

# Die Europäische Union und China

Franco Algieri

Die Beziehungen der Europäischen Union (EU) zu China befinden sich weiter im Umbruch. Hierbei zeigt sich, dass Akteure auf der supranationalen und nationalen Ebene dem langjährigen Primat einer ökonomischen Chinapolitik nicht länger ausschließlich folgen wollen. Dies spiegelt sich in den jeweiligen Dialogforen und bei der Ausgestaltung der Beziehungen zu China in verschiedenen Politikfeldern wider.

## Online-Gipfeldiplomatie

Vor dem Hintergrund der durch die Covid-19-Pandemie bedingten Einschränkungen vollzog sich der europäisch-chinesische Dialog, wie viele andere Dialogstrukturen der EU, im Onlinemodus. Beim 22. EU-China Gipfeltreffen am 22. Juni 2020 besprachen der Präsident des Europäischen Rats Charles Michel, die Präsidentin der Europäischen Kommission Ursula von der Leyen, der Hohe Vertreter der Union für Außen und Sicherheitspolitik Josep Borrell mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Li Keqiang und Staatspräsident Xi Jinping eine breite Themenagenda, die die Covid-19-Pandemie, die Handelsbeziehungen, Fragen regionaler und internationaler Sicherheit wie auch die Situation in Hongkong, Xinjiang und Tibet betrafen.<sup>1</sup> Anstelle des während der deutschen Ratspräsidentschaft geplanten Gipfeltreffens in Leipzig kam es zu einem weiteren Videogipfel am 14. September 2020 zwischen Michel, von der Leyen, der deutschen Bundeskanzlerin Angela Merkel und Xi. Die Hauptthemen waren der Klimawandel, die Wirtschafts- und Handelspolitik, internationale Fragen und Menschenrechte sowie Aspekte der wirtschaftlichen Erholung in Folge der Covid-19-Pandemie.<sup>2</sup> Am 30. Dezember 2020 trafen sich Michel, von der Leyen und Xi wieder online, hierbei wurden unter anderem die Gespräche über das EU-China Comprehensive Agreement on Investment (CAI) abgeschlossen. Zusätzlich gab es einen Meinungsaustausch zwischen dem französischen Präsidenten Emmanuel Macron, Merkel und Xi.<sup>3</sup> Ein zentrales Interesse Merkels war es, das CAI noch während der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im zweiten Halbjahr 2020 auf den Weg zu bringen.

## Spannungsfeld von Wirtschaftsinteressen, Menschenrechten und Demokratie

Die wirtschafts- und handelspolitischen Beziehungen zwischen der EU und China vollziehen sich weiterhin dynamisch, wobei der regulatorische Rahmen ausgebaut wird. Beispielsweise nahm der Rat am 20. Juli 2020 die Beschlüsse über die Unterzeichnung des EU-China Abkommens über geografische Angaben (G.A.) an. Dadurch werden zahlreiche europäische beziehungsweise chinesische Agrarerzeugnisse und Lebensmittel auf

---

1 Europäischer Rat: Pressemitteilung, EU-China Summit: Defending EU interests and values in a complex and vital partnership, 22.6.2020, 422/20.

2 Europäischer Rat: Pressemitteilung, EU-China Leaders' Meeting: Upholding EU values and interests at the highest level, 14.9.2021, 573/20.

3 Bereits im März 2019 hatte ein Treffen im Format Frankreich, Deutschland, Kommission und China stattgefunden. Siehe hierzu Franco Algieri/Joachim Honeck: Gruppenbildung in der Chinapolitik der EU. Formen, Motive und Implikationen, in: *Integration* 1/2022, im Erscheinen.

dem jeweiligen Partnermarkt durch G.A. geschützt.<sup>4</sup> Trotz temporärer, durch die Covid-19-Pandemie bedingten Beeinträchtigungen, beispielsweise bei Produktions- und Lieferketten, hat sich die wirtschafts- und handelspolitische Interdependenz zwischen der EU und China weiter verstärkt.<sup>5</sup> Unter Berücksichtigung der gesamten extra-EU Im- und Exporte ist China, mit einem Anteil von 16,1 Prozent, 2020 zum größten Handelspartner der EU geworden und lag damit erstmals vor den USA. Auf die EU wiederum entfiel mit 14 Prozent weiterhin der höchste Anteil unter den Außenhandelspartnern Chinas. Ebenso kontinuierlich vergrößert sich das seit mehr als einem Jahrzehnt bestehende Ungleichgewicht in der handelspolitischen Bilanz. Im Jahr 2020 entfielen 22,4 Prozent der EU-Einfuhren auf China, während die europäischen Ausfuhren in die Volksrepublik lediglich 10,5 Prozent ausmachten. China war für Deutschland wichtigster und für Frankreich zweitwichtigster Handelspartner.<sup>6</sup> Bei den chinesischen Investitionen in der EU konnte eine Verlangsamung festgestellt werden. Neben Deutschland und Frankreich, die weiterhin am meisten chinesische Investitionen anzogen, gewann Polen als Ziel chinesischer Investitionsstätigkeiten an Bedeutung.<sup>7</sup> Die bestehenden und über Jahrzehnte gewachsenen wirtschafts- und handelspolitischen Verflechtungen von EU-Mitgliedstaaten mit China sind mit ausschlaggebend für deren Positionierung bei der Ausformulierung der europäischen Chinapolitik. Je bedeutender China als Wirtschaftspartner für diese Staaten ist, umso mehr bleibt zu beachten, inwieweit sich Abhängigkeiten gegenüber der chinesischen Wirtschaftsentwicklung ergeben und inwiefern dies chinesischen Akteuren Einflussmöglichkeiten im Umgang mit europäischen Politikern und Wirtschaftsvertretern schafft.<sup>8</sup>

Besondere Aufmerksamkeit verlangt das CAI. Bereits 2012 hatten sich die EU und China bei ihrem Gipfeltreffen auf Verhandlungen über ein Investitionsabkommen geeinigt, im Oktober des darauffolgenden Jahres erteilte der Rat der Kommission das Mandat zur Aufnahme derselben. Am 30. Dezember 2020 konnten die Verhandlungen mit einer Grundsatzvereinbarung abgeschlossen werden. Seitens der EU wird unter anderem argumentiert, dass sich europäische Unternehmen beim Zugang zum chinesischen Markt mit deutlich restriktiveren Beschränkungen konfrontiert sehen, als dies umgekehrt der Fall ist. Mit dem CAI soll nun ein regelbasierter Kooperationsrahmen geschaffen werden, der zu mehr handels- und investitionspolitischer Transparenz führt und die Reziprozität verstärkt. In der Präambel des Abkommens wird auch auf die Vereinbarkeit von Wirtschafts-, Handels- und Investitionsbeziehungen mit nachhaltigen Entwicklungszielen, Umweltstan-

---

4 Rat der EU: Abkommen zwischen der Europäischen Union und der Regierung der Volksrepublik China über die Zusammenarbeit im Bereich der geografischen Angaben und deren Schutz, in: Interinstitutionelles Dossier 2020/0088 (NLE), 9.7.2020, 8361/20.

5 Siehe zu den folgenden Zahlen Europäische Kommission: European Union trade in goods with China, 2.6.2021, abrufbar unter: [https://webgate.ec.europa.eu/isdb\\_results/factsheets/country/details\\_china\\_en.pdf](https://webgate.ec.europa.eu/isdb_results/factsheets/country/details_china_en.pdf) (letzter Zugriff: 21.6.2021).

6 Statistisches Bundesamt: Außenhandel – Die Volksrepublik China ist erneut Deutschlands wichtigster Handelspartner, abrufbar unter: <https://www.destatis.de/DE/Themen/Wirtschaft/Aussenhandel/handelspartner-jahr.html;jsessionid=F6021E7B5A91314D29CAA2CCD66072D4.live731> (letzter Zugriff: 19.10.21); Ministère de l'Europe et des affaires étrangères: La France et ses partenaires économiques, pays par pays, abrufbar unter: <https://www.diplomatie.gouv.fr/fr/politique-etrangere-de-la-france/diplomatie-economique-et-commerce-exterieur/la-france-et-ses-partenaires-economiques-pays-par-pays/> (letzter Zugriff: 19.7.2021).

7 Agatha Kratz et al.: Chinese FDI in Europe: 2020 update, in: MERICS Report, 16.6.2021.

8 Noah Barkin: Rethinking German policy towards China. Prospects for change in the post-Merkel era, in: Chatham House Briefing, 26.5.2021, S. 2.

dards und auf den Schutz von Arbeitsrechten hingewiesen.<sup>9</sup> Ratspräsident Michel und Kommissionspräsidentin von der Leyen verwiesen darauf, dass das CAI zur Ausbalancierung der europäisch-chinesischen Handels- und Investitionsbeziehungen beitragen werde, da es ein wertegebundenes Regelwerk darstelle.<sup>10</sup>

Doch die erreichte Vereinbarung fand nicht nur Unterstützung, sondern rief auch deutliche Kritik hervor. So wird beispielsweise mit Blick auf die Lage der Menschenrechte in China die Aufnahme einer entsprechenden Menschenrechtsklausel in das Abkommen gefordert.<sup>11</sup> Angesichts der chinesischen Sanktionen gegenüber mehreren Abgeordneten des Europäischen Parlaments (EP), Parlamentsabgeordneten aus EU-Mitgliedstaaten, dem Politischen und Sicherheitspolitischen Komitee des Rates, europäischen Wissenschaftlern sowie jeweils einer Denkfabrik in Deutschland und Dänemark bekräftigte das EP in einer EntschlieÙung am 20. Mai 2021, „dass jede Prüfung des umfassenden Investitionsabkommens zwischen der EU und China sowie jede Debatte über dessen Ratifizierung durch das Europäische Parlament aufgrund der verhängten chinesischen Sanktionen berechtigterweise auf Eis gelegt wurden“.<sup>12</sup> Dies ist vor dem Hintergrund zu sehen, dass im Rahmen der weltweiten Sanktionsregelungen der EU im Bereich der Menschenrechte im März 2021 Sanktionen gegenüber vier Personen in China verhängt worden waren, die im Zusammenhang mit Menschenrechtsverletzungen gegenüber der uighurischen Minderheit in der chinesischen Provinz Xinjiang stehen.<sup>13</sup>

### **Indopazifische und transatlantische Dimension**

Dass sicherheitspolitische Entwicklungen in Asien von zunehmender Relevanz für die EU sind, wurde in entsprechenden Dokumenten und Strategieüberlegungen der Union bereits in der Vergangenheit betont. Mit Blick auf die neue Indopazifik-Strategie der EU hatte der Rat diese im April 2021 als „pragmatisch, flexibel und vielschichtig“ bezeichnet.<sup>14</sup> Sowohl in der europäischen als auch in den indopazifischen Strategien Deutschlands, Frankreichs und der Niederlande wird evident, dass diese Region aus einem machtpolitischen Wettstreit zwischen China und den USA herausgehalten werden soll.<sup>15</sup> Ob europäische Staaten bereit und in der Lage sein würden, im indopazifischen Raum militärische Macht zu projizieren, um damit China einzudämmen, bleibt fraglich.<sup>16</sup>

Da die europäische Chinapolitik nicht losgelöst von den Interessen und Strategien der USA betrachtet werden kann, erscheint ein transatlantischer Dialog zur Region Indopazi-

---

9 Siehe zu den einzelnen Bereichen des Abkommens Europäische Kommission: EU – China Comprehensive Agreement on Investment (CAI): list of sections, 22.1.2021, abrufbar unter: <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2237> (letzter Zugriff: 19.10.2021).

10 Europäische Kommission: Erklärung, EU-China leaders' meeting: Delivering results by standing firm on EU interests and values, 30.12.2020, abrufbar unter: [https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement\\_20\\_2546](https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/statement_20_2546) (letzter Zugriff: 18.1.2021).

11 European Trade Union Confederation (ETUC): Joint appeal on the inclusion of a human rights clause in the EU-China Agreement on Investment, 12.1.2021, abrufbar unter: <https://www.etuc.org/en/publication/sign-joint-appeal-eu-china-investment-agreement> (letzter Zugriff: 30.3.2021).

12 Europäisches Parlament: EntschlieÙung zu chinesischen Gegensanktionen gegen Einrichtungen der EU und gegen MdEP und nationale Abgeordnete, 20.5.2021, P9\_TA(2021)0255.

13 Durchführungsverordnung (EU) 2021/478 des Rates vom 22. März 2021 zur Durchführung der Verordnung (EU) 2020/1998 über restriktive Maßnahmen gegen schwere Menschenrechtsverletzungen und -verstöße, in: Amtsblatt der EU L 99 I, 22.3.2021.

14 Rat der EU: EU-Strategie für die Zusammenarbeit um indopazifischen Raum. Schlussfolgerungen des Rates, 16.04.2021, 7914/21 + COR1.

15 Gudrun Wacker: The Indo-Pacific concepts of France, Germany and the Netherlands in comparison: Implications and challenges for the EU, in: EUI Policy Briefs 19/2021.

fik und zu China im Besonderen notwendig. Die amerikanische Außenpolitik unter Präsident Joe Biden lässt eine Rückbesinnung auf und Hinwendung zu Europa erkennen. Beim Treffen von Borrell mit dem amerikanischen Außenminister Antony J. Blinken am 24. März 2021 wurde vereinbart, den bilateralen Dialog zu China auf Ebene höherer Beamter und Experten wiederaufzunehmen.<sup>17</sup> Die künftige Relevanz dieser Dialogstruktur wird mit davon abhängen, inwieweit auf beiden Seiten die Notwendigkeit zur kooperativen Strategieabstimmung gesehen wird. China wird diese Entwicklung sicherlich aufmerksam beobachten.<sup>18</sup> Eine transatlantische Gegenmachtbildung bis hin zu einer Abkoppelung von China liegt nicht im europäischen Interesse und würde mit entsprechend hohen politischen und ökonomischen Kosten verbunden sein.<sup>19</sup>

### Differenziert-kritische Chinapolitik

Eine differenzierte Auseinandersetzung mit der Politik gegenüber China findet sich bei den unterschiedlichen Akteuren auf supranationaler und nationaler Ebene. Bestehende Strategien, wie jene des Wandels durch Handel, werden hinterfragt.<sup>20</sup> Das Einmahlen einer regelbasierten Ordnung und von Beziehungen, die an Werten ausgerichtet sind und Reziprozität gewähren, ist in offiziellen Dokumenten oder Stellungnahmen der EU-Organe und von Politikern nun stärker ausgeprägt.<sup>21</sup> Die Mitwirkung und Unterstützung der 17+1-Initiative<sup>22</sup> hat bei einigen EU-Staaten deutlich nachgelassen. Auch in der öffentlichen Meinung vieler europäischer Staaten findet sich eine wahrnehmbar kritischere Einstellung gegenüber China.<sup>23</sup> Die Chinapolitiken der einzelnen EU-Mitgliedstaaten und die der EU werden sich nun daran messen lassen müssen, wie konsequent der eingeschlagene differenziert-kritische Ansatz fortgeführt wird.

### Weiterführende Literatur

Mario Telò: Controversial developments of EU-China relations: Main drivers and geopolitical implications of the comprehensive agreement on investments, in: *Journal of Common Market Studies*, September 2021.

- 
- 16 Hiroyuki Akita: Kommentar, European navies hold stronger China deterrent than first appears, in: *Nikkei Asia*, 5.3.2021, abrufbar unter: <https://asia.nikkei.com/Spotlight/Comment/European-navies-hold-stronger-China-deterrent-than-first-appears> (letzter Zugriff: 30.3.2021).
  - 17 European External Action Service: United States: Joint press release on the meeting between High Representative/Vice-President Josep Borrell and the U.S. Secretary of State Antony Blinken, 24.3.2021, abrufbar unter: [https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95609/united-states-joint-press-release-meeting-between-high-representative-vice-president-josep\\_en](https://eeas.europa.eu/headquarters/headquarters-homepage/95609/united-states-joint-press-release-meeting-between-high-representative-vice-president-josep_en) (letzter Zugriff: 30.3.2021).
  - 18 Hanns W. Maull: Kommentar, The EU, China and America: Hanging in, by their teeth and nails, 13.4.2021, abrufbar unter: <https://merics.org/de/kommentar/eu-china-and-america-hanging-their-teeth-and-nails> (letzter Zugriff: 15.6.2021).
  - 19 European Union Chamber of Commerce in China/Mercator Institute for China Studies (MERICS): Bericht, Decoupling. Severed ties and patchwork globalization, 14.1.2020.
  - 20 François Godement/Gudrun Wacker: Promoting a European China policy: France and Germany together, in: *SWP Working Paper 1/2020*, 1.11.2020, S. 2.; Holger Bingmann: Gastkommentar, Die EU und China zwischen Rivalität und Kooperation, in: *Handelsblatt*, 15.5.2021, abrufbar unter: <https://www.handelsblatt.com/meinung/gastbeitraege/gastkommentar-die-eu-und-china-zwischen-rivalitaet-und-kooperation/27189096.html?ticket=ST-1606139-apELzJFRpf7UKH9CM3zO-ap3> (letzter Zugriff: 30.6.2021).
  - 21 Siehe beispielsweise Europäischer Rat: Pressemitteilung, Schlussfolgerungen des Europäischen Rates zu den Außenbeziehungen, 1.10.2020, 613/20.
  - 22 17 mittel- und osteuropäische Staaten plus China.
  - 23 Laura Silver et al.: Unfavorable views of China reach historic highs in many countries, in: *Pew Research Center Report*, 6.10.2020; Laura Silver et al.: Large majorities say China does not respect the personal freedoms of its people, in: *Pew Research Center Report*, 30.6.2021.