

VDMA-Position

**Wettbewerber China –
Handelspolitische Instrumente
neu ausrichten**



Präambel

Die Wahrnehmung Chinas hat sich in den letzten Jahren verändert. Einerseits ist China ein wichtiger wirtschaftlicher Partner und auch für den deutschen Maschinenbau von signifikanter Bedeutung. Das Land ist für unsere Industrie Exportmarkt Nummer Zwei und – hinter den USA – ebenfalls Auslandsinvestitionsstandort Nummer Zwei. Gerade im Bereich der Automatisierung und Digitalisierung gibt es für die Investitionsgüterindustrie noch erhebliche Potenziale auf dem chinesischen Markt. Andererseits wächst die Erkenntnis auf wirtschaftlicher und politischer Ebene, dass das bis heute geduldete Ungleichgewicht, beispielsweise im Marktzugang, nicht hinnehmbar ist. Denn China ist in vielen Bereichen kein Entwicklungsland mehr, so auch im Maschinenbau. Das Land ist hier – nach Deutschland – weltweit bereits Exporteur Nummer zwei. Deshalb müssen für China die gleichen internationalen Handelsregeln wie für Deutschland oder die EU gelten.

Mit ihrem Strategiepapier zu China vom März 2019 hat sich die EU neu positioniert und will durch verschiedene Maßnahmen, wie etwa den raschen Abschluss des bilateralen Investitionsabkommens, den ungleichen Marktzugang für europäische Unternehmen in China beenden. Insbesondere die Rolle von Staatsunternehmen und das Thema Subventionen spielen im zukünftigen Verhältnis zu China eine entscheidende Rolle. Staatliche Förderungen und Abschottungsmechanismen im lokalen Markt tragen maßgeblich zu unfairer Wettbewerb bei. Deshalb appelliert der VDMA an Deutschland und die EU, ihre handelspolitischen Instrumente zu überprüfen und – wo notwendig - den neuen Gegebenheiten im Verhältnis zu China anzupassen. Nachfolgend hat der VDMA Schlaglichter auf die aus seiner Sicht wichtigsten Aspekte formuliert und mit entsprechenden Forderungen verknüpft.

1. EU-Fusionskontrolle

Problemstellung

Aktuell wird von verschiedenen Seiten in Europa das europäische Wettbewerbsrecht zunehmend in Frage gestellt. Das europäische Wettbewerbsrecht, so der Vorwurf, fokussiere sich zu sehr auf nationale und regionale Märkte in Europa und lasse die Stellung von Wettbewerbern auf dem globalen Markt außer Acht.

Konkret wird daher gefordert, die europäischen Fusionskontrollregelungen zu lockern, um gezielt „europäische Champions“ zu schaffen. Diese Forderung findet sich unter anderem im Vorschlag vom Bundeswirtschaftsminister Altmaier zur „Nationalen Industriestrategie 2030“ für Bereiche, „in denen Größe eine unabdingbare Voraussetzung für unternehmerischen Erfolg ist“. Eine weitere Überlegung geht in die Richtung, in der EU ein ähnliches Instrument wie die im deutschen Recht verankerte Ministererlaubnis einzuführen. Dahinter verbirgt sich die Idee, einen von der EU-Kommission abgelehnten Unternehmenszusammenschluss im Wege einer politischen Entscheidung doch noch zu genehmigen.

Beispiel

Auslöser der aktuellen Diskussion ist die von der EU-Kommission untersagte Fusion der Bahnsparten von Siemens und Alstom. Begründet wurde dies mit der maßgeblichen Einschränkung des Wettbewerbs im Bahnsektor in Europa. Die Gegner der Untersagung führten aus, dass durch dieses Verbot die europäischen Unternehmen gegenüber dem riesigen, weltweit operierenden chinesischen Großkonzern im Eisenbahnsektor CRRC, der durch den chinesischen Staat geschaffen wurde, immer mehr ins Hintertreffen geraten.

VDMA-Position

- Aus Sicht des VDMA ist das EU-Wettbewerbsrecht intakt und hat in vielen Bereichen – der Maschinenbau ist das beste Beispiel – dazu geführt, dass Unternehmen zunächst die Skalierungseffekte des Binnenmarktes nutzen konnten, um danach auch den Weltmarkt erfolgreich zu erschließen. Der Binnenmarkt hat bereits heute zahlreiche erfolgreiche Maschinenbau-Champions hervorgebracht, die den Weltmarkt dominieren.
- Ein wesentlicher Erfolgsfaktor für das EU-Wettbewerbsrecht ist die Unabhängigkeit der EU-Kommission als Kartellbehörde, die sich politischen Einflüssen immer wieder widersetzt hat. Die Gewährleistung eines offenen Wettbewerbs hat erst den Boden bereitet, auf dem Innovationen entstehen konnten.
- Bei der Fusionskontrolle orientiert sich die EU-Kommission an der ökonomischen Realität und lässt auch Erwartungen über die künftige Marktentwicklungen in ihre Entscheidungen einfließen. In jedem Einzelfall muss der sachliche und geografische Markt definiert werden und kann von Fall zu Fall stark variieren. Bei der Entscheidung wird die Marktstellung globaler Player miteinbezogen.
- Allerdings ist Ausgangspunkt für die Überlegungen der Kommission vor allem, wie sich eine Fusion auf den Wettbewerb im EU-Binnenmarkt auswirkt und was dies für die Verbraucher im Binnenmarkt bedeutet.
- Vor diesem Hintergrund fordert der VDMA, dass die EU-Kommission noch mehr als bisher die Flexibilität der bestehenden Sicherungskontrollregelungen für die Markt- abgrenzung nutzt – gerade im Hinblick auf Großunternehmen in Drittstaaten wie China und deren Einfluss auf den Wettbewerb im europäischen und globalen Markt.
- In diesem Zusammenhang ist außerdem zu bedenken, dass derzeit aufgrund der sehr hohen Aufgreifschwelle der europäischen Fusionskontrolle ohnehin nicht sehr viele Zusammenschlüsse von der Kommission beurteilt werden können. Sondern diese unterliegen den, zum Teil sehr unterschiedlichen, Fusionskontrollregelungen der nationalen Mitgliedsstaaten. Eine weitere Überlegung wäre daher, die Aufgreifschwelle der europäischen Fusionskontrolle abzusenken, um eine größere Zahl von europäischen Zusammenschlüssen zu erfassen und damit eine größere Einheitlichkeit der Entscheidungspraxis erzielen zu können.
- So sehr eine größere Flexibilität der Kommission bei der Beurteilung des relevanten Marktes bzw. der Markt- abgrenzung aus Sicht des VDMA wünschenswert erscheint, so klar lehnt der VDMA eine „europäische Minister- bzw. Rats- erlaubnis“ ab. Denn dabei ginge es nicht mehr um die Frage, ob eine Fusion den Wettbewerb im Binnenmarkt beeinträchtigt, sondern darum, ob eine Fusion politisch gewollt ist. Dies würde Willkür und politischem „Kuhhandel“ auf europäischer Ebene Tür und Tor öffnen.

2. Auslandsinvestitionen

Problemstellung

Auslandsinvestitionen sind in Deutschland grundsätzlich frei. Nur zur Abwehr von Gefahren für die „öffentliche Ordnung und Sicherheit“ kann das Bundeswirtschaftsministerium (BMWi) den Erwerb inländischer Unternehmen durch ausländische Käufer im Einzelfall prüfen und eventuell untersagen. Die entsprechende Außenwirtschaftsverordnung (AWV) wurde in den Jahren 2017 und 2018 verschärft. Außerdem hat die EU im Jahr 2019 einen verbindlichen Informationsmechanismus für Investitionen aus Drittstaaten verabschiedet.

Während also Deutschland und die EU nach wie vor offen für Investitionen aus Drittstaaten sind, ist für ausländische Unternehmen in China der Zugang zum Markt durch rechtliche und bürokratische Hürden erschwert. Obwohl der Maschinenbau selbst nicht direkt betroffen ist, gibt es in zahlreichen Sektoren immer noch einen Joint Venture-Zwang in China, z. B. im Eisenbahnbereich und Schiffbau. Außerdem bestehen beim Versuch der Übernahme chinesischer Unternehmen durch ausländische Investoren zahlreiche bürokratische Hürden. Schließlich gibt es für ausländisch investierte Unternehmen kaum Zugang zu lokalen Förderprogrammen aller Art und einheimische High-Tech-Unternehmen werden zunehmend vor ausländischem Wettbewerb geschützt. Es gibt also ein klares Ungleichgewicht bei den wechselseitigen Investitionsbedingungen.

Beispiel

Auslöser für die Diskussion über chinesische Investoren in Deutschland und Europa war die Übernahme der Kuka AG für rund 4,5 Milliarden Euro durch die chinesische Medea Group im Jahr 2016. Seitdem wird in der Politik und Öffentlichkeit über die Notwendigkeit der Verhinderung des „Ausverkaufs“ deutscher Hochtechnologie und von „unerwünschtem“ Technologie-Transfer diskutiert.

VDMA-Position

- Deutschland und die EU müssen für Auslandsinvestitionen offenbleiben. Die Verschärfung der deutschen Außenwirtschaftsverordnung (AWV) und die Einführung eines Informationsmechanismus für Auslandsinvestitionen auf EU-Ebene dürfen nicht zu einer unnötigen Beschränkung ausländischer Investitionen führen.
- Die Erfahrungen mit chinesischen Investoren im deutschen Markt sind bislang überwiegend positiv. Für ein „Absaugen“ von technologischem Know-how gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keine Anzeichen. Vielmehr statten die chinesischen Mutterunternehmen ihrer deutschen Töchter mit ausreichenden Finanzmitteln aus und halten sich aus dem Tagesgeschäft heraus. Gleichzeitig werden für die deutschen Unternehmen die Absatzmärkte in China in einer Weise geöffnet, wie es ohne lokale Unterstützung nicht möglich wäre.
- Oberstes Ziel im Umgang mit China bei Auslandsinvestitionen muss der faire Zugang für europäische Investitionen auf der Basis von Gegenseitigkeit sein. Wir brauchen daher den kurzfristigen Abschluss des seit 2013 verhandelten EU-China-Investitionsabkommens mit Beseitigung der bestehenden Ungleich-

gewichte beim Marktzugang. Erforderlich sind vor allem freie Marktzugangsrechte für europäische Unternehmen und eine deutliche Reduktion der Negativliste von Sektoren, in denen bisher der Zugang für Auslandsinvestoren in China beschränkt ist. Geregelt werden sollte in dem Abkommen auch das Verbot der Subventionierung von Unternehmen im lokalen Markt.

- China ist aufgrund seiner politisch gesteuerten Wirtschafts- und Investitionspolitik, den klaren strategischen Interessen sowie der enormen Kapitalkraft kein internationaler Investor wie jeder andere. Deshalb sollte die Bundesregierung in Zukunft bei Investoren aus China die Herkunft der Finanzmittel für die Übernahmen und mögliche Gefährdungen der Sicherheit und öffentlichen Ordnung besonders prüfen.
- Es ist die Aufgabe der chinesischen Investoren, bei ihren geplanten Übernahmen transparenter zu agieren, die Beweggründe besser zu erläutern und so um Vertrauen zu werben. Auch muss bei ausländischen Investitionen von Staatsunternehmen Klarheit über die Herkunft der finanziellen Mittel herrschen.

3. Subventionen

Problemstellung

Subventionen für Staatsunternehmen und private Unternehmen in China verzerren die Produktionskosten und erzeugen dadurch Nachteile für andere Marktteilnehmer. Darüber hinaus beeinflussen chinesische Exportsubventionen den internationalen Wettbewerb. China hat in zahlreichen Segmenten Überkapazitäten aufgebaut und drängt aus diesen heraus mit Dumpingpreisen auf die internationalen Märkte. Insofern ist es auch nicht erstaunlich, dass die meisten Antidumping-Untersuchungen bzw. Maßnahmen der WTO-Mitglieder in Zusammenhang mit Aktivitäten chinesischer Unternehmen stehen.

Darüber hinaus werden insbesondere staatlichen Unternehmen in China Beihilfen in Form von Subventionen zum Beispiel zur Übernahme von beziehungsweise Beteiligung an EU-Unternehmen gewährt.

Beispiele

Ein bekannter Fall vor Subventionierung sind die Solarpanels. Hier waren massive Subventionen direkt an die chinesischen Hersteller von Solarpanels geflossen, was als Folge zu erheblichen Überkapazitäten in China führte. Diese Überkapazitäten wurden dann zu Dumpingpreisen auf die internationalen Märkte gelenkt, was u.a. in Deutschland eine Insolvenzwelle in dieser Branche auslöste. Letztendlich führte dies zu einer Quasi-Monopolisierung der Fertigung von Solarpanels in China.

Auch die Übernahmen des Schweizer Agrokonzerns Syngenta (für ca. 37 Mrd. Euro) durch den staatlichen chinesischen Konzern ChemChina lösten intensive Diskussionen aus. Laut Informationen des MERICS-Instituts in Berlin wurde die Übernahme von Syngenta durch Kredite in Höhe von ca. 36 Mrd. Euro durch zwei staatliche chinesische Banken finanziert.

VDMA-Position

- Derzeit sind WTO-Mitglieder zwar verpflichtet, Subventionen anzumelden, doch zeigt die Praxis, dass dies nur in geringem Umfang erfolgt. Darüber hinaus liegt die Beweislast für eine möglicherweise marktverzerrende Subvention im Falle einer Beschwerde bei der klageführenden Partei. Daher fordert der VDMA, dieses Instrument zu schärfen. Nicht-gemeldete Subventionen sollten automatisch als „marktverzerrend“ eingestuft werden zusammen mit der Möglichkeit, Retorsionsmaßnahmen einleiten zu können. Die Beweislast bei möglichen Verfahren würde dadurch in diesen Fällen umgekehrt.
- Auf EU-Ebene sollte ein Informationsaustausch über chinesische Subventionen etabliert werden. Die EU-Kommission sollte verstärkt Untersuchungen zu chinesischen Subventionen durchführen, um damit die Basis für eine verstärkte Anwendung des EU-Antisubventionsinstrumentariums zu schaffen.
- Der VDMA unterstützt auch die Bemühungen der EU, Japans und der Vereinigten Staaten zur Stärkung der Regeln für Industriesubventionen auf WTO-Ebene, um Marktverzerrungen zu beseitigen.

4. Öffentliche Ausschreibungen

Problemstellung

In den EU-Vergaberichtlinien wird nicht zwischen EU- und Nicht-EU-Unternehmen unterschieden, d. h. der europäische Beschaffungsmarkt steht grundsätzlich für Bieter, Waren und Dienstleistungen aus Drittländern offen. Deutschen und europäischen Unternehmen wird dagegen ein äquivalenter Marktzugang im außereuropäischen Ausland, so z. B. in China und den USA, nicht gewährt.

Es ist kaum nachvollziehbar, ob sich Lieferanten von Waren und Dienstleistungen aus Drittländern immer an die international vereinbarten Arbeits-, Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards halten, die umgekehrt für Unternehmen in der EU selbstverständlich sind. Dies ist gerade dann problematisch, wenn wie so oft bei Ausschreibungen der Preis das einzige Zuschlagskriterium ist. Des Weiteren unterliegen Bieter aus Drittländern nicht unbedingt strengen Vorschriften über staatliche Beihilfen, was wiederum zu ungleichen Wettbewerbsbedingungen führt.

Beispiel

Die Pelješac-Brücke ist eine im Bau befindliche Schrägseilbrücke in Südkroatien. Die EU-Kommission hat zugesagt, 357 Millionen Euro (und damit rund 85 Prozent) der Gesamtkosten zu übernehmen. Nach einer ersten gescheiterten Beauftragung wurde Anfang 2018 dem Unternehmen China Road and Bridge Corporation (CRBC) der Zuschlag für den Bau der Brücke erteilt, weil das Unternehmen den niedrigsten Preis geboten hatte. Die CRBC ist ein chinesisches Staatsunternehmen, das seit 2005 zum Staatskonzern China Communications Construction Company (Umsatz ca. 62 Milliarden Euro) gehört. Das Unternehmen ist weltweit im Hoch- und Tiefbau tätig, meist im Auftrag der chinesischen Regierung. CRBC wurden von der Weltbank geheime Absprachen bei einem Bauprojekt auf den Philippinen vorgeworfen. Deswegen wurde das Unternehmen für acht Jahre für von der Weltbank finanzierte Projekte gesperrt.

VDMA-Position

- Garantierten Marktzugang sollten Unternehmen aus Drittländern dann genießen, wenn ein verbindliches internationales Übereinkommen oder bilaterales Freihandelsabkommen besteht, das beidseitig einen freien, gleichen, transparenten und diskriminierungsfreien Marktzugang gewährt. Andernfalls muss ein Ausschluss erfolgen dürfen.¹
- China ist bisher noch kein Mitglied im WTO Government Procurement Agreement (GPA), obwohl das Land bei seiner Aufnahme in die WTO im Jahre 2001 einen Beitritt zum GPA zugesagt hatte. Daher befürwortet der VDMA die strikte Anwendung der Klauseln, die einen Ausschluss von Bietern aus nicht-GPA-Ländern ermöglicht.
- Die ausschreibenden öffentlichen Auftraggeber sollten in ihren Vergabeverfahren festlegen, dass Bieter, deren Unterauftragnehmer und Unterlieferanten aus Drittländern die international vereinbarten Arbeits-, Menschenrechts- und Nachhaltigkeitsstandards einhalten. Außerdem sollten nachvollziehbare Qualitäts- und technische Kriterien in den Vergabeverfahren festgelegt werden, so dass am Ende nicht das günstigste Angebot, sondern das mit dem besten Preis-Leistungs-Verhältnis den Zuschlag erhält.
- Damit Verzerrungen durch Subventionen vermieden werden, sollten öffentliche Auftraggeber die vorhandenen Bestimmungen über ungewöhnlich niedrige Angebote konsequent anwenden. Angebote aus Drittländern sollten dann abgelehnt werden, wenn Preise und Kosten durch staatliche Subventionen verzerrt sind.
- Um das Prinzip der Gegenseitigkeit zu fördern und der EU bei Verhandlungen mit Drittländern über die Öffnung ihrer Beschaffungsmärkte für Unternehmen aus der EU Verhandlungsmacht zu verleihen, befürwortet der VDMA die zügige Einführung eines Instruments wie dem angedachten „International Procurement Instrument“ (IPI). Dieses Instrument würde die EU-Kommission ermächtigen, Untersuchungen mit dem Ziel durchzuführen, ob Drittstaaten ihre Märkte für öffentliche Beschaffungen gegenüber EU-Unternehmen abschotten. Sollte dies der Fall sein, würde die Kommission Verhandlungen mit dem betreffenden Land aufnehmen. Falls die Verhandlungen zu keinem Ergebnis führen, könnten Angebote, die z. B. zu mehr als 50 Prozent aus dem betroffenen Drittstaat stammen, mit Sanktionen (Preisaufschlägen) versehen werden.

5. Umgang mit der Belt and Road Initiative

Problemstellung

Die Belt and Road Initiative (BRI) wurde vom chinesischen Präsidenten Xi Jinping zu Beginn seiner Amtszeit 2013 ins Leben gerufen. Die Initiative hat sich zur wichtigsten außenpolitischen Strategie Chinas entwickelt, mit der sie den eurasischen Kontinent von China nach Europa verbinden will. Die BRI-Projekte konzentrieren sich vor allem auf Investitionen in die Land- und Seeverkehrsinfrastruktur inklusive Eisenbahnen und Straßen, Stromnetze und Immobilien.

¹ Vgl. auch Leitlinien der Europäischen Kommission zur Teilnahme von Bietern und Waren aus Drittländern am EU-Beschaffungsmarkt vom 24.07.2019.

Die Strategie unterstreicht den Druck Chinas, durch die Schaffung eines auf China ausgerichteten Handelsnetzes eine größere Rolle in globalen Fragen zu übernehmen. Außerdem haben das niedrigere Wirtschaftswachstum und Überinvestitionen zu wachsenden Überkapazitäten in einer Reihe von Industriesektoren geführt. Daher will China seine Auslandsinvestitionen ausweiten, ausländische Märkte für seine Unternehmen erschließen und seine Überkapazitäten ins Ausland exportieren, um dadurch den Druck der industriellen Umstrukturierung im Inland zu verringern. Gleichzeitig geht es auch um die Verbreitung chinesischer Normen und Standards.

China hat den 68 Ländern, die sich der BRI angeschlossen haben, bisher mehr als 290 Milliarden US-Dollar Darlehen zugesagt. Zur Schließung der noch bestehenden Finanzierungslücken versucht das Land, multilaterale Entwicklungsbanken zu mobilisieren und Mittel aus dem Privatsektor aufzubringen. Denn nach Schätzung der Asiatischen Entwicklungsbank von 2017 liegt der Investitionsbedarf für die Infrastruktur der asiatischen Entwicklungs- und Schwellenländer bei 1.700 Mrd. US-Dollar pro Jahr.

An der BRI sind auch europäische Länder beteiligt. Elf EU-Mitgliedstaaten und fünf Westbalkanstaaten sind der BRI im Rahmen des Kooperationsformats 16+1 beigetreten. Am 23. März 2019 war Italien zudem das erste G7-Land, das mit China ein Memorandum of Understanding (MoU) über den Beitritt zur BRI unterzeichnet hat.

Beispiel

Ein Beispiel für die strategische und nicht immer von der Rentabilität der Projekte getriebene Vorgehensweise Chinas im Rahmen der BRI ist die geplante schnelle Eisenbahnverbindung in Malaysia. Dieses Projekt sollte zunächst umgerechnet 14,3 Mrd. Euro kosten, wurde aber von dem neuen Premierminister Malaysias, Mahathir Mohamad, im August 2018 wegen des zu hohen Preises gestoppt. In Nachverhandlungen konnte er erreichen, dass die Kosten für das Projekt vom staatlichen chinesischen Anbieter auf umgerechnet 9,4 Mrd. Euro (also um ein Drittel) gesenkt wurden und auch der malaysische Anteil an dem Bauvorhaben von 30 auf 40 Prozent erhöht wurde.

VDMA-Position

- Deutschland und die EU sollten gegenüber den BRI-Ländern selbstbewusster auftreten und ihre eigenen erbrachten finanziellen und Beratungsleistungen besser vermarkten. Nach einer Studie der Bertelsmann Stiftung vom August 2019 erreichten die Finanzströme der westlichen Staaten in die BRI-Länder im Zeitraum von 2013 bis 2017 mindestens 290 Mrd. US-Dollar und damit die gleiche Summe wie solche aus China.
- China muss die Transparenz und die Informationen zu den BRI-Projekten erhöhen. Es gibt nach wie vor kein offizielles Portal oder eine Datenbank mit vertieften Informationen zu den BRI-Projekten. Daher finden europäische Firmen auch keine Ansätze zur Beteiligung an den Projekten, es sei denn, sie werden direkt von einem chinesischen Durchführer auf eine Beteiligung angesprochen. Nach einer Umfrage vom Frühjahr 2019 unter VDMA-Mitgliedern in China sehen nur 30 Prozent der Befragten einen direkten oder indirekten Nutzen von der BRI-Initiative. Bei der Befragung im Jahr 2018 waren es noch 49 Prozent.

- Deutschland und die EU müssen im Dialog mit den BRI-Ländern und China darauf drängen, die für internationale Projekte anerkannten Standards einzuhalten. Dies gilt insbesondere für die Projektfinanzierung, Arbeits-, Sozial- und Umweltstandards sowie Good Governance. Vor allem die international anerkannten Normen und technischen Standards (und nicht eigene chinesische) sollten eingesetzt werden.
- Die von der EU-Kommission im September 2018 vorgestellte „Asia Connectivity Strategy“ ist der erste Ansatz für ein eigenes Konzept für die BRI-Länder. Die darin vorgeschlagenen Projekte setzen jedoch nur an „weichen Themen“ an und bieten keine Lösung für die Finanzierung des Ausbaus der Infrastruktur.
- Um tatsächlich Wirkung zu erzielen, muss eine Bündelung von Mitteln im Volumen von 250 bis 300 Mrd. Euro pro Jahr durch eine europäische Institution auf die Beine gestellt werden. Diese Summe ist zwar beachtlich, sie entspricht aber tatsächlich nur einem Drittel der chinesischen BRI-Maßnahmen. Um diese Summe zu vergeben, müsste neben der kommerziellen Finanzierung auch eine Verbindung mit der Entwicklungshilfe erreicht werden. Dafür wäre die Reform des OECD-Konsensus ein wichtiger Schritt. (Siehe Abschnitt Exportfinanzierung)
- Der Ausbau der Infrastruktur in den BRI-Staaten sollte unter Mitwirkung der europäischen Industrie, insbesondere der Bauwirtschaft und des Anlagenbaus, erfolgen. Dabei sollte Europa auf seine Prinzipien setzen: eine transparente und Nachhaltigkeitskriterien berücksichtigende Ausschreibung der Projekte sowie eine Vorab-Berechnung der Rentabilität der Investitionen und Maßnahmen zur Verhinderung von Korruption. Damit würde ein Gegengewicht zu den zurecht kritisierten Schwächen der chinesischen Projekte gesetzt.

6. Level Playing Field auf Drittmärkten in der Exportfinanzierung

Problemstellung

China hat bei Auslandsprojekten in Entwicklungsländern einen Wettbewerbsvorteil, da es gezielt den OECD-Konsensus für Industrieländer unterbietet. Dies betrifft insbesondere die Finanzierung der lokalen Beschaffung (local content) und die Laufzeit von Krediten. „Soft Loans“ können eine Rolle spielen. Dazu kommen weitere „weiche Faktoren“ wie massive Kredite an hochverschuldete Länder (Verstoß gegen „OECD Sustainable Lending“) und fehlende Umwelt- und Sozialauflagen (Verstoß gegen „Common Approaches“). Außerdem suchen asiatische OECD-Mitglieder Schlupflöcher aus dem Konsensus, um mit China mithalten zu können. Dies verschärft die Situation zu Lasten Europas.

Beispiel

Die chinesische Exportkreditversicherung Sinosure ist über die letzten zehn Jahre stark gewachsen und heute der größte staatlicher Versicherer in der Welt. Laut US-Exim Bank betragen die Neudeckungen von Sinosure 2018 39 Mrd. US-\$, in Verbindung mit Exportkrediten der China EximBank sind es 64,2 Mrd. US-\$. Gleichzeitig sind die Instrumente der chinesischen Sinosure kaum transparent. China hält sich nicht an den OECD-Konsensus, insbesondere bei entwicklungspolitischen Prioritäten wie bei der Belt and Road Initiative wird dies deutlich. Besonders bei Infrastrukturprojekten bietet China bessere Konditionen durch die Finanzierung lokaler Beschaffungen (in der OECD als Local Content bezeichnet). Der OECD-Konsensus deckelt den Local Content-Anteil auf 30 Prozent des Exportwertes.

VDMA-Position

- Die Integration Chinas in die OECD ist derzeit wenig wahrscheinlich, da die Anstrengungen der International Working Group (IWG) der OECD zur Exportfinanzierung vor allem Chinas Know-how gestärkt haben. Es gibt kein Anzeichen für eine Bereitschaft Chinas, sich den multilateralen Regeln unterwerfen zu wollen.
- Der VDMA setzt sich für generell flexiblere Regeln im OECD-Konsensus ein, um das Level Playing Field gegenüber China zu verbessern.
- Dazu gehört die Modernisierung des OECD-Konsensus, insbesondere die Erhöhung der im OECD-Rahmen zulässigen Finanzierung lokaler Anteile, um die Schaffung vergleichbarer Kreditkonditionen mit China zu erreichen.
- Der OECD-Konsensus ist ein multilaterales Instrument, bei dessen Reform auch die USA zustimmen müssen. Das Verhandlungsmandat liegt für die EU-Mitgliedstaaten bei der EU-Kommission. Die EU-Kommission sollte versuchen, eine Einigung mit den USA zu finden.
- Die EU sollte, um sich aktiv um Entwicklungsländerprojekte bewerben zu können, ihre Möglichkeiten der Finanzierung (Finanzielle Zusammenarbeit) bündeln.

7. Extra-territoriale Exportkontrollen und Sanktionen durch China

Problemstellung

China hat einen Gesetzesentwurf für Exportkontrollen mit extra-territorialen Elementen nach US-Vorbild, inklusive Re-Exportkontrollen, erarbeitet. Damit wären qua Gesetz kontrollierte chinesische Ursprungsgüter auch im Ausland im Falle eines Weiterverkaufs der chinesischen Exportkontrolle unterworfen, mit entsprechenden geschäftspolitischen Risiken für die Bezieher solcher chinesischen Güter.

Die von China vorgelegten Exportkontrollen gestatten außerdem die Ablehnung einer Exportgenehmigung „wegen Diskriminierung Chinas durch die Exportkontrollen anderer Staaten“, was ein handelspolitischer und kein sicherheitspolitischer Kontrollzweck wäre. Das bezieht sich zwar nur auf exportkontrollierte Güter, ist aber zugleich die politische Basis für möglicherweise weitergehende Handelssanktionen gegen „diskriminierende Staaten“.

Nach den geplanten neuen Regelungen könnten solche Technologien, die für die Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Wirtschaft relevant sind, ebenfalls unter Exportkontrolle gestellt werden. Dies wäre eine weitere handelspolitische Komponente der eigentlich für sicherheitspolitische Zwecke gedachten Exportkontrolle.

Bei zukünftigen chinesischen Sanktionen gegen andere Staaten (sei es gegen „diskriminierende Staaten“ oder bei Sanktionen aus sonstigen Gründen) sind extra-territoriale Elemente vorprogrammiert, wenn hier nicht von Anfang an gegengearbeitet wird. Extra-territoriale Elemente erhöhen die politische Wirkmacht von Sanktionen, und was den USA seit Jahren Recht ist, wird China zukünftig billig sein. Ohne rechtzeitige, präventive Gegenmaßnahmen der EU wird China dem US-Vorbild folgen, schon zur Gleichstellung mit den USA.

Beispiel

US-Sanktionen gegen Huawei und die angedrohte chinesische Gegenreaktion („Unreliable Entity List“). Falls die USA ihre Huawei-Sanktionen extra-territorial erweitern, wird China seine Gegenmaßnahmen ebenfalls extra-territorial anlegen, weil diese sonst kein gleichwertiges Gegengewicht wären.

VDMA-Position

- Deutschland und die EU müssen kurzfristig und konsequent Schutz- und Abwehrmechanismen gegen extra-territoriale Sanktionen einführen, um die politische Attraktivität extra-territorialer Sanktionskonzepte für China zu minimieren, optimalerweise im Keim zu ersticken. Konkrete Maßnahmen wären die Sicherstellung des Zugangs zu exportbegleitenden Dienstleistungen, vor allem für die Abwicklung des Zahlungsverkehrs, und staatliche finanzielle Unterstützungen für Unternehmen, die durch externe Sanktionen fremder Staaten geschädigt werden.
- Die deutsche Wirtschaft kann durch eigenes Verhalten deutlich machen, dass Staaten mit extra-territorialen Exportkontrollen (Re-Exportkontrollen) sich selbst schaden. Die rechtliche Belastung von Gütern mit Re-Export-Vorbehalten (generell oder sanktionsbezogen) muss im Rahmen der Einkaufsentscheidung ein viel größeres negatives Gewicht haben, als dies bisher bei den meisten Unternehmen der Fall ist. Die Wirtschaftsverbände sollten eine solche Einkaufspolitik, welche die politische Angreifbarkeit des Unternehmens reduziert, als Empfehlung öffentlich kommunizieren.

Stand: 02.01.2020

Kontakt

Ulrich Ackermann

Abteilungsleiter

Abteilung Außenwirtschaft

Lyoner Straße 18

60528 Frankfurt

Tel: + 49 69 6603 1441

E-Mail: ulrich.ackermann@vdma.org