DGAP MEMO
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e. V.

Nr. 37
Oktober 2026

EU-Handelspolitik gegenüber China muss handlungsfähig, gezielt und regelbasiert sein

Dr. Lukas Schaupp, Research Fellow Geoökonomie und Wirtschaftssicherheit;
Dr. Claudia Schmucker, Leiterin des Zentrums für Geopolitik, Geoökonomie und Technologie

In einem herausfordernden geoökonomischen Umfeld muss die EU handlungsfähig bleiben. Daher haben Deutschland und Frankreich in ihrem Non-Paper vom 5. Oktober neue Handelsinstrumente ins Spiel gebracht: eines zur Diversifizierung, ein anderes für rasche Reaktionen auf Handelseskalationen. Diese Maßnahmen können sinnvoll sein, müssen jedoch eng an das WTO-Regelwerk gebunden sein und klare Schwellen haben, um nicht zu Protektionismus zu führen.

Am 15./16. Oktober findet der Europäische Rat in Brüssel statt. Großes Thema: Wie soll die EU mit dem hohen Wettbewerbsdruck und unfairen Subventionen von chinesischer Seite umgehen? Das Land ist zwar innovativ, doch verzerren hohe Beihilfen den Wettbewerb. Laut einer OECD-Studie betragen sie in China für strategische Sektoren das Achtfache im Vergleich zu den übrigen OECD-Staaten. Derzeit verzeichnet die EU ein Handelsbilanzdefizit von knapp einer Milliarde Euro pro Tag.

Die EU hat im Juni einen Dialog zwischen EU-Handelskommissar Maroš Šefčovič und dem chinesischen Handelsminister Wang Wentao eingeleitet. Kurz vor den zentralen Gesprächen am 8./9. Oktober legten Deutschland und Frankreich ein Non-Paper vor, das ein Diversifizierungs- und ein schnelles Reaktionsinstrument fordert. Damit steht nicht mehr das Ob, sondern das Wie einer europäischen Antwort im Fokus der Debatte. Dieses Memo argumentiert, dass die EU mehr handelspolitische Handlungsfähigkeit gegenüber China braucht – diese muss aber gezielt und regelbasiert bleiben.

NEUE HANDELSINSTRUMENTE MÜSSEN GEZIELT LÜCKEN SCHLIESSEN

Das von der Kommission bereits vorbereitete Diversifizierungsinstrument soll kritische Abhängigkeiten von dominanten Lieferländern abbauen. Daneben schlagen Paris und Berlin eine bislang deutlich weniger konkrete Maßnahme gegen schwere und systematische Marktverzerrungen vor. Im Folgenden stehen diese handelspolitischen Vorschläge im Fokus.

Diversifizierung schafft Alternativen statt Abschottung

Das geplante Diversifizierungsinstrument setzt an einer Lücke der bisherigen Handlungsmöglichkeiten an. Klassischer Handelsschutz reagiert auf bestimmte Formen von Schädigung oder Wettbewerbsverzerrung, nicht aber auf wirtschaftlich und sicherheitspolitisch problematische Abhängigkeiten von einem Lieferland. Das Diversifizierungsinstrument wäre damit seinem Zweck nach ein echtes Wirtschaftssicherheitsinstrument und keines des klassischen Handelsschutzes. Entscheidend wäre, ob eine konzentrierte Abhängigkeit die EU verwundbar macht.

Diese länderneutrale Maßnahme kann gerade gegenüber China sinnvoll sein. Umfangreiche staatliche Förderung und strukturelle Überkapazitäten bewirken, dass chinesische Anbieter ihre Marktstellung ausbauen und Wettbewerber verdrängen. Ein Diversifizierungsinstrument macht Beschaffung und Investitionen bei alternativen Anbietern wirtschaftlich attraktiver, und zwar innerhalb wie außerhalb Europas. Die Maßnahme würde dort ansetzen,

wo die EU bei einem strategisch relevanten Produkt übermäßig von einem Lieferland abhängig ist und daraus ein konkretes Wirtschaftssicherheitsrisiko entsteht. Dem Vernehmen nach soll ein zusätzlicher Zoll auf Importe des betroffenen Produkts aus dem dominanten Lieferland (ab einer gewissen Schwelle) den Wechsel zu alternativen Anbietern fördern. Der Zoll soll wieder entfallen, sobald die kritische Abhängigkeit sinkt.

Das unterscheidet das Diversifizierungsinstrument auch in seiner langfristigen Wirkung von Safeguards als kurzfristigem Mittel der Wahl. Diese schützen europäische Produzenten vor Importdruck, treffen aber auch Partnerländer, die zur Diversifizierung beitragen könnten. Sie greifen kaum, wo in der EU keine relevante Produktion besteht. Bei Batteriekomponenten könnte ein Diversifizierungszoll chinesische Importe verteuern und so alternative Anbieter etwa in Südkorea oder Japan stärken. Ziel wäre mehr Wettbewerb statt Abschottung.

Gerade weil ein solcher Zoll gezielt an Herkunft und sicherheitsrelevante Abhängigkeit anknüpft, muss dieser Sicherheitsbezug auch rechtlich tragen. In der Vergangenheit vertrat die EU die Auffassung, dass Staaten zwar Spielraum bei der Bestimmung ihrer Sicherheitsinteressen haben, diese aber konkretisieren und einen plausiblen Zusammenhang zwischen Sicherheitsrisiko und Maßnahme aufzeigen müssen. Wo ein Drittstaat Abhängigkeiten bereits als politisches Druckmittel eingesetzt hat, ist eine kritische Abhängigkeit daher anders zu bewerten als eine hohe Importkonzentration allein. Die EU sollte also an ihre eigene Rechtsauffassung zur Sicherheitsausnahme unter WTO-Recht anknüpfen, auf die sich das Instrument berufen müsste.

Diese Schwelle muss in der Maßnahme selbst verankert werden. Ohne eine sicherheitsrelevante Überabhängigkeit und das realistische Risiko politischer Instrumentalisierung darf Diversifizierung nicht zum Deckmantel für Protektionismus werden. So wahrt die EU auch ihre Glaubwürdigkeit als Verfechterin des regelbasierten Handelssystems.

Der Mehrwert hängt zudem von der praktischen Ausgestaltung ab. Abhängigkeiten entlang komplexer Wertschöpfungsketten lassen sich nicht allein anhand von Importstatistiken bestimmen. Nötig sind belastbare Daten zu Herkunft, Eigentumsstrukturen und vorgelagerten Produktionsstufen. Auf dieser Grundlage muss festgelegt werden, ab welcher Schwelle das Instrument greift. Ohne eine praktikable Umsetzung drohen Bürokratiekosten und Unsicherheit für zuverlässige Handelspartner.

Diversifizierung darf nicht zum Deckmantel für Protektionismus werden.

Ein neues Handelsinstrument braucht eine klare Funktion

Der zweite Vorschlag wirft größere Fragen auf. Das bislang nur grob skizzierte Instrument soll schnelle Reaktionen auf schwere und systematische Marktverzerrungen ermöglichen. In der Debatte wird es deshalb bereits als handelspolitische „Zweitschlagwaffe“ bezeichnet. Unklar bleibt jedoch, ob es primär als Ultima Ratio für eskalierte Handelskonflikte oder als breiteres Instrument gegen strukturelle Marktverzerrungen gedacht ist. Seinem bislang erkennbaren Zuschnitt nach liegt der Vorschlag damit zwischen klassischem Handelsschutz und Krisenreaktion.

Unklar ist vor allem, welche Lücke das neue Instrument im Kontext des Anti-Coercion Instrument (ACI) schließen soll. Dieses erlaubt bereits weitreichende Maßnahmen gegen wirtschaftlichen Zwang und ist selbst als letztes Mittel konzipiert. Der deutsch-französische Vorschlag geht offenbar weiter: Er stellt einen vollständigen Ausschluss vom Binnenmarkt in Aussicht, könnte unterhalb der ACI-Schwelle greifen und soll schneller aktivierbar sein. Vorgesehen ist eine umgekehrte qualifizierte Mehrheit: Demnach müssten nicht die Befürworter eine qualifizierte Mehrheit organisieren, sondern deren Gegner, um die Maßnahme zu stoppen. Dies würde die Handlungsfähigkeit der EU erhöhen und mehr Spielraum als unter dem ACI ermöglichen.

Der breite Zuschnitt des Vorschlags erinnert an die vagen Tatbestände der amerikanischen Section 301, die der Exekutive großen Spielraum für handelspolitische Maßnahmen lässt. Die jüngere US-Erfahrung zeigt jedoch, dass ein solcher Ermessensspielraum erhebliche Unsicherheit schaffen kann. Die EU sollte deshalb klar definieren, wann und gegen welche Praktiken das Instrument eingesetzt werden darf.

Das Papier benennt reale Probleme, vermischt aber unterschiedliche Antworten. Ist das Instrument als Ultima Ratio für einen eskalierenden Handelskonflikt gedacht, wäre die Novellierung des bestehenden ACI die womöglich bessere Alternative. Soll es dagegen strukturelle Verzerrungen adressieren, muss klar benannt werden, welche Lücken bestehende Instrumente lassen. Momentan ist der Vorschlag zu unbestimmt.

EMPFEHLUNGEN

Angesichts wachsender geoökonomischer Herausforderungen nimmt der politische Rückhalt für eine europäische Antwort zu. Der deutsch-französische Vorstoß kann vor den anstehenden Verhandlungen mit China zugleich die europäische Verhandlungsposition stärken. Er ist weniger als fertige Roadmap zu verstehen, sondern vielmehr als politische Willensbekundung, deren konkrete Ausgestaltung nun mit Augenmaß erfolgen muss.

Wichtig ist: Neue Instrumente dürfen kein Vorwand für Protektionismus werden. Das Diversifizierungsinstrument sollte nur greifen, wenn klar definierte Schwellen eine tatsächlich sicherheitsrelevante Überabhängigkeit belegen.

Gleichzeitig sollte der Anspruch weiterbestehen, Europa nicht abzuschotten und WTO-Regeln weiter zu stützen. Dazu gehört eine enge Anbindung des Diversifizierungsinstruments an Art. XXI GATT ebenso wie das konsequente Ausschöpfen bestehender Handlungsmöglichkeiten unter WTO-Recht. Die Instrumente müssen zudem so unbürokratisch wie möglich ausgestaltet werden. Zusätzliche Belastungen für Unternehmen dürfen die europäische Wettbewerbsfähigkeit, auch mit Blick auf Drittmärkte, nicht untergraben.

Unter diesen klar definierten Bedingungen können die vorgeschlagenen Instrumente die geoökonomische Schlagkraft der EU erhöhen.

DGAP
Advancing foreign policy. Since 1955.

Rauchstraße 17/18
10787 Berlin
Tel. +49 30 254231-0
info@dgap.org
www.dgap.org
@dgapev

Die Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V. (DGAP) forscht und berät zu aktuellen Themen der deutschen und europäischen Außenpolitik. Dieser Text spiegelt die Meinung der Autorinnen und Autoren wider, nicht die der DGAP.

Die DGAP ist gefördert vom Auswärtigen Amt aufgrund eines Beschlusses des Deutschen Bundestages.

Herausgeber
Deutsche Gesellschaft für Auswärtige Politik e.V.

ISSN 2749-5542

Redaktion DGAP

Layout Luise Rombach

Dieses Werk ist lizenziert unter einer Creative Commons Namensnennung – Nicht kommerziell – Keine Bearbeitungen 4.0 International Lizenz.