

# Die Europäische Union und China

Franco Algeri

Die Chinapolitik der Europäischen Union bewegt sich im Spannungsfeld von pragmatischer europäisch-chinesischer Kooperation zur Sicherung gemeinsamer Interessen im multilateralen Kontext einerseits und europäischer Abgrenzung gegenüber einer allzu deutlichen Vereinnahmung von EU-Staaten in Chinas Europastrategie andererseits. 2017 war die EU-28 vor den USA der größte Handelspartner Chinas. Umgekehrt lag die Volksrepublik, nach den USA, an zweiter Stelle der EU-Handelspartner. Die negative Bilanz der Europäischen Union im Handel mit China hat sich im Vergleich der Jahre 2007 und 2017, trotz einer in manchen dazwischenliegenden Jahren vorübergehenden Rückläufigkeit, von 162,040 Mio. Euro auf 176,624 Mio. Euro erhöht.<sup>1</sup> Die zehn wichtigsten EU-Handelspartner Chinas im Jahr 2017 waren (unter Berücksichtigung der Summe von Importen und Exporten in Mrd. Euro): Deutschland (160 Mrd. Euro), Niederlande (96 Mrd. Euro), Vereinigtes Königreich (71 Mrd. Euro), Frankreich (47 Mrd. Euro), Italien (42 Mrd. Euro), Spanien (28 Mrd. Euro), Polen (18 Mrd. Euro), Schweden (14 Mrd. Euro), Tschechische Republik (13 Mrd. Euro).<sup>2</sup>

## Grundsätzliche Übereinstimmung

Beim jährlich stattfindenden strategischen Dialog zwischen der Europäischen Union und China traf Federica Mogherini, die Hohe Vertreterin der Europäischen Union für Außen- und Sicherheitspolitik, am 1. Juni 2018 in Brüssel mit dem chinesischen Außenminister Wang Yi zusammen. Sie betonte hierbei die gemeinsame Verantwortung zur Zusammenarbeit, um eine kooperative und regelbasierte globale Ordnung zu erhalten. Ohne die gegenüber multilateralen Institutionen kritische Politik der US-Regierung unter Präsident Donald Trump explizit zu erwähnen, bemerkte Mogherini, dass die Welthandelsorganisation (WTO) für beide Seiten die zentrale Rolle im multilateralen Handelssystem spiele. Besonders hervorgehoben wurden das Festhalten am Atomabkommen mit dem Iran und dessen weitere Implementierung sowie die Unterstützung der Annäherung zwischen Nord- und Südkorea.<sup>3</sup>

Kam es in der Vergangenheit durchaus vor, dass aufgrund bestehender Divergenzen hinsichtlich unterschiedlicher Themen (wie beispielsweise der chinesischen Forderung nach Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus oder der europäischen Kritik an der

---

1 European Commission: European Union, trade in goods with China, Brüssel, 16. April 2018, abrufbar unter: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf) (letzter Zugriff: 4.5.2018).

2 Giulio Sabbati: China. Economic indicators and trade with EU, 2018, abrufbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583775/EPRS\\_ATA\(2016\)583775\\_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/ATAG/2016/583775/EPRS_ATA(2016)583775_EN.pdf) (letzter Zugriff: 3.10.2018).

3 Remarks by High Representative of the European Union for Foreign Affairs and Security Policy/Vice-President of the Commission (HRVP) Federica Mogherini following the EU-China Strategic Dialogue with Wang Yi, China's State Councillor and Minister of Foreign Affairs, Brüssel, 1. Juni 2018, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/45708/remarks-hrvp-federica-mogherini-following-eu-china-strategic-dialogue-wang-yi-chinas-state\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/45708/remarks-hrvp-federica-mogherini-following-eu-china-strategic-dialogue-wang-yi-chinas-state_en) (letzter Zugriff: 27.6.2018).

Menschenrechtslage in China) zum Abschluss eines EU-China Gipfeltreffens keine gemeinsame Erklärung veröffentlicht werden konnte, war dies beim 20. Gipfeltreffen am 16. Juli 2018 in Peking nicht der Fall. Im Gegenteil: Die achtseitige und 44 Punkte umfassende Erklärung kann als ein bewusster Ausdruck dafür verstanden werden, welche Bedeutung den europäisch-chinesischen Beziehungen im Kontext aktueller Entwicklungen in den internationalen Beziehungen beigemessen wird.<sup>4</sup> Gleich zu Beginn der Erklärung wird auf die „globale Dimension“ der Partnerschaft sowie die Notwendigkeit des Dialogs und der Zusammenarbeit verwiesen, um im Rahmen der seit 15 Jahren bestehenden umfassenden strategischen Partnerschaft gemeinsame Herausforderungen zu meistern. Im Anhang findet sich eine weitere ausführliche Erklärung zum Klimawandel und zu sauberer Energie. In dieser wird nicht nur zum Ausdruck gebracht, dass im Bereich der Klimapolitik Handeln gefordert und der Übergang zu sauberer Energie mehr denn je zwingend erforderlich sind. Des Weiteren werden entsprechende Einzelmaßnahmen aufgelistet, bei denen die Europäische Union und China zusammenarbeiten wollen.

### **Differenzierte Divergenz**

Die Belt and Road Initiative (BRI) Chinas bleibt für europäische Staaten und die Europäische Union eine Herausforderung. Werden damit einerseits positive Effekte für eine noch engere Verzahnung der wirtschafts- und handelspolitischen Beziehungen in Verbindung gebracht, häufen sich hierzu andererseits die mahnenden Meinungen. Im April 2018 wurde bekannt, dass, bis auf Ungarn, BotschafterInnen aus 27 EU-Staaten in Peking einen Bericht verfasst hatten, in dem eindeutige Kritik an dem Seidenstraßenprojekt geübt wird. Unter anderem werden darin die zu starke Ausrichtung des Projekts auf chinesische Interessen und eine mögliche Benachteiligung europäischer Firmen erkannt. Warnungen vor einer Aufweichung der Chinapolitik der Europäischen Union aufgrund des Auseinanderdividierens einzelner EU-Staaten durch die Volksrepublik bestehen bereits seit Längerem.<sup>5</sup>

Die BRI beinhaltet beispielsweise strategische Investitionen in Infrastrukturprojekte wie Hafenanlagen in Asien und Europa. Diese sind für China als Handelsmacht nicht nur aus ökonomischer Sicht von Interesse. Darüber hinaus erhofft sich die Volksrepublik eine Verbesserung der Kontrolle wichtiger Handelsrouten. Der Hafen von Piräus, an dem China bereits 2008 begonnen hatte, sich mit Investitionen zu beteiligen, ist für die China Ocean Shipping Company (COSCO) der strategische Knotenpunkt für den Gütertransport nach Mittel- und Osteuropa. Das chinesische Interesse richtet sich nun auch auf die italienischen Häfen Triest und Genua.<sup>6</sup> Dass der Einstieg chinesischer Unternehmen in derartige Infrastrukturprojekte in Europa nicht immer nur auf Zustimmung stößt, zeigte sich bei der Kontroverse hinsichtlich des Baus eines neuen Containerterminals im Hamburger Hafen. Nachdem ein chinesischer Investor den Zuschlag für das Projekt erhalten hatte, stieß dies

---

4 Joint Statement of the 20<sup>th</sup> EU-China Summit, Beijing, 16. Juli 2018, abrufbar unter: <https://www.consilium.europa.eu/media/36165/final-eu-cn-joint-statement-consolidated-text-with-climate-change-clean-energy-annex.pdf> (letzter Zugriff: 19.7.2018).

5 Dana Heide und andere: EU ambassadors band together against silk road, in: Handelsblatt Global, 17.4.2018, abrufbar unter: <https://global.handelsblatt.com/politics/eu-ambassadors-beijing-china-silk-road-912258> (letzter Zugriff: 24.4.2018).

6 Gisela Grieger: China's maritime silk road initiative increasingly touches the EU, European Parliamentary Research Service 2018.

auf Proteste der Hamburger Hafenbetreiber und des Unternehmensverbands Hafen Hamburg.<sup>7</sup>

Chinesische Investitionen in Schlüsselindustrien von EU-Mitgliedstaaten stellen für die betreffenden Länder eine wirtschaftsstrategische Herausforderung dar. Im September 2017 hatte die Europäische Kommission einen Vorschlag zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Europäischen Union vorgelegt, dem im Juni 2018 ein entsprechender Entschließungsentwurf des Europäischen Parlaments folgte. Kurz darauf bestätigte der Rat der Europäischen Union, dass die EU-Präsidentschaft mit dem Europäischen Parlament Verhandlungen aufnehmen solle. Der Rat der Europäischen Union stellte fest, dass beispielsweise intransparente staatliche Unternehmen oder private Firmen mit engen Beziehungen zu Regierungen durch Aufkäufe von Firmen in der Europäischen Union Dual-use und Spitzentechnologien oder strategische Infrastrukturprojekte erwerben, was wiederum einen möglichen Einfluss auf die Sicherheit und öffentliche Ordnung der Europäischen Union haben könnte.<sup>8</sup> Für Chinas künftige Investitionsstrategie in EU-Staaten als auch für die andauernden Verhandlungen über ein umfassendes EU-China Investitionsabkommen wird dies zu berücksichtigen sein.

Divergenzen zwischen der Europäischen Union und China zeigen sich auch in den differenzierten europäischen Reaktionen auf die 2012 begonnene 16+1-Initiative (16 Mittel- und Osteuropäische Staaten und China).<sup>9</sup> Die anfängliche Euphorie bei manchen der beteiligten europäischen Staaten hat erkennbar nachgelassen. Beim sechsten Gipfeltreffen der 16+1 am 27. November 2017 in Budapest vereinbarten die beteiligten Staats- und Regierungschefs Leitlinien für die weitere Zusammenarbeit. Diese umfassen unter anderem eine gemeinsame Agenda, die von Handels- und Investitionsfragen über die Errichtung einer Konnektivitätsplattform bis hin zur Zusammenarbeit in den Bereichen Industrie, Energie, Wissenschaft und Technologie, Landwirtschaft und Umweltschutz, Gesundheit und auf lokaler Ebene reicht. Sowohl von chinesischer Seite wie auch vonseiten der europäischen Staaten wurde erklärt, wie wichtig die Weiterentwicklung der umfassenden strategischen EU-China Partnerschaft sei.<sup>10</sup> Diese Betonung der übergeordneten Beziehungen zwischen der Europäischen Union und China ist vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik an der 16+1-Initiative und Chinas Rolle darin zu sehen. Nicht nur die Entwicklung des bilateralen Handels der meisten dieser europäischen Staaten mit China verläuft eher gemäßigt. Damit zusammenhängend blieben die erwarteten chinesischen Investitionen in Mittel- und Osteuropa auf einem niedrigen Niveau. Darüber hinaus ist ersichtlich, dass unter den 16 europäischen Staaten wesentliche Gewichtungswesenheiten als Partner für China bestehen. Die chinesischen Investitionen Chinas in diesen Staaten unterliegen erkennbaren Schwankungen und bei den Infrastrukturprojekten konzentriert sich die Volksrepublik mehr auf die Staaten des Westbalkans als auf die teilnehmenden EU-Mitgliedstaaten.<sup>11</sup> Zwar stellt die 16+1-Initiative eine Herausforderung für

---

7 Christoph Schlautmann: Investor aus China sorgt für Streit, in: Handelsblatt, 14.7.2017, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/unternehmen/logistik-spezial/zoff-um-neues-terminal-chinesen-wollen-im-hamburger-hafen-landen/20057646-all.html> (letzter Zugriff: 23.3.2018).

8 Council of the EU: Screening of investments. Council agrees negotiating stance, Brüssel, 13. Juni 2018, Press Release 335/18,.

9 Vgl. hierzu auch den Beitrag „Südosteuropapolitik“ in diesem Jahrbuch.

10 The Budapest guidelines for cooperation between China and Central and Eastern European countries, 28.11.2017, abrufbar unter: [https://www.fmprc.gov.cn/mfa\\_eng/wjdt\\_665385/2649\\_665393/t1514534.shtml](https://www.fmprc.gov.cn/mfa_eng/wjdt_665385/2649_665393/t1514534.shtml) (letzter Zugriff: 12.4.2018).

11 Gisela Grieger: China, the 16+1 format and the EU, European Parliamentary Research Service 2018.

die Kohärenz der Chinapolitik der Europäischen Union dar, doch umso erkennbarer wird: Je mehr für die an der Initiative beteiligten EU-Mitgliedstaaten Erwartungen und Wirklichkeit auseinanderklaffen, desto geringer der Desintegrationsdruck in der europäischen Chinapolitik.

### Resümee

Die Europäische Union stellt ihre Chinapolitik nicht grundsätzlich in Frage. Beim erwähnten 20. EU-China-Gipfeltreffen wurde das Festhalten an der Ein-China-Politik bestätigt. 20 Jahre nach der britischen Übergabe Hongkongs an China stellten die Europäische Kommission und die Hohe Vertreterin fest, dass das Prinzip „Ein Land, zwei Systeme“ weitgehend gut funktioniere. Gleichzeitig bestünden aber Bedenken bezüglich einer längerfristigen Aushöhlung der Autonomie der Sonderverwaltungsregion Hongkong.<sup>12</sup> Mit Blick auf die Sonderverwaltungsregion Macau wurden keine signifikanten Einschränkungen beobachtet.<sup>13</sup>

Dies kann aber keineswegs darüber hinwegtäuschen, dass das Dauerthema der Menschenrechte in der EU-Chinapolitik uneingeschränkt relevant bleibt. Sehr deutlich fiel beispielsweise die europäische Kritik an der Überwachungs politik der chinesischen Regierung in Xinjiang aus. Nach 15 Jahren strategischer Partnerschaft ist es mehr als notwendig, einen realistischen Umgang der Europäischen Union mit China zu fordern.<sup>14</sup> Ob das Beziehungsgeflecht EU-China jedoch als Modell für einen neuen Typus internationaler Beziehungen verstanden werden kann,<sup>15</sup> bleibt zu hinterfragen.

### Weiterführende Literatur

Richard Ghiassy/Fei Su/Lora Saalman: The 21<sup>st</sup> Century Maritime Silk Road. Security implications and ways forward for the European Union, SIPRI/Friedrich Ebert Stiftung 2018.

Mario Telò/Ding Chun/Xiatong Zhang (Hrsg.): Deepening the EU-China Partnership. Bridging institutional and ideational differences in an unstable world, London 2017.

---

12 European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Report to the European Parliament and the Council. Hong Kong Special Administrative Region: Annual Report 2017, Brüssel, 24. April 2018, JOIN(2018) 7 final.

13 European Commission/High Representative of the Union for Foreign Affairs and Security Policy: Joint Report to the European Parliament and the Council. Macao Special Administrative Region: Annual Report 2017, Brüssel, 24. April 2018, JOIN(2018) 8 final.

14 So beispielsweise François Godement/Abigaël Vasselier: China at the gates. A new power audit of EU-China relations, London 2017.

15 Rede des chinesischen Botschafters Zhang Ming bei der EU: China and China-EU relations in the new era, Bruges, 26. Januar 2018, abrufbar unter: <https://www.coleurope.eu/speeches#nid43059> (letzter Zugriff: 30.3.2018).