstaat groß genug ist, um China alleine zu beeinflussen. Sollte China seine Position durch europäischen Druck ändern, wie dies beim Thema nukleare Aufrüstung oder in geringerem Maß im Fall Darfur war, so hat es auf vereinte Bemühungen reagiert, die stark von der EU als Ganzes und den einflussreichsten Mitgliedsstaaten unterstützt wurden. Als Verbund und als einzelne Staaten wird es der EU nicht gelingen, mehr von China zu bekommen, solange sie keinen Weg finden, ihre Spaltung zu überwinden und ihre vereinten Kräfte in eine gestärkte Verhandlungsposition bringen.

Chinas ausgebildeter Pragmatismus

Europäer neigen dazu, China als einen durch EU-Einfluss formbaren Staat zu betrachten. Die Wahrheit aber ist, dass China eine geschickte und pragmatische Macht ist, die weiß, wie sie mit der EU umspringen muss. Chinas Außenpolitik fokussiert in erster Linie innerstaatliche Belange – wie die Erhaltung des wirtschaftlichen Wachstums und die Stärkung politischer Rechtmäßigkeit ohne Wahlen. Dennoch sind Pekings Welthandel, Finanzen und Technologie in Bewegung und sein Kurs auf Energie und Rohstoffe haben es zu einem ernst zunehmenden Spieler von Afrika bis Lateinamerika gemacht. In den vergangenen Jahren wurde Chinas Außenpolitik von der Notwendigkeit, mit den Auswirkungen des eigenen Erfolgs klarzukommen verkompliziert, die in Gestalt neuer Forderungen, die Weltstabilität zu sichern in Erscheinung traten.

So wurde China zu reich und mächtig, um weiterhin unbeachtet zu sein und die jüngste Implosion des westlichen Finanzkapitalismus und der damit verbundene Verlust des westlichen Prestiges, versprechen, die klaren Absichten von Chinas Politik noch mehr zu stärken. Doch trotz Pekings neuer, zentraler Rolle bei der Gestaltung der globalen Agenda, bleibt Chinas EU-Politik grundsätzlich von wirtschaftlichen Interessen geprägt. China will einen breiten Zugang zu den EU-Märkten und -Investments, es sucht Technologietransfers und will, dass die EU und andere Partner den Löwenanteil der Kosten für den Kampf gegen den Klimawandel übernehmen. Wesentlich ist jedoch, dass China will, dass die EU aufhört, die Themen Taiwan und Tibet ständig aufzuwirbeln.

Um diese Ziele zu erreichen, hat China drei Grundtaktiken für seine Annäherung an die EU entwickelt. Als Erstes zieht es einen Vorteil aus der Unausgeglichenheit zwischen seinen eigenen, zentral gesteuerten Systemen und dem offenen

⁴ Unter Paragraph 15 des Protokolls für den Beitritt Chinas zur WTO, das im Jahr 2001 unterschrieben wurde, können WTO-Mitglieder Preisvergleiche mit Ländern der Dritten Welt nutzen, um Anti-Dumping-Abgaben auf Importe von China einzuschätzen. China einen marktwirtschaftlichen Status einzuräumen, macht das Recht, Vergleiche mit Dritte-Welt-Ländern zu nutzen, das ohnehin im Jahr 2016 außer Kraft tritt, zunichte. Es kann sowohl einzelnen chinesischen Firmen als auch ganzen Branchen ein marktwirtschaftlicher Status eingeräumt werden.

Markt und der Regierung der EU, um seine Möglichkeiten in Europa auszunutzen, während es seine eigene Wirtschaft mit entsprechender Industriepolitik, eingeschränktem Zugang und intransparenten Vorgehensweisen schützt. Zweitens lenkt China den Druck der EU auf spezielle Themen durch ein Akzeptieren formaler Dialoge, die dann in ergebnislosem Geschwätz verlaufen. Drittens nutzt China die Spaltung zwischen den Mitgliedsstaaten aus. Das Absagen des EU-Jahresgipfels im vergangenen Dezember, eine klare Geste, um Präsident Sarkozy für sein Treffen mit dem Dalai Lama zu bestrafen, war ein charakteristischer Versuch, Unfrieden in der EU zu sähen.

Themen der Weltpolitik

China ist jetzt ein Thema bei jedem Punkt der Weltpolitik, das für Europa wichtig ist. Doch trotz abgemilderter Forderungen Europas, China zu ermutigen, ein „verantwortungsvoller Partner“ zu werden, schlugen Versuche, das chinesische Benehmen in Einklang mit den europäischen und westlichen Zielen fehl.

Die westliche Sorge, dass China und Russland eine neue, autoritäre Achse mächtiger, demokratiefeindlicher Länder bilden, wurden von Chinas zurückhaltender Reaktion auf die Anerkennung Russlands von Abchasien und Südossetien nach dem Russland-Georgien-Krieg im vergangenen August abgeschwächt. China hat ganz klar wichtigere Ziele als seine Beziehung zu Moskau, wie das grundsätzliche Vermeiden regionaler Spaltungen.

Nichtsdestotrotz ist klar, dass Chinas Aufstieg und Moskaus neue Bestimmtheit eine große Herausforderung für die Veränderungen darstellt, die in den 90er Jahren im Bezug auf Menschenrechte, Demokratie und internationale Intervention stattfanden. EU-Länder haben die Folgen von Chinas neuer Diplomatie in Institutionen wie den Vereinten Nationen gespürt, wo es für die EU viel schwieriger geworden ist, Koalitionen zu Themen wie den Menschenrechten zusammenzubringen.

Die EU, vertreten von der EU-Troika Großbritannien, Frankreich und Deutschland, hat China dazu bekommen, sein Ziel, das Urananreicherungsprogramm im Iran zu stoppen, zu unterstützen – doch der Preis dafür war, dass China den Iran vor härteren Maßnahmen bewahrte. Die Unterstützung Chinas, das gerne sein Veto einlegt, für die europäische Position im UN-Sicherheitsrat war wichtig und die Bemühungen der EU, China mit ins Boot zu holen, waren ein diplomatischer Erfolg. Doch wegen des fehlenden tatsächlichen Einflusses auf China, war die EU nicht in der Lage, China dazu zu überreden, härtere Sanktionen zu befürworten. Was den Iran betrifft, so hat China seinen wirtschaftlichen Einfluss verstärkt wie dies auch bei anderen Staaten der Fall ist, die internationalen Sanktionen unterliegen.

Nichts veranschaulicht den Konflikt der chinesischen und europäischen Außenpolitik besser als das Thema Afrika. Während die EU die vorrangige Auslandspräsenz auf dem gesamten Kontinent ist, nimmt ihr Einfluss verglichen mit dem Chinas ab. Das Handelsaufkommen Chinas mit Afrika ist um 33% gestiegen im Gegensatz zu 6% der EU. China betrachtet den Kontinent in erster Linie als Hauptversorger für Energie und Bodenschätze und als immer wichtiger werdenden Markt. Aber Chinas Ziele in Afrika sind auch politischer Natur, da China versucht, sich die Unterstützung afrikanischer Länder in der UN bei Themen wie Taiwan und Tibet und Menschenrechten zu sichern. China widersetzt sich den Zielen der EU, den Missbrauch von Menschenrechten in Afrika zu stoppen, aus dem Prinzip, dass europäische Regierungen sich nicht darum zu kümmern haben, was in afrikanischen Staaten passiert. Der Druck der EU auf China, die Beschlüsse des UN-Sicherheitsrats gegen das untragbare Verhalten des Sudans im Fall Darfur 2005 und 2006 zu unterstützen, brachten kein Ergebnis. Erst nach Bedrohung aus dem Umfeld und durch öffentlichen Druck während der Startphase der Olympischen Spiele 2008 in Peking, begann China, Khartoum zu bekneien, die ausländischen Friedenskämpfer zu akzeptieren. Und die Bemühungen der EU, China dazu zu animieren, das Mugabe-Regime in Zimbabwe zu isolieren, hatte außer im Bezug auf den Waffenhandel nicht genutzt.

Die EU hat sich sehr um den Dialog über den Klimawandel mit China bemüht. Mit Erfolg. Der Klimawandel ist zu einem Hauptthema innerhalb der Beziehung geworden und die EU hat China geholfen, die Inlandspolitik in diesem Bereich zu ändern. China ist die Bedrohung durch den Klimawandel nun bewusst und es hat daher dem Kohlenstoffausstoß und Energieverbrauch nun eine besondere Wichtigkeit eingeräumt. Die Herausforderung für die EU und China ist es nun, die Verwandlung in Niedrig-Kohlestoff-Wirtschaften mit Maßnahmen zu vereinen, die das Wachstum angesichts der weltweiten Wirtschaftskrise schützen. Hier gab es Rückschläge: China hat EU-Anfragen zurückgewiesen, sich füreingewagtes, weltweites Stabilisierungsziele einzusetzen oder verbindliche, innerländische Verpflichtungen als Teil eines nachträglichen Kyoto-Abkommens. Chinas höchstes Ziel ist es, sicherzustellen, dass das Engagement der EU im Bezug auf den Klimawandel die wirtschaftliche Entwicklung Chinas nicht aufhält sondern fördert. China will, dass die Mitgliedsstaaten Investitionen tätigen und die nötigen Technologien bereitstellen, die für seine weitere Entwicklung nötig sind und es will die finanzielle Unterstützung der EU, um den chinesischen Regionen zu helfen, die vom Klimawandel am härtesten betroffen sind.

Beim Thema Energie war es Chinas Ziel, Partnerschaften mit europäischen Energielieferanten einzugehen, die Zugang zu Energie, Technologie und beidseitigen Investments ermöglichen können. China zeigt sich einer stärkeren Kooperation gegenüber zurückhaltend, besonders wenn es um die Frage des Zugangs zu ausländischen Energieressourcen

geht. Der Einfluss der EU wurde eingeschränkt und brachte nur dann Ergebnisse, wenn die europäischen Regierungen oder Unternehmen sich investitionsfreudig zeigten, so wie dies bei zahlreichen Joint Ventures in China der Fall ist. Das oberste Ziel der EU ist es, China dazu zu bekommen, seine Energieeffizienz verbessern und offener gegenüber Maßnahmen zu werden, die eine Sicherung der Energie gewährleisten.

Wirtschaftliches Ungleichgewicht

An keinem Punkt ist das Versagen der Politik des einseitigen Engagements der EU mit China deutlicher zu erkennen als bei den Handelsbeziehungen. Im Jahr 2007 erreichte das gesamte Handelsaufkommen zwischen der EU und China 300 Milliarden €, was die EU zu Chinas größtem Handelspartner macht. Aber bis zum Jahr 2008 hat sich der Handelsüberschuss der EU mit China aus den 80er Jahren in ein Defizit von 169 Milliarden € verwandelt, was nahe an die Zahlen der USA von 266 Milliarden Dollar (199 Milliarden Euro) herankommt. Die weltweite Wirtschaftskrise hat es nicht geschafft, diesen Trend umzukehren. Das ist jedoch nicht allein die Folge der Stärke chinesischer Unternehmen; europäische Firmen in China werden mit nichttarifären Handelshemmnissen und willkürlichen Entscheidungen auf regionalem Niveau konfrontiert.

Europäische und amerikanische Verhandlungspartner legten bei ihren Verhandlungen mit Peking reines Wunschdenken an den Tag. Sie hatten gehofft, dass Chinas Beitritt zur WTO im Jahr 2001 als Katalysator für eine Marktreform und eine Stärkung des Rechtsstaatsprinzips fungieren würde. Doch China scheint seinen Beitritt als Folge seines Reformprozesses zu sehen und nicht als seinen Anfang. Die Einflussnahme der Regierung in die Wirtschaft hat zu- statt abgenommen, besonders durch die Ausführung branchenspezifischer Fünf-Jahres-Pläne. In China hat der alte Trick der EU, legalisierte Handelsabkommen als Hebel für einen wirtschaftlichen und politischen Wandel einzusetzen, fehlgeschlagen. Europäische Handelsvertreter erfahren am eigenen Leib, dass die chinesische Industriepolitik einfach zu stark ist, um sie durch irgendetwas zu beeinflussen.

Die EU hat durch ihr riesiges Handelsdefizit mit China keinen enormen wirtschaftlichen Schaden erlitten, da die EU ein weitaus kleineres Welthandelsdefizit bedient als beispielsweise die USA. Aber die Weltwirtschaftskrise 2008 ändert ihren Trend schnell. Da dies einige Mitgliedsstaaten stärker betrifft als andere, löst das Defizit mit China interne Spaltungen innerhalb der EU aus, was es für Verhandlungspartner schwierig macht, gemeinsamen Positionen bei Ihren Gesprächen mit den Chinesen einzunehmen. Selbst Deutschlands Defizit in China wächst ständig, da chinesische Exporte einen Wertzuwachs erfahren. Und das Defizit der EU mit China wird weder

durch den Zugang der EU zu Chinas Immobilien- und Dienstleistungssektor ausgeglichen, noch von den chinesischen Investitionen in europäische Wertpapiere oder den privaten Kapitalmarkt.

Die weltweite Rezession könnte Chinas wirtschaftliche Bedeutung weiter stärken. Chinas Handelsüberschuss wird sich nicht so schnell auflösen: Chinesische Exporte in die EU sind nicht so stark gesunken wie Importe aus der EU. Andere asiatische Exporteure leider stärker. Chinas enorme finanzielle Reserven haben es auf dem Weltkapitalmarkt zu einem Hauptkreditgeber gemacht und Peking erachtet es immer mehr für nötig, seinen Besitz verteilen – allerdings weg von den USA. Die Wirtschaftskrise hat die geringe Beteiligung Chinas an Investitionen in den europäischen Wertpapiermarkt und in Schuldenfinanzierungsinstrumente verdeutlicht. Da einige europäische Zugpferde dies nun bewusst wahrnehmen, könnte dies eine besondere Möglichkeit für China und die EU sein, Ihre Investitionen jeweils in der Wirtschaft und den Finanzsystemen des anderen auf einem neuen Niveau zu tätigen. Aber selbst wenn gegenseitige Investments nicht zunehmen sollten, würde der politisch untragbare Anstieg des Handelsdefizites eine weitere Marktöffnung seitens China erforderlich machen.

Der Schritt zu wechselseitigem Engagement

Einseitiges Engagement für China hat der EU einige Ergebnisse gebracht, sei es bei der Durchsetzung sofortiger Interessen oder im weiteren Sinne auf der Suche nach einer Annäherung Chinas an europäische Ziele und Werte. Selbst die größten Mitgliedsstaaten sehen, dass ihre Versuche, ihre Interessen durch nationale Politik zu schützen angesichts des straffer und besser organisierten chinesischen Verhandlungspartners fehlschlagen. Das Vereinigte Königreich hat es trotz seines vehementen Eintretens für die Öffnung der europäischen Märkte für chinesische Güter nicht geschafft, China dazu zu überreden, einen Großteil seines Finanzsektors zu zugänglich zu machen oder sein Engagement für globale Weltorganisationen wie den IMF zu verstärken. Frankreich sieht, wie sein Handelsdefizit mit China trotz seiner geschäftlichen Diplomatie explodiert und fürchtet jetzt als Folge seiner Einstellung zum Thema Menschenrechte und Tibet von China ausgegrenzt zu werden. Die Unterstützung Italiens und Spaniens im Hinblick auf Anti-Dumping-Maßnahmen hat Chinas Handelspraktiken nicht verbessert bzw. mehr gebracht als eine kurzfristige Atempause für die Textil- und Fertigungsbranchen dieser Länder. Deutschlands enge Handelsbeziehungen mit China war weniger nachteilig für dessen wirtschaftliche Interessen, doch die Chinesen haben Kanzlerin Angela Merkels Nachdruck zu mehr Respekt gegenüber den Menschenrechten ignoriert.

Aber die Tatsache, dass die EU – oft in Verbindung mit den USA – kleine, aber reelle Veränderungen in der chinesischen Politik erreicht hat zeigt, dass China seine Position ändern kann, wenn es mit dem Lösungsvorschlag einer vereinten EU zu gezielten Themen konfrontiert wird. Die EU sollte daher Ihren Versuch, China durch einseitiges Engagement zu ändern fallen lassen und eine Strategie finden, die eine realistische Chance bietet, die wichtigsten Ziele zu erreichen. Einseitiges Entgegenkommen sollte durch „Gegenseitigkeit“, einen neuen, interessenbasierten Ansatz mit zwei Prinzipien und 2 Faktoren ersetzt werden. Die Prinzipien sind: Angebote aus Europa für China sollten sich auf eine kleinere Zahl politischer Gebiete konzentrieren und die EU sollte Anreize geben und ihren Einfluss nutzen um sicher zu stellen, dass dies auf Gegenseitigkeit beruht. Die Faktoren sind: Relevanz für die EU und eine realistische Einschätzung, dass gemeinsame Bemühungen Europas die Politik in China verändern werden.

Kürzung und Gegenseitigkeit, Relevanz und Realismus

Damit die vier Faktoren des gegenseitigen Engagements funktionieren, müssen die Ideologischen Freihändler akzeptieren, dass ihre fundamentale Ablehnung den Zugang zum Markt als politisches Werkzeug zu benutzen, es nahezu unmöglich macht, der Ausbeutung Europa's durch die chinesische Politik entgegen zu wirken. Die Nachgebenden Merkantilisten sollten erkennen, dass ihre Unterstützung für nationale Industriechampions wenig Früchte trägt, wenn das Resultat das ist, die EU angesichts der hervorragenden japanischen und amerikanischen Konkurrenz zu schwächen, während ihre Weigerung, sich für China politisch einzusetzen, der EU eine Zukunft mit abnehmender globaler Bedeutung beschert. Und die Europäischen Mitläufer sollten verstehen, dass es die China-Politik der EU als Ganzes untergräbt, wenn viele Mitgliedsstaaten so handeln, als wäre die Beziehung zu China nicht wichtig genug ist, um sich damit auseinander zu setzen.

„Wechselseitiges Engagement“ ist nicht der Schlüsselbegriff für eine aggressive Strategie, um China einzubinden. Die EU hat keine andere Wahl als China als globalen Partner zu integrieren und seinen geschichtlichen Aufstieg zu akzeptieren. Am besten erreicht die EU dies mit dem, was China am wichtigsten ist: Das zu liefern, was die Europäer suchen. Wechselseitiges Engagement bedeutet, den EU-Ansatz zu stärken und einen härteren Kurs bei den Verhandlungen mit China zu führen, mit dem Ziel gegenseitigen Nutzens, der zu größerer Offenheit auf beiden Seiten führt. Damit die neue Strategie wirksam wird, sollte die EU ihre Kommunikationskanäle mit China verbessern und die Art, wie die Mitgliedsstaaten ihre Chinapolitik koordinieren und europäische Institutionen dazu bringen, effektiver zu arbeiten. Die EU sollte außerdem ihr Wissen über China durch das Finanzieren von Schulungen für die chinesische Sprache, Politik und Wirtschaft für europäische

Amtsträger und Manager erweitern. Europa sollte Druck auf Peking ausüben, EU-Amtsträgern verstärkten Zugang zur Maschinerie der chinesischen Regierung einzuräumen und erklären, dass es den Zugang chinesischer Amtsträger in der EU umgekehrt einschränken könnte, wenn diese darauf nicht eingehen. Der Zugang zu chinesischen Institutionen sollte im ganzen Land durch das Eröffnen von Unterdelegationsbüros in den großen Städten verbessert werden.

Die Wiederherstellung des Gleichgewichts der wirtschaftlichen Beziehungen

Die Weltwirtschaftskrise hat die Hauptaufgabe, nämlich das Wiederherstellen des Gleichgewichts der wirtschaftlichen Beziehungen zwischen China und der EU noch dringender gemacht. Es sollte das Hauptziel sein, die Hemmnisse für europäische Investitionen in China zu aufzuheben, während zu Investitionen Chinas in der EU ermutigt werden sollte. Dafür sollten beide Seiten die Notwendigkeit zu einer Erneuerung ihrer Gesetzgebung und behördlichen Tätigkeit im Hinblick auf die Restriktionen für den Erwerb von Eigentum, Investitionen, die Rechte an geistigem Eigentum und den Technologietransfer. Wir empfehlen der EU:

- einen Handel anzubieten, China marktwirtschaftlichen Status unter der Gesetzgebung der WTO einzuräumen als Tausch für die Niederlegung spezieller nichttarifärer Handels- und Investitionshemmnisse (wie Vorgaben für die Herstellung im eigenen Land), Verbesserung des Schutzes der Rechte an geistigem Eigentum für europäische Firmen und Manager.
- sich dafür einzusetzen, chinesische Investments in wesentliche Branchen der EU zu erleichtern, wie die Transportinfrastruktur, Energieversorgung und Telekom, damit China im Tausch dafür seine Infrastrukturprojekte für ausländische Firmen öffnet und Eigentumsbeschränkungen für chinesische Firmen aufhebt.
- weiterhin eine gegenseitige Öffnung der öffentlichen Versorgung zu verfolgen und sicherzustellen, dass eine solche Öffnung auch wirklich eintritt, sobald es zu einer Einigung gekommen ist.

Technologietransfers sind ein weiteres Gebiet auf dem Misstrauen und eine unzureichende Gesetzgebung das erschwert hat, was eigentlich wechselseitig günstige Investments sein sollten. Hier hat sich die EU ganz besonders nach einer Möglichkeit gesucht, Chinas häufig erfolgreichen Versuchen, europäische Unternehmen zu einem Technologietransfer und der Preisgabe von Fachwissen zu zwingen, entgegenzutreten. Die EU sollte:

- ihre Unterstützung für europäische Forschungs- und Entwicklungsprogramme wie Galileo oder Hermes zu einer breiteren Technologieentwicklungsstrategie ausdehnen. Als Teil dieser neuen Politik sollte sich die EU die Teilhaberschaft für die Rechte an wichtigen Technologien und Patenten sichern, an deren Entwicklung sie beteiligt ist, wie zum Beispiel die Kontrolle von Technologietransfers nach China zu verbessern und den Druck, der seitens chinesischer Regierungspartner auf europäische Unternehmen ausgeübt wird abzuwehren. Ein solcher Technologieschutzmechanismus würde es der EU erlauben, mit chinesischen Investments in führende europäische Unternehmen etwas entspannter umzugehen (wobei der Verteidigungssektor eine wichtige Ausnahme bleiben wird).

Im Gegenzug soll China gebeten werden, die Wirtschaftssektoren, in denen es im Moment ausländische Investments verbietet, zu öffnen.

- einen Schutzfonds für die Rechte an geistigem Eigentum und für Patente aufsetzen, der es kleinen und mittelständischen Unternehmen ermöglicht, eine IPR-Registrierung und einen IRP-Schutz in China zu finanzieren.

Klima und Energie

Der Kampf gegen den Klimawandel ist eine weitere Priorität der EU, wo eine verbesserte Zusammenarbeit mit China höchst wichtig ist. Angesichts der Weltwirtschaftskrise muss es das Ziel der EU sein, China davon abzuhalten, sich selbst in einer Wirtschaftspolitik festzufahren, die eine kohlenstoffreiche Infrastruktur und industriellen Protektionismus erfordert. Dieser Wandel ruft nach verschiedenen Abkommen im Bezug auf Technologie, wirtschaftliche Anreize und Energiesicherheit. Wir schlagen vor, dass:

- die EU China ein Technologietransferpaket wesentlicher energieeffizienter und erneuerbarer Technologien anbietet inklusive EU-Finanzierung und Know-How-Transfer. Im Gegenzug dafür sollte sich China für ein globales Stabilisierungsziel und spezielle Inlandsziele im Hinblick auf Schadstoffausstoß in den Verhandlungen nach 2012 einsetzen. China sollte sich auch für eine schnellere Entwicklung der Infrastruktur für Reinkohle-Technologie einsetzen und sich weiterhin um Kohleförderung und Speichertechnik kümmern. Die EU und China sollten als oberstes Ziel die Entwicklung „kohlenstoffarmer Gebiete“ in China als Vorläufer für ein landesweiten, kohlenstoffarmen EU-China Handel und Investitionsrahmenwerk setzen.

- sich die EU und China einstimmig gegen Energiesanktionen aussprechen, wie die absichtliche Förderungsstörung von Energievorräten. Die Nutzung von Energie als politische Waffe in internationalen Beziehungen auf die schwarze

Liste zu setzen würde das gemeinsame Interesse Chinas und Europas als große Energieverbraucher verstärken.

- die EU und China ihre Energieversorgungssysteme für die Firmen des anderen öffnen sollten. China sollte die Eigentumsbeschränkungen bei chinesischen Energieunternehmen und Joint Ventures klären und das Teilen von Informationen und ihre Transparenz auch durch die Internationale Energieagentur verstärken.

Iran und Aufrüstung

Die EU will, dass China seine Versuche, den Iran von der Entwicklung nuklearer Waffen abzuhalten, unterstützt. Um China davon zu überzeugen, beim Thema Abrüstung im Iran aktiv zu werden, sollte die EU:

- ein Abkommen anstreben, um das europäische Embargo für Waffenladungen nach China zu beseitigen, das es seit dem Tian'anmen-Massaker 1989 gibt. Im Gegenzug sollte China die Verabschiedung strengerer Sanktionen gegen den Iran und andere potentielle Aufrüster befürworten und gewährleisten. China sollte sich auch für verschiedene Verbesserungen bei der Durchführung seiner Exportkontrollen einsetzen.

- Unterstützung für die chinesische Mitgliedschaft an Antiaufrüstungsregimen (MTCR, Australia Group, Wassenaar Arrangement) im Gegenzug für die chinesische Unterstützung zur Festigung des Atomwaffensperrvertrages auf der Besprechungsversammlung 2010 anbieten und für die Internationale Atomenergiebehörde durch Stärkung eines zusätzlichen Protokolls.

- Möglichkeiten zur Kooperation anbieten, inklusive militärischer Bodenunterstützung für die Chinesen außerhalb von Somalia und Gebieten, in denen die wirtschaftlichen und menschlichen Interessen Chinas direkt bedroht werden. Im Gegenzug sollte China dazu beitragen, die Waffenexporte zu senken, das Problem der Aufrüstung auf hoher See zu lösen und die Initiative zur Verhinderung der Lieferung und Weiterverbreitung von Massenvernichtungswaffen (Proliferation Security Initiative) zu unterstützen.

Afrika und Weltführung

Gespräche der EU mit China über Afrika, die Weltinnenpolitik und -entwicklung gingen schleppend voran. Um China zu ermutigen, seine wirtschaftlichen und politischen Vorgehensweisen in Afrika und andernorts mehr in Einklang mit den internationalen Normen zu bringen, sollte die EU eine Kombination aus Werbung und Entschlossenheit nutzen. Dies sollte folgendes beinhalten:

- Die Unterstützung der EU für chinesische Investments, dazu gehören auch internationale Finanzinstitutionen, im

Gegenzug für die Mitgliedschaft Chinas an internationalen Koordinationsmechanismen für Kreditgeber einschließlich des Club de Paris. Die EU sollte im Rahmen internationaler Finanzorganisationen handeln, um Schuldnerländer davon abzuhalten, chinesische Darlehen aufzunehmen, wenn China sich über internationale Finanzhilfenormen hinwegsetzt.

- Eine EU-Kooperation in Sachen Sicherheit mit den afrikanischen Regierungen, um die Aktivitäten und Investments Chinas gegen Sicherheitsbedrohungen zu schützen. Dieser Einsatz sollte gegen eine stärkere chinesische Unterstützung bei der Gewährleistung der Friedenssicherheit in Afrika getauscht werden. Beides könnte durch die Bereitstellung von Truppen geschehen und chinesische Unterstützung für UN-authorized Tätigkeiten im Sudan, Chad und andernorts.

- Die EU bietet an, Entwicklungshilfebudgets zu nutzen, um chinesische Projekte und Investitionen zu sichern, wo diese zu europäischen Entwicklungszielen beitragen. Im Gegenzug sollte China gebeten werden, sich für spezielle Entwicklungsmaßnahmen in dem betroffenen Land oder der betroffenen Region einzusetzen.

Wo positive Angebote nicht funktionieren, sollte die EU regionale Nichtregierungsorganisationen, Vereinigungen und Medienunternehmen unterstützen, die das bedenkliche Verhalten Chinas in Frage stellen und darauf vorbereitet sein, China öffentlich selbst zu kritisieren. Die EU sollte China ferner weiterhin dazu antreiben, seine Beiträge für globale Institutionen zu erhöhen.

Menschenrechte

Die oben aufgeführten Vorschläge lassen absichtlich einige wesentliche Punkte aus, die normalerweise auf EU-China-Gipfeln behandelt werden, wie die Menschenrechtsituation in China. Obwohl die EU nur geringen Einfluss auf die Menschen- und Bürgerrechte chinesischer Bürger hat, sind wir nicht der Meinung, dass die EU zu diesem Thema schweigen sollte. Aber die EU muss unbedingt die Glaubwürdigkeit ihres Versuches untermauern. Es gibt einen wachsenden Konsens, dass eine Strategie, die ausschließlich auf vorsichtigen, offiziellen Kanälen und ungezwungenen Gesprächen hinter verschlossenen Türen stattfindet, keine signifikanten Ergebnisse liefert. Wir schlagen daher vor, dass die EU, bei wechselseitigem Engagement, sich bei vier wichtigen Punkten im Hinblick auf Menschenrechte in China einigen sollte: **Einschränkung der Todesstrafe, Beendigung von Haftstrafen ohne richterliche Überprüfung, Schutz der Religionsfreiheit und Aussöhnung mit Tibet.** Es sollten außerdem Gespräche der EU mit China auf Grundlage dieser vier Punkte wiederbelebt werden. Die EU sollte ihre öffentliche Einstellung gegenüber den Menschenrechten in China noch

vehementen vertreten; sicherstellen, dass die Oberhäupter der EU sich gegenseitig nicht die Unterstützung versagen, um sich in Peking einzuschmeicheln, wenn China versucht Druck auszuüben; eine Erklärung abgeben, dass EU-Oberhäupter und Parlamentarier keine Einschränkungen ihrer Rechte hinnehmen, religiöse und politische Vertreter zu treffen, einschließlich des Dalai Lama.

Eine besser organisierte EU

Der Ausstieg Chinas sollte ein starker Anreiz für eine Ratifizierung des Lissabon-Vertrages und hin zu einem stärker vereinten und besser organisierten Europa sein. Doch selbst wenn der Lissabon-Vertrag nicht in Kraft tritt, muss sich die EU auf eine energischere China-Strategie einigen.

Zu allererst sollte der Europarat **eine bessere Kontrolle der China-Politik der EU einführen** mit dem Ziel eine kleine Liste gemeinsamer, politischer Hauptziele zu erstellen, die aus oben genannten Vorschlägen gezogen werden können. Diesen sollten regelmäßige Diskussionen des Europarates zur Chinapolitik folgen. Zweitens sollten **die Mitgliedsstaaten ihre nationalen Kooperationsprogramme und Gespräche mit China „europäisieren“**: Die Koordination der einzelnen Länderregierungen war bisher kein Ersatz für ein alleiniges, zielgerichtetes Gespräch oder Programm mit China. Drittens sollte die EU **ein ständiges „Open-Troika“-System** für die Beteiligung Chinas an den Hauptzielen aufbauen. Die Troika, zu der die aktuellen und folgenden Präsidentschaften und Kommissionen zählen – sollte auch den Mitgliedsstaaten offen stehen, die sich demonstrativ für dieses Thema einsetzen wollen; das Erstellen einer Studie zu einem relevanten Punkt oder das Fördern eines Projektes könnten hierbei als Eintrittskarten gelten. Dieses „Open-Troika“-Format sollte auch die Vertretungen auf den EU-China-Gipfeln mit einschließen.

Es gibt weitere strategische Gründe für die EU, ihre Beziehung zu China zu überdenken. Die Amtseinführung Barack Obamas als Präsident der Vereinigten Staaten hat den Anfang eines neuen Kapitels der US-China-Beziehungen signalisiert – eine Beziehung, die von dem amerikanischen Wissen geprägt ist, dass es chinesisches Geld braucht, um sich selbst aus seinem tiefen, wirtschaftlichen Loch zu herauszukatapultieren und von der chinesischen Bewusstheit, dass die Reichtümer, die China in die USA investiert hat, gefährdet sein könnten, wenn die USA ihren wirtschaftlichen Halt nicht wieder findet. Um es zu vermeiden, vom Dialog der alten und neuen Weltmächte an den Rand gedrängt zu werden, wird die EU mehr bieten müssen als den Missklang seiner konkurrierender Stimmen. Ein von besseren politischen Werkzeugen gesichertes wechselseitiges Engagement wäre sicher in der Lage, sich dieser Herausforderung zu stellen.

The full report 'A Power Audit of EU-CHINA Relations' by John Fox and François Godement may be found at www.ecfr.eu.

ABOUT ECFR

The **European Council on Foreign Relations** (ECFR) is the first pan-European think-tank. Launched in October 2007, its objective is to conduct research and promote informed debate across Europe on the development of coherent, effective and values-based European foreign policy.

ECFR has developed a strategy with three distinctive elements that define its activities:

- **A pan-European Council.** ECFR has brought together a distinguished Council of over one hundred Members - politicians, decision makers, thinkers and business people from the EU's member states and candidate countries - which meets twice a year as a full body. Through geographical and thematic task forces, members provide ECFR staff with advice and feedback on policy ideas and help with ECFR's activities within their own countries. The Council is chaired by Martti Ahtisaari, Joschka Fischer and Mabel van Oranje.
- **A physical presence in the main EU member states.** ECFR, uniquely among European think-tanks, has offices in Berlin, London, Madrid, Paris and Sofia. In the future ECFR plans to open offices in Rome, Warsaw and Brussels. Our offices are platforms for research, debate, advocacy and communications.
- **A distinctive research and policy development process.** ECFR has brought together a team of distinguished researchers and practitioners from all over Europe to advance its objectives through innovative projects with a pan-European focus. ECFR's activities include primary research, publication of policy reports, private meetings and public debates, 'friends of ECFR' gatherings in EU capitals and outreach to strategic media outlets.

ECFR is backed by the Soros Foundations Network, the Spanish foundation FRIDE (La Fundación para las Relaciones Internacionales y el Diálogo Exterior), Sigrid Rausing, the Bulgarian Communitas Foundation and the Italian UniCredit group. ECFR works in partnership with other organisations but does not make grants to individuals or institutions.

www.ecfr.eu

This paper, like all publications of the European Council on Foreign Relations, represents not the collective views of ECFR, but only the view of its author. Copyright of this publication is held by the European Council on Foreign Relations. You may not copy, reproduce, republish or circulate in any way the content from this publication except for your own personal and non-commercial use. Any other use requires the prior written permission of the European Council on Foreign Relations.

© ECFR April 2009.

Published by the European Council on Foreign Relations (ECFR), 5th Floor Cambridge House, 100 Cambridge Grove, London W6 0LE. UK.

Contact: london@ecfr.eu