

Partner und systemischer Wettbewerber – Wie gehen wir mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft um?

Januar 2019

- **Herausforderung Systemwettbewerb:** Zwischen unserem Modell einer liberalen, offenen und sozialen Marktwirtschaft und Chinas staatlich geprägter Wirtschaft entsteht ein Systemwettbewerb. Politik, Gesellschaft und Wirtschaft in Deutschland und Europa brauchen eine breite öffentliche Diskussion und Orientierung zu dieser Herausforderung.
- **Partnerschaft und Wettbewerb:** China ist und bleibt ein dynamisch wachsender Markt, Treiber in der Weltwirtschaft und für die deutsche Industrie wesentlicher Absatz- und Beschaffungsmarkt. Die deutsche Industrie will die Chancen des wirtschaftlichen Austausches mit China nutzen. Dabei können aber die Herausforderungen, vor die uns China stellt, nicht ausgeblendet werden.
- **Stärkung der Wettbewerbsfähigkeit der EU:** Die deutsche Industrie will in Zukunft erfolgreich auf einem Level Playing Field mit China konkurrieren. Dafür müssen Deutschland und die EU deutlich mehr in Forschung, Entwicklung, Bildung, Infrastruktur und Zukunftstechnologien investieren. Die EU braucht eine ehrgeizige Industriepolitik für den Standort Europa und seine Unternehmen, die sich auf Innovation, intelligente Regulierung, Sozialpartnerschaft, Infrastruktur und Freihandel konzentriert.
- **Starkes und geeintes Europa:** Den wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen durch China ist kein EU-Mitgliedstaat alleine gewachsen. Antworten kann nur ein starkes, reformiertes Europa geben, das mit einer Stimme spricht.
- **Effektive wirtschaftspolitische Instrumente:** Die deutsche Industrie braucht Instrumente, die unsere marktwirtschaftliche Ordnung widerstandsfähiger machen. Sie dürfen unsere marktwirtschaftlichen Prinzipien nicht einschränken, müssen WTO-konform sein und gleichermaßen auf alle ausländischen Akteure im EU-Binnenmarkt angewandt werden.
- **Internationale Kooperation mit gleichgesinnten Partnern:** Deutschland und die EU müssen sich noch aktiver mit anderen liberalen marktwirtschaftlichen Staaten koordinieren, so dass aus gemeinsamen Interessen gegenüber China auch gemeinsames Handeln erwächst.

Inhaltsverzeichnis

I. Herausforderung	4
1.1 China als systemischer Wettbewerber	4
1.2 China als globale Gestaltungsmacht	7
1.3 China als Partner und Wettbewerber	8
II. Lösungsansätze	9
2.1 Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit.....	10
2.2 Ein starkes und geeintes Europa	14
2.3 Sicherung der marktwirtschaftlichen Ordnung in Deutschland und Europa	16
2.4 Internationale Zusammenarbeit.....	21
Impressum	27

Hintergrund:

Zielsetzung des Papiers ist es, die langfristigen systemischen Herausforderungen durch China zu skizzieren und Lösungsansätze vorzustellen. Diese richten sich in allererster Linie an die Politik in Deutschland und der EU. Das Papier zielt nicht darauf ab, alle relevanten Wirtschaftsthemen in den Beziehungen zu China abzudecken. Wichtige und aktuelle Anliegen der deutschen Industrie in Bezug auf China werden weiterhin in BDI-Positionspapieren zu Einzelthemen (Cybersicherheitsgesetz, Exportkontrollgesetz etc.) und in APA-Positionspapieren aufgegriffen. Auch vertieft das Papier nicht die unbestritten immens großen Chancen in der Wirtschaftszusammenarbeit mit China und die Status-quo-Beschreibung vieler deutscher Firmen in China, die keine Probleme im chinesischen Markt haben.

Die deutsche Industrie und der BDI haben sich in den letzten Monaten intensiv mit der langfristigen systemischen Herausforderung durch China auseinandergesetzt. Diese Herausforderung wird im vorliegenden Papier beschrieben und Lösungsansätze für Akteure in Deutschland und Europa werden aufgezeigt. Von folgenden Prämissen geht der BDI aus:

- Die liberale und soziale marktwirtschaftliche Ordnung in Deutschland und Europa wird gestärkt.
- Die multilaterale Ordnung wird weiterentwickelt.
- China ist wesentlicher Bestandteil internationaler Wertschöpfungsketten. Die deutschen Industrieunternehmen nutzen weiter die Chancen des chinesischen Marktes, chinesische Firmen die des europäischen Marktes.
- Unterschiedliche Interessen gegenüber China (z. B. kurz- und langfristige Interessen, Einzel- und Gruppeninteressen, unterschiedliche Interessen der EU-Länder) werden nach Möglichkeit ausbalanciert oder, wenn nicht möglich, einer Prioritätensetzung unterworfen.
- Die fortschreitende wirtschaftliche Öffnung Chinas wird befördert: Der Dialog mit der chinesischen Regierung zu weiterer Marktöffnung und Gleichbehandlung wird beibehalten.
- Bestehenden und möglichen neuen Marktverzerrungen in China und auf den Weltmärkten wird entgegengewirkt.
- Die EU wird noch stärker als bisher als internationale Gestaltungskraft genutzt.
- Ein generelles „Containment“ Chinas oder „de-coupling“ (in den USA wird unter diesem Begriff die wirtschaftliche Entflechtung mit China diskutiert) ist keine Option; die deutsche Industrie setzt auf Austausch und Kooperation.

I. Herausforderung

1.1 China als systemischer Wettbewerber

Das chinesische „Wirtschaftswunder“ der vergangenen Jahrzehnte nahm seinen Anfang im Dezember 1978 mit Deng Xiaopings wegweisenden Gedanken zu einer strategischen Umorientierung und Öffnung der chinesischen Wirtschaft. Chinas Reform- und Öffnungspolitik katapultierte das bis dahin verschlossene Land in nur 40 Jahren in die Spitzengruppe der Weltwirtschaft. Betrug der Anteil Chinas am globalen BIP im Jahr 1980 gerade mal zwei Prozent, so liegt er heute bei deutlich über 18 Prozent. Chinas Anteil am Welthandel betrug Ende der 70er Jahre nur etwas über ein Prozent, heute liegt er bei 19 Prozent. Rund 600 Millionen Chinesen konnten aus der Armut befreit werden.

Lange sah es so aus, als würde sich China durch die Integration in die Weltwirtschaft bei der Ausgestaltung seines Wirtschaftssystems allmählich auf die liberalen, offenen Marktwirtschaften westlichen Musters zubewegen. Diese Konvergenzthese ist nicht mehr haltbar. China entwickelt sich strukturell kaum mehr in Richtung Marktwirtschaft und Liberalismus, sondern ist im Begriff, sein eigenes politisches, wirtschaftliches und gesellschaftliches Modell zu verwirklichen. Gleichzeitig prägt China als aufstrebende Wirtschaftsmacht andere Märkte und auch die internationale Wirtschaftsordnung. Das chinesische Modell einer Wirtschaft mit stark lenkendem staatlichen Einfluss tritt damit in einen systemischen Wettbewerb zu liberalen Marktwirtschaften.

Nach über vier Jahrzehnten Wirtschaftsreformen und Öffnung stellt Chinas Wirtschaftssystem heute eine Mischform dar, die staatswirtschaftliche und marktwirtschaftliche Elemente vereint. Auch wenn zwischen Unternehmen in China, insbesondere im Konsumgüterbereich und bei einfachen Dienstleistungen, ein harter Wettbewerb herrscht, ist der Wirtschaftsprozess insgesamt durch vielfältige Eingriffsmöglichkeiten staatlicher Stellen ins Marktgeschehen geprägt. Der Staat übt nach wie vor eine starke direkte und indirekte Rolle bei der Allokation von Ressourcen aus. Die folgenden

Aspekte des chinesischen Systems sind im Hinblick auf den neuen Systemwettbewerb von zentraler Bedeutung:

- Die führende Rolle der Partei im Staat und die Zentralisierung von Entscheidungsstrukturen: Der 19. Parteitag der Kommunistischen Partei Chinas im Oktober 2017 stellte eine Zäsur dar. Er hat die Position von Präsident Xi Jinping als seit Jahrzehnten mächtigster chinesischer Staatslenker gefestigt. Mit den „Xi Jinping Gedanken“ hielten seine Visionen für China Eingang in die Satzung der Partei. Im März 2018 folgte die Entscheidung auf dem Nationalen Volkskongress, die Begrenzung der Amtszeit des Präsidenten von zweimal fünf Jahren aufzuheben. Seit Amtsübernahme hat Xi Jinping zentrale, unter Deng Xiaoping etablierte politische Prinzipien der Reformära, wie „Trennung von Staat und Partei“ und „kollektive Führung“, infrage gestellt. Das „neue China“ unter Präsident Xi ist gekennzeichnet durch die führende und nicht disponible Rolle der Partei in Staat, Wirtschaft und Gesellschaft.
- Die Verzerrung von Märkten und Preisen durch staatliche Eingriffe ins Wirtschaftsgeschehen: Eine staatliche Beeinflussung der Faktorpreise (Land, Energie, Kapital, Arbeit) sowie indirekte oder direkte Subventionen für einzelne Unternehmen oder ganze Branchen haben in China immer wieder zu Überkapazitäten und Marktverzerrungen geführt. Durch die hohe Präsenz chinesischer Hersteller auf dem Weltmarkt werden diese Verzerrungen und Überkapazitäten in China zunehmend in andere Märkte getragen, beispielsweise bei Stahl. In Zukunft ist aber auch in anderen Bereichen, wie etwa der Robotik oder bei Batteriezellen, mit Überkapazitäten aus China zu rechnen.
- Eine aktive staatliche Industrie- und Innovationspolitik zur Erlangung von Technologievorherrschaft: In Chinas Wirtschaftssystem tritt der Staat nicht nur als Regulierer, sondern auch als zentraler Marktakteur auf, der Unternehmens- und Branchenentscheidungen lenkt. Staatliche Eingriffe ins Marktgeschehen und Steuerung der Wirtschaft nehmen in Chinas neuer Ära eher wieder zu als ab. Der direkte Einfluss des Staates bzw. der Partei in Unternehmensentscheidungen wird durch eine politische Aufwertung von Parteizellen ausgebaut. Diese greifen nicht nur in Entscheidungsprozesse von Staatsunternehmen, sondern auch Joint-Ventures und Privatunternehmen ein. So werden durch politisch verordnete Großfusionen nationale Champions geschaffen. Mithilfe von staatlichen Investitionen in Zukunftstechnologien, direkter und indirekter, oft intransparenter Subventionierung von Unternehmen, erzwungenem Technologietransfer und strategischen Übernahmen ausländischer Hochtechnologieunternehmen entwickelt sich China rasant in Richtung einer technologischen Führungsnation.
- Die Einschränkung des Wettbewerbs zulasten nicht-chinesischer Unternehmen durch Marktabschottung und Ungleichbehandlung: Während chinesische Unternehmen bisher einen relativ freien Zugang zum EU-Binnenmarkt genießen, gilt dies umgekehrt nicht in gleichem Maße für ausländische Unternehmen in China. Trotz einiger Reformen bestehen in mehreren Branchen noch immer Investitionsverbote, Beteiligungsobergrenzen oder der Zwang zu Joint-Ventures. Im Dienstleistungsbereich, der zur Flankierung des Auslandsgeschäfts auch für Industrieunternehmen wichtig ist, blieb die Marktöffnung seit Chinas WTO-Beitritt weit hinter den Erwartungen zurück. Außerdem hat China immer noch ein deutlich höheres Niveau für viele Industriezölle. Es bestehen zahlreiche nicht-tarifäre Handelshemmnisse. Ausländische Firmen werden bei öffentlichen Aufträgen benachteiligt. Es besteht weiterhin eine hohe Asymmetrie im Marktzugang zwischen China und der EU.

Auch für Unternehmen, die bereits lange im chinesischen Markt vertreten sind, gibt es oft keine Gleichbehandlung. Zum Schutz des eigenen Marktes und zur Erlangung von Technologie und Know-how hat Peking seit Mitte des letzten Jahrzehnts über bestehende Investitionsbarrieren hinaus neue Beschränkungen für ausländische Firmen zementiert. Investitionsbeschränkungen

bestehen beispielsweise bei Finanzdienstleistungen. Probleme bestehen mit erzwungenem Technologietransfer, mangelnder Umsetzung geistiger Eigentumsrechte, willkürlicher administrativer Behandlung, u. a. bei der Zollabwicklung sowie mit ungleichem Zugang zu Lizenzen, Finanzierung, Subventionen und Rechtsbehelfen. Häufige und intransparente regulatorische Veränderungen erschweren ausländischen Firmen das Geschäft, insbesondere in Branchen, die langfristige Investitionen tätigen müssen. Zwar bekennt sich die chinesische Politik auf internationalen Foren zu einer marktwirtschaftlichen Öffnung und macht Versprechungen hinsichtlich der Unterstützung freien Handels und der etablierten globalen Ordnung, doch die Praxis bleibt hinter den Erwartungen westlicher Firmen hinsichtlich überzeugender und allgemeinverbindlicher Öffnungsschritte zurück. Der zunehmende Kontrollanspruch der Partei über Gesellschaft und Wirtschaft verengt den Handlungsspielraum und schränkt damit die langfristigen Zukunftsaussichten für ausländische Unternehmen in China ein. Beispiel hierfür ist das 2017 in Kraft getretene Cybersicherheitsgesetz mit seinen Vorgaben zur Offenlegung sensibler Daten, zur lokalen Datenspeicherung und zur Einschränkung des grenzüberschreitenden Datenverkehrs. Auch der Schutz des starken Marktanteils von Staatsunternehmen schränkt den Wettbewerb in China ein.

- Die umfassende Kontrolle und aktive Steuerung von Gesellschaft und Wirtschaft mithilfe moderner Technologien: Die chinesische Führung arbeitet intensiv daran, die Effizienz von Wirtschaftsplanung und gesellschaftlicher Kontrolle durch Künstliche Intelligenz (KI) und Big-Data-Verfahren weiter zu erhöhen. Ein Beispiel hierfür ist das Social Credit System, welches es der chinesischen Regierung ermöglichen soll, die Einhaltung sowohl von Gesetzen und Vorschriften als auch von nicht offen gelegten Kriterien durch Einzelpersonen und Unternehmen zu überwachen. Die jeweilige Punktzahl im System kann sich direkt auf Geschäftsaussichten der Unternehmen in China auswirken. Schlechte Bewertungen können z. B. zu geringeren Chancen bei der Vergabe öffentlicher Projekte, zur Einstufung in ein höheres Steuerniveau und zu eingeschränkten Investitionsmöglichkeiten führen. Dabei kann auch das Verhalten von Unternehmen und Individuen auf Märkten außerhalb Chinas in die Bewertung mit einfließen. Durch die Einbindung der chinesischen IT-Unternehmen verfügt die Regierung über umfassende Datenmengen.

Chinas staatlich geprägtes Wirtschaftssystem steht in vielen Punkten im Widerspruch zu den liberalen und sozialen marktwirtschaftlichen Prinzipien der EU und vieler anderer Länder. Während für Europa der Markt das zentrale Ordnungsprinzip der Wirtschaft ist, scheint China Marktmechanismen als punktuell und graduell einsetzbare Mittel zu betrachten. Auf diesen Unterschied müssen sich Politik und Unternehmen in der EU besser einstellen. Zwar dominiert in der deutschen Industrie die Überzeugung, dass Chinas Modell gegenüber einer liberalen und sozialen Marktwirtschaft langfristige Wohlfahrtsnachteile mit sich bringt, z. B. aufgrund der Neigung, Überkapazitäten zu bilden oder den wenig effizienten Ausleseprozess bei den Staatsunternehmen. Allerdings hindern solche Nachteile das wirtschaftliche Schwergewicht China nicht daran, mit hoher Effektivität Kapazitäten für wirtschaftliche und politische Ziele zu bündeln. Erklärtes Ziel der Regierung ist es, bis 2049 in wichtigen technologischen Bereichen eine dominierende Stellung in der Weltwirtschaft zu erlangen.

1.2 China als globale Gestaltungsmacht

Der Wettbewerb zwischen Chinas Wirtschaftsmodell und liberalen Marktwirtschaften wird den weiteren Fortgang der Globalisierung maßgeblich prägen. Offen ist, ob daraus ein Mit-, Neben- oder Gegeneinander der unterschiedlichen Systeme wird. Unter Xi Jinping betreibt China eine selbstbewusstere und aktivere Außen- und Außenwirtschaftspolitik. Das chinesische Modell wird nun als alternatives Modell für Entwicklungsländer beworben.

China hat mittlerweile eine wichtige Rolle bei der Gestaltung der internationalen Ordnung inne; die Globalisierung kann nur mit China gestaltet, globale Probleme wie die Klimaerwärmung nur mit China gelöst werden. Neue internationale Institutionen wie die von China initiierte Asian Infrastructure Investment Bank (AIIB), können Impulse für die dringend notwendige Weiterentwicklung der internationalen Ordnung bringen. Chinas Anstrengungen, den globalen Ordnungsrahmen mitzugestalten, stehen aber nicht immer mit dem deutschen und europäischen Interesse nach einer regelbasierten, auf Prinzipien der Offenheit und Nicht-Diskriminierung beruhenden globalen Ordnung im Einklang:

- Neugestaltung internationaler Institutionen und Regeln: Die Ordnungsmacht bestehender internationaler Institutionen, insbesondere der UN und der WTO, wird von China anerkannt. China profitiert wie Deutschland als Gewinner der Globalisierung vom bestehenden internationalen System. China bringt zunehmend eigene Normen und Interessen in internationale Institutionen und Vereinbarungen zur Geltung. Dies zeigt sich etwa in Chinas Vorstellungen zu Menschenrechten (UN), zur Rolle von Staatsunternehmen (WTO/G20) oder zur globalen Ausgestaltung des Cyberraums. Zentrales Element bei diesen Bemühungen ist die Belt and Road Initiative (BRI), mit der China seinen geopolitischen und geoökonomischen Einfluss ausbaut und Drittmärkte entsprechend eigener Interessen prägt. China treibt die Etablierung eigener technischer und regulatorischer Standards (u. a. Industriestandards, Zollabwicklung, Streitschlichtung, Transport- und Digitalstandards) in anderen Märkten intensiv voran.
- Freihandelsabkommen chinesischer Prägung: Chinas Strategie für den Abschluss von FTAs entspricht nicht dem Interesse der EU nach möglichst umfassenden Abkommen mit hohen Standards. Bi- und plurilaterale chinesische Freihandelsinitiativen, wie z. B. die Regional Comprehensive Economic Partnership (RCEP), weisen in Bereichen wie Umwelt, Soziales oder Schutz geistigen Eigentums relativ niedrige Standards auf und konzentrieren sich stattdessen auf den Abbau von Zöllen, ohne die nachhaltige Entwicklung zusätzlich zu unterstützen.
- China nutzt sein politisches und wirtschaftliches Gewicht: China bringt, wie viele andere Länder auch, sein Gewicht ein, um eigene Interessen im Ausland durchzusetzen. Es nutzt seine wirtschaftliche Stärke immer stärker zur Erreichung politischer Ziele – sowohl durch die Schaffung von Anreizen (z. B. chinesische Großinvestitionen und Großaufträge, günstige Kredite) als auch durch die Ausübung von wirtschaftlichem Druck (z. B. Importbeschränkungen, Einschränkung von Touristenströmen). Dies macht sich auch innerhalb der EU bemerkbar. Im Rahmen des sogenannten „16+1-Formats“ weitet China seinen politischen Einfluss, insbesondere mithilfe von Infrastrukturprojekten inklusive günstiger Kredite durch chinesische Banken, in Ost- und Zentraleuropa, darunter auch in EU-Mitgliedstaaten, aus.

1.3 China als Partner und Wettbewerber

Die deutsche Wirtschaft ist insgesamt mit dem Ausland durch Handel und Kapitalaustausch stark verflochten. Die Verankerung im EU-Binnenmarkt und im Weltmarkt ist für den Erfolg der deutschen Industrie unerlässlich. Dies gilt auch unter der Prämisse eines neuen Systemwettbewerbs. Als dynamisch wachsender Markt bleibt China einer der wichtigsten wirtschaftlichen Partner. An einer konfliktorientierten wirtschaftlichen, politischen und technologischen Einhegung Chinas oder einer Entkopplung von China hat die deutsche Industrie kein Interesse. Systemische Differenzen und Divergenzen bedeuten nicht zwangsläufig Konflikt, sondern erfordern ein verlässliches und belastbares Schnittstellenmanagement. Kooperation ist notwendig – trotz Konkurrenz. China ist eine Stütze der Weltwirtschaft. China, Deutschland und die EU haben ein gemeinsames Interesse an Zukunftsgestaltung.

Enge Partnerschaft

Die deutsch-chinesische Wirtschaftspartnerschaft hat in den letzten vier Jahrzehnten große Wohlstandsgewinne für alle Beteiligten gebracht. China hat bei seiner rasanten Entwicklung stark von Kapital, Technologie und dem Know-how deutscher Unternehmen profitiert. Die deutsche Industrie setzt modernste umweltfreundliche, energie- und rohstoffeffiziente Technologien auf dem chinesischen Markt ein und trägt in China erheblich zur Schaffung von hochwertigen Arbeitsplätzen und zur Ausbildung von qualifizierten Fachkräften bei. Deutsche Unternehmen haben zum beispiellos schnellen Ausbau einer leistungsfähigen Infrastruktur beigetragen (Schnellzugnetz, Flughäfen, Energieerzeugung und -übertragung, Mobilfunknetz, Gesundheitswirtschaft). Vielfach sind deutsche Unternehmen „Wunschpartner“ für die technologische Aufwertung der chinesischen Industrie. Sie unterstützen China bei der Modernisierung der Industrie in Richtung Digitalisierung/Industrie 4.0.

China hat für die deutsche Industrie große Bedeutung. Familienunternehmen, Mittelstand und börsennotierte Konzerne haben stark von Chinas enormem wirtschaftlichen Aufstieg profitiert und tun dies noch heute. Der Bestand deutscher Direktinvestitionen in China betrug 2016 rund 76 Mrd. Euro, das entspricht 6,8 Prozent der gesamten deutschen Auslandsinvestitionen. Dabei waren circa 5.200 deutsche Unternehmen mit insgesamt über einer Million Mitarbeitern in China tätig. Viele Unternehmen haben hohe Investitionssummen in China gebunden und sowohl der Mittelstand wie auch deutsche Großunternehmen bauen ihre Investitionen im Land weiter aus. Aufgrund der stark integrierten Wertschöpfungsnetze und der derzeitigen Position der deutschen Industrie auf dem chinesischen Markt sowie den bestehenden Potenzialen im Chinageschäft wäre eine wirtschaftliche Entflechtung von China mit enormen Kosten verbunden. Die deutsche Industrie lehnt sie ab und sieht mit Sorge, dass sie in den USA zunehmend thematisiert wird.

Für deutsche Unternehmen ist China heute nicht mehr nur ein wichtiger Produktionsstandort, Zulieferer- oder Absatzmarkt, sondern gewinnt auch als Forschungs- und Entwicklungsstandort an Bedeutung. Zugang zum hochdynamischen chinesischen Markt ist für die Innovationsstrategie von global agierenden Unternehmen mittlerweile ein wichtiger Faktor. Ein Grund hierfür ist, dass die Ansprüche und Vorlieben von Chinas wachsender Mittelklasse einen immer größeren Einfluss auf globale Konsumgütermärkte haben. Auch bei der Entwicklung neuer Güter und Dienstleistungen spielt China eine zunehmend wichtige Rolle. Die großen Produktionsnetzwerke und -cluster in China bieten gute Möglichkeiten, um bei der Produktentwicklung eng mit Kunden und Zulieferern zusammenzuarbeiten. Im Bereich der Künstlichen Intelligenz liegt die Stärke Deutschlands bei den Industrieanwendungen. Im globalen Kontext lassen sich die in der EU und Deutschland vorhandenen Kernkompetenzen der „Industrial AI“ mit den Datenanalysefähigkeiten und -technologien in China zu gegenseitigem Nutzen verbinden. Chinas technologieaffine Bevölkerung, leistungsfähige Digitalunternehmen, regulatorische Freiräume zur Entwicklung neuer Geschäftsmodelle und die

Möglichkeit, schnell Skaleneffekte nutzen und eine große Menge an Nutzerdaten, Kundendaten und anderen Daten sammeln und verarbeiten zu können, machen das Land, insbesondere im Bereich digitaler Technologien und Dienstleistungen, zu einem attraktiven Testfeld und Pilotmarkt.

Trotz der starken Anziehungskraft des chinesischen Marktes wird es für Unternehmen jedoch immer wichtiger, mögliche Risiken eines Engagements in China im Auge zu behalten und gegebenenfalls durch eine weitere Diversifizierung von Wertschöpfungsnetzen, Produktionsstandorten und Absatzmärkten auszubalancieren.

Wachsende Konkurrenz

Mit Chinas strukturellem Wandel, weg von der „Werkbank der Welt“ hin zu einem Dienstleistungs- und Hochtechnologieland, ändern sich auch unsere Wirtschaftsbeziehungen. In die vornehmlich komplementäre Struktur des deutsch-chinesischen Handels – China liefert Konsumgüter und Vorprodukte im Niedrigtechnologiebereich, Deutschland wiederum liefert hochwertige Investitionsgüter und Konsumprodukte – mischen sich zunehmend Felder, in denen deutsche und chinesische Hersteller in direkter Konkurrenz stehen.

Dabei ist die wachsende Konkurrenz nicht allein Ausdruck eines dynamischen Unternehmertums in China, sondern auch maßgeblich durch gezielte staatliche Förderung und Lenkung begründet. Kernstück ist hier die industriepolitische Strategie „Made in China 2025“, mit der die Regierung darauf zielt, die globalen Marktanteile Chinas in zehn Schlüsselindustrien signifikant zu erhöhen und die Abhängigkeit von ausländischen Technologieimporten abzubauen. Der technologische Kompetenzzuwachs chinesischer Unternehmen wird auf unterschiedlichen Kanälen finanziell gefördert und begünstigt. Unter anderem bietet die chinesische Regierung steuerliche Anreize, z. B. Steuersatzreduzierungen für Unternehmen der Hoch- und Neutechnologie (HNTE). Darüber hinaus gewährt die Regierung Sonderabzüge für FuE-Betriebsausgaben sowie Steuerbefreiungen für den Technologietransfer. Auch günstige Kredite durch staatliche Banken, eine direkte projektbasierte Finanzierung über den Staatshaushalt und staatliches Wagniskapital fördern die Innovationsanstrengungen chinesischer Unternehmen. Die finanziellen Zuwendungen kommen chinesischen Unternehmen nicht nur bei eigenen Forschungs- und Entwicklungsvorhaben, sondern auch beim gezielten Zukauf ausländischer Technologie durch Unternehmensübernahmen im Ausland zugute.

Auch in den westlichen Marktwirtschaften wird Industriepolitik betrieben und Unternehmen profitieren von staatlicher Forschungsförderung. Die Dimension der staatlichen Innovationslenkung ist in China allerdings um ein Vielfaches größer und führt zu erhöhtem Wettbewerbsdruck für viele EU-Unternehmen. In einigen Feldern, wie der Künstlichen Intelligenz, der Internet- und Cloud-Technologie, dem mobilen Zahlungsverkehr oder der Big-Data-Analyse, ist China bereits heute technologisch an Europa vorbeigezogen und dominiert zusammen mit US-Unternehmen die Internet-Ökonomie.

Chinesische Unternehmen werden auch auf Drittmärkten immer stärker zu Konkurrenten. Im Zuge der BRI unterstützt die chinesische Regierung die zunehmenden Aktivitäten chinesischer Unternehmen im Ausland. Deutsche Unternehmen beklagen vermehrt Störungen des Wettbewerbs auf Drittmärkten, die auf eine Subventionierung des Auslandsengagements chinesischer Unternehmen hinweisen. Besonders kostengünstige Angebote chinesischer Anbieter bei Projekten im Ausland deuten darauf hin, dass günstige Kredite staatlicher Banken und subventionierte Faktorkosten eine Rolle spielen.

II. Lösungsansätze

In der Diskussion um die richtigen Lösungsansätze und Instrumente zum Umgang mit China zeigt sich, dass der Grat zwischen Anpassung mit Beibehaltung der liberalen, sozialen und offenen

marktwirtschaftlichen Ordnung und einer protektionistischen Abschottung eigener Märkte und Eingriffen in die liberale Wirtschaftsordnung schmal ist. Maßnahmen der aktuellen US-Administration deuten darauf hin, dass der Schutz vor chinesischen Wettbewerbsverzerrungen schnell in Protektionismus abgleiten kann. Hier steht die Glaubwürdigkeit deutscher und der EU-Politik auf dem Spiel. Deutschland und die EU müssen bei den Reaktionen gegenüber China das richtige Maß treffen. Das gilt für die Offenheit unserer Volkswirtschaft, das gilt aber auch für die Frage, wieviel Industriepolitik Deutschland und die EU brauchen. Einschränkungen in der Vertragsfreiheit, im Wettbewerb auf freien Märkten und Eingriffe in Privateigentum (bei Investitionskontrollen) können nur ein letztes Mittel sein, bei dem Risiken einer zu starken staatlichen Lenkung minimiert werden müssen. Deutschland lebt traditionell vom Transfer von Innovationen und damit von Wissen. Der Wissensübertragung darf nicht – außer in sicherheitsrelevanten Bereichen – durch staatliche Beschränkungen insgesamt der Boden entzogen werden. Wo immer möglich, sollten im Dialog mit China multilaterale Lösungen gesucht werden. Die EU darf ihre Glaubwürdigkeit in der internationalen Ordnungspolitik nicht aufs Spiel setzen, indem sie von den Prinzipien der Offenheit abweicht.

2.1 Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit

Wenn Deutschland und die EU auch in Zukunft mit der aufstrebenden Weltmacht China konkurrieren wollen, muss Innovation in der EU gestärkt werden. Die Stärkung der Wirtschaftsstandorte Deutschland und EU ist eine Grundvoraussetzung, damit Firmen im Wettbewerb mit der staatlich gelenkten Wirtschaft Chinas bestehen können.

Chinesische Unternehmen haben in wichtigen Zukunftstechnologien bereits heute zur Weltspitze aufgeschlossen. Der technologische Aufstieg und die zunehmende internationale Wettbewerbsfähigkeit führender chinesischer Unternehmen sind nicht allein auf „unfaire“ staatliche Unterstützung durch Subventionen, Protektionismus, erzwungenen Technologietransfer oder industriepolitische Eingriffe zurückzuführen. Chinas Marktgröße, technologiebegeisterte Gesellschaft, große Mengen an privatem und öffentlichem Wagniskapital, ein ausgeprägtes, innovatives Unternehmertum und ein hohes Maß an Wettbewerb auf dem asiatischen Markt insgesamt spielen ebenfalls eine wichtige Rolle.

Deutschland und die EU können sich nicht auf der vermeintlichen Gewissheit ausruhen, dass unser Modell einer offenen Gesellschaft und einer liberalen und sozialen Marktwirtschaft gegenüber dem chinesischen System langfristig gesamtwirtschaftliche Vorteile mit sich bringt. Ohne in unsere Infrastruktur zu investieren, unsere Bildungssysteme zu verbessern und die Forschung und Entwicklung in Zukunftsbranchen zu fördern, haben wir wenig Chancen, mit einem China zu konkurrieren, das genau diese Dinge tut. Vor diesem Hintergrund gewinnen viele seit Langem von der deutschen Industrie vorgebrachte Forderungen zur Erhöhung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit unserer Unternehmen an Dringlichkeit.

Rahmenbedingungen für Wettbewerbsfähigkeit in der EU

In der Debatte um den richtigen Umgang mit Chinas staatlich gelenkter Volkswirtschaft werden immer wieder Rufe nach einer stärkeren industriepolitischen Agenda, insbesondere auf EU-Ebene, laut. Aus Sicht der deutschen Wirtschaft wäre es allerdings wenig zielführend, dem dirigistischen Ansatz chinesischer Industriepolitik zu folgen. Enge staatliche Vorgaben in der Forschungsförderung mögen in China funktionieren, in einem Umfeld, in dem Unternehmer gewohnt sind, selbstständig über Investitionen in Zukunftstechnologien zu entscheiden, wären sie kontraproduktiv. Außerdem wirkt eine aktiv eingreifende Industriepolitik auf und in die Unternehmenslandschaft ein. Sie kann differenzierte Branchen- und Unternehmensstrukturen sowie Wertschöpfungsverbände, die

marktgetrieben steter Überprüfung und dynamischer Veränderung standhalten müssen, beeinträchtigen.

Forderungen:

- Die EU sollte ihre industriepolitischen Leitlinien mit Leben erfüllen. Die EU sollte sich ein ehrgeiziges Industrieziel für das Jahr 2030 setzen und dadurch die Stärkung der Industrie und der Wettbewerbsfähigkeit insgesamt zu einem gleichrangigen Politikziel neben anderen Zielen wie Umwelt-, Klima- und Verbraucherschutz anheben. Besonderes Augenmerk ist auf die Rahmenbedingungen für kleine und mittlere Unternehmen zu richten. Die EU-Agenda für Bessere Rechtssetzung sollte weiterentwickelt, vertieft und zu einem permanenten Programm gemacht werden.
- Direkte Markteingriffe sollten in Europa auch weiterhin die Ausnahme bleiben. Vielmehr plädiert der BDI dafür, die Effizienzvorteile unserer Marktwirtschaft durch eine moderne technologieoffene europäische und grenzüberschreitende Industriepolitik stärker auszuspielen. Es gilt vor allem, die richtigen Rahmenbedingungen zu schaffen, um Forschung und Entwicklung zu begünstigen, Wettbewerb zu intensivieren, neue Technologien zu fördern und Märkte offen zu halten oder weiter zu öffnen.
- Fusionskontrolle überprüfen: Während in China durch Eingriffe der Regierung im weltweiten Maßstab Großkonzerne geschmiedet werden (etwa im Bereich Eisenbahn mit der Bildung des Großkonzerns CRRC im Jahr 2015), berücksichtigen die Wettbewerbshüter in der EU als relevanten Markt bei europäischen Fusionen allein den europäischen Binnenmarkt. Hier sollte gegengesteuert und das vom Markt getriebene Bilden europäischer Champions zugelassen werden.
- Umsetzung von EU-Vorgaben durch die Mitgliedstaaten: Die Mitgliedstaaten sind aufgefordert, Empfehlungen zur Wirtschaftspolitik, z. B. aus dem Europäischen Semester, entschiedener umzusetzen. Besondere Defizite werden immer wieder bei Reformen bzw. Investitionen in den Feldern Bildung und Qualifikation, Innovation, im Steuersystem, in der Infrastruktur und beim unternehmerischen Umfeld identifiziert.
- Die EU selbst benötigt ein höheres Budget, um die ihr zugewiesenen Aufgaben und Herausforderungen zu bewältigen. Dabei muss der strukturelle Wandel hin zu einem wachstumsorientierten Haushalt rascher als bisher erfolgen. Die Förderung von Forschung und Entwicklung, neuen Technologien und gesamteuropäischer Infrastruktur für Verkehr, Energie oder digitale Netze muss erheblich aufgestockt werden. Die Forschungsausgaben sollten auf 160 Mrd. Euro über den nächsten Sieben-Jahres-Zeitraum erhöht und damit gegenüber dem jetzigen Niveau verdoppelt werden.
- Langfristige Ziele setzen: Die chinesische Regierung plant in langen Zeithorizonten und entwickelt ambitionierte langfristige Ziele. Der Systemwettbewerb mit China zwingt uns dazu, strategischer und langfristiger zu denken. Dazu bedarf es konzertierter Anstrengungen von Wirtschaft und Politik. Bundesregierung und EU-Institutionen dürfen sich bei der Politikgestaltung nicht zu stark auf das Klein-Klein des politischen Alltags beschränken, sondern brauchen den Mut, Visionen und „Mondmissionen“ zu entwickeln und umzusetzen. Dabei geht es sowohl um konkrete mittelfristige Vorhaben, wie z. B. ein flächendeckendes europaweites 5G-Netz bis 2025 oder den Ausbau von E-Mobility in Europa, als auch um die frühzeitige Auseinandersetzung mit ferner in der Zukunft liegenden Themen, wie z. B. eine europäische Wasserstoffwirtschaft. Auch für diesen Politikbereich gilt: Deutschland und die EU sollten am liberalen Wirtschaftsmodell festhalten und staatliche Interventionen auf ein notwendiges Minimum beschränken. Der BDI tritt nach wie vor für die Technologieoffenheit in der deutschen und europäischen Forschung ein.

Innovationspolitik

China setzt massiv auf staatliche Innovationsförderung und erhöht sein Volumen für Forschung und Entwicklung (FuE) kontinuierlich. Um den deutschen und europäischen Innovationsstandort, insbesondere im Wettbewerb mit China, zukunftsfest zu machen, müssen sowohl Grundlagenforschung, als auch angewandte Forschung, Entwicklung und Bildung gestärkt werden.

Forderungen:

- Steuerliche Forschungsförderung: Neben höheren Mitteln für Grundlagenforschung müssen sich vor allem die Rahmenbedingungen für FuE-Aktivitäten von Unternehmen verbessern. In einem ersten Schritt braucht es in Deutschland einen zügigen Einstieg in eine steuerliche Forschungsförderung. In einem zweiten Schritt müssen bestehende steuerliche Hemmnisse privater FuE-Aktivitäten sukzessive abgebaut werden.
- Ein stärkeres, aber auch selektives Zusammenspiel von militärischer und ziviler Forschung und Entwicklung könnte durch die Bildung von Synergien zusätzliches Investitionspotenzial freisetzen. Einen ersten positiven Ansatz bildet hier die im August 2018 erfolgte Gründung der Agentur für Innovationen in der Cybersicherheit (ADIC). Ihr Ziel ist u.a. die Förderung von disruptiven Sprunginnovationen im Bereich der Cybersicherheit. Aus Sicht des BDI wäre eine EU-weite Bündelung der Ressourcen für Forschungsvorhaben im Bereich Cybersicherheit zielführend.
- Die deutsche Industrie benötigt (hoch-) qualifizierte Fachkräfte zur Erhaltung ihrer Wettbewerbs- und Innovationsfähigkeit. Fachkräftengpässe entwickeln sich derzeit in vielen Bereichen zur Wachstumsbremse. Dabei fehlen nicht nur Hochschulabsolventen, sondern auch qualifizierte Mitarbeiter ohne akademischen Abschluss, wie Facharbeiter oder Meister. Laut Institut der deutschen Wirtschaft belief sich die sog. MINT-Lücke im Frühjahr 2018 auf über 300.000 Personen. Um die Fachkräftebasis angesichts des demografischen Wandels langfristig zu sichern, ist ein Gesamtkonzept notwendig. Dazu gehört die Weiterentwicklung von Bildung und Weiterbildung in Deutschland, aber auch arbeitsmarktorientierte Zuwanderung.
- Schutz geistigen Eigentums: Die Bundesregierung und die EU-Kommission sollten sich auch weiterhin dafür einsetzen, dass die chinesische Regierung den Schutz geistigen Eigentums, den Technologie-, den Patent- und Markenschutz in China weiter verbessert.

Digitalisierung

Europa droht im internationalen Standortwettbewerb um die Vorreiterrolle in der digitalen Transformation von Staat, Wirtschaft und Gesellschaft gegenüber China und den USA zurückzufallen. Damit dürfen wir uns nicht abfinden.

Forderungen:

- Digitaler Binnenmarkt: Um bei der Digitalisierung den Anschluss zu den großen und dynamischen Digitalmärkten in China und den USA halten zu können, müssen EU-Institutionen und Mitgliedstaaten den europäischen Digitalmarkt weiter ausbauen und die rechtlichen und regulatorischen Rahmenbedingungen im Binnenmarkt anpassen und harmonisieren. Denn gerade für die internationale Wettbewerbsfähigkeit bei digitalen Geschäftsmodellen ist die Größe des Heimatmarktes ein entscheidender Faktor.
- Höhere Investitionen in die digitale Infrastruktur: Zentrale Voraussetzung für den Erfolg der Digitalisierung sind hochleistungsfähige Netze. China hat hier bereits große Fortschritte gemacht

und ist auf gutem Wege, zum Vorreiter beim Ausbau von 5G-Netzen zu werden. Die Verfügbarkeit von Gigabit-Netzen bis 2025 für alle Unternehmen, private Haushalte und entlang der Verkehrswege ist Grundvoraussetzung für die Wettbewerbsfähigkeit der deutschen Industrie. Besonders wichtig für die deutsche Industrie ist dabei auch der Ausbau in ländlichen Gebieten. Denn dort befindet sich die Mehrheit der mittelständischen Unternehmen und etwa 70 Prozent der Industriearbeitsplätze. In Gewerbe- und Industriegebieten, in denen kein eigenwirtschaftlicher Ausbau möglich ist, müssen Gigabit-Netze daher technologie- und anbieterneutral gefördert werden.

- Bündelung von Kräften zur Entwicklung von Künstlicher Intelligenz in der EU: Ebenso wichtig sind Maßnahmen zur Stärkung Künstlicher Intelligenz. Sie ist eine entscheidende Schlüsseltechnologie für die nächste Stufe der Digitalisierung. Nur wenn die EU-Mitgliedsländer ihre Kräfte zur Entwicklung und Verbreitung von KI-Systemen bündeln, bleiben sie international wettbewerbsfähig.
- Stärken bei der Digitalisierung nutzen: Neben dem Beheben von Schwächen bei der Digitalisierung muss die EU auch besser darin werden, spezifische Stärken, wie z. B. das starke Bedürfnis nach Sicherheit und Datenschutz, zu nutzen. Während China und die USA bei konsumentenorientierten digitalen Dienstleistungen bereits einen klaren Vorsprung haben, ist Deutschland bei Industrie 4.0-Anwendungen und bei digitalen B2B-Industrieplattformen führend. Es muss gelingen, den deutschen Markenwert und das damit verbundene Vertrauen in Sicherheit zu nutzen, um auch global entsprechende Standards zu entwickeln. Gerade die Sicherheit von vernetzten Produkten (security by design und security by default) muss dabei zum Kern europäischer Marken etabliert werden.

2.2 Ein starkes und geeintes Europa

Gemessen am BIP ist die EU der global größte Binnenmarkt. Diese wirtschaftliche Stärke sollte die EU insbesondere gegenüber China und den USA stärker in politisches Selbstbewusstsein übertragen. Nur ein starkes und in seinem Handeln geeintes Europa kann seine Interessen und Werte gegenüber der aufstrebenden Weltmacht China behaupten. Die Herausforderungen im Inneren (z. B. Brexit) wie im Äußeren (z. B. transatlantische Beziehungen, völkerrechtliche Verstöße Russlands in Europa) machen die Bedeutung einer stabilen und umfassenden Einheit der EU für die zukünftige Entwicklung des Kontinents nur noch deutlicher. Zwei Schwerpunkte sind dabei von besonderer Bedeutung: Erstens, die wirtschaftliche Stärke Europas voll auszuschöpfen und zweitens, die EU als internationalen Partner und Stabilitätsanker stärken. Zentrale Schlagworte sind hier die Vertiefung der Wirtschafts- und Währungsunion, die Stärkung von Forschung, Innovation und Industrie, die Weiterentwicklung des Binnenmarkts, die Ausrichtung des EU-Haushalts an Wachstum, Zusammenhalt und äußerer Stärke und der Ausbau der digitalen Wirtschaft. Die EU sollte eine aktive Außenwirtschaftspolitik betreiben und die außen-, entwicklungs- und sicherheitspolitische Zusammenarbeit stärken. Sie sollte ihre Rolle als Stabilitätsanker und Partner von europäischen Drittstaaten (z. B. Balkan-Länder) festigen.

Vor allem der letzte Punkt gewinnt im Zusammenhang mit der BRI immer mehr an Bedeutung. Die EU steht vor der Herausforderung, hier europäische Antworten zu entwickeln und zu gestalten. Neben politischen Antworten (z. B. stärkere Bindung der Balkan-Staaten an die EU; „Werbetrommel“ für erfolgreiche EU-Projekte rühren) sollte auch überprüft werden, inwieweit Finanzierungsinstrumente, die zur Verfügung stehen, angepasst werden oder ob neue geschaffen werden müssen. Zu überlegen wäre ebenfalls, ob die Europäische Investitionsbank (EIB) als weltweit größter multilateraler Geldgeber nicht stärker auch Projekte außerhalb der EU, insbesondere in Zentralasien, finanzieren sollte, als dies aktuell geschieht.

Den wirtschaftlichen und politischen Herausforderungen durch China ist kein EU-Mitgliedstaat alleine gewachsen. Antworten auf Chinas Einparteiensystem und staatlich gelenktes Wirtschaftssystem kann nur ein starkes und vereintes Europa geben. Dabei müssen grundsätzlich zwei Wege verfolgt werden: einerseits die strategische Ausrichtung und ressortübergreifende Abstimmung aller China-bezogenen Aktivitäten der EU und ihrer Mitgliedstaaten; andererseits eine Stärkung und Reformierung der EU von innen heraus in den Feldern, die sich insbesondere vor dem Hintergrund einer zunehmend multipolaren Weltordnung und Chinas wachsender Bedeutung – wirtschaftlich, politisch und gesellschaftlich – als Schwachpunkte der Union herausgestellt haben.

Forderungen:

- Geschlossenes Auftreten der EU und Verzicht auf nationale Sonderwege: Um eine weitergehende Geschlossenheit in der EU in Bezug auf China zu erreichen, müssen unterschiedliche Interessen innerhalb der Union ernst genommen und ausbalanciert werden. Dies impliziert auch ausdrücklich die Bereitschaft, bestehende deutsche Positionen im europäischen Rahmen in sinnvollem Maße zur Disposition zu stellen und an einem maximalen Gesamtnutzen für den EU-Binnenmarkt zu orientieren. Auch Deutschlands traditionell besonders enge Beziehungen zu China (z. B. über die deutsch-chinesischen Regierungskonsultationen) sollten von der Bundesregierung stärker in den gesamteuropäischen Kontext eingebettet und dazu genutzt werden, gesamteuropäische Lösungen auszuloten.
- Außenpolitische Handlungsfähigkeit der EU stärken: Derzeit wird die EU in Asien nicht als starke Gestaltungsmacht wahrgenommen. Die außen- und sicherheitspolitische Handlungsfähigkeit der EU und ihre Präsenz in Asien sollten erhöht werden.
- Kohärenz innerhalb der EU-Institutionen mit ihren verschiedenen Instrumenten sicherstellen: Förderinstrumente der europäischen Institutionen zielen derzeit in ihrer Vielzahl und Vielfalt nicht immer in die gleiche Richtung. Hier muss eine bessere Koordination erfolgen, damit die vorhandenen Mittel effektiver für außenwirtschaftliche Belange eingesetzt werden können.
- Besseres „Branding“ der EU: Die Zusammenarbeit der EU mit China steht auf einem festen Fundament. Die EU sollte sich nicht scheuen, nach innen wie nach außen eine selbstbewusstere Rhetorik zu wählen und eine kohärente Darstellung dessen verfolgen, was die EU leistet (insb. in Süd- und Osteuropa). Europäische Stärken müssen stärker betont, europäischen Interessen deutlicher Gehör verschafft werden.
- Nicht nur die EU der Institutionen, sondern auch das Europa der Mitgliedstaaten stärken: Neben einer gemeinsamen Haltung und Strategie der EU und ihrer Institutionen muss auch der Zusammenhalt aller Mitgliedstaaten im Hinblick auf China gestärkt werden. EU-Positionen dürfen nicht durch konterkarierende Handlungen der Mitgliedstaaten verwässert werden. Nur so kann eine Spaltung der EU durch Formate wie 16+1 aufgehalten werden. Deutschland, Frankreich und Italien nehmen hier als starke Wirtschaftspartner Chinas eine besondere Rolle ein und sollten diese auch aktiver im europäisch gemeinschaftlichen Sinne nutzen.
- Länder des westlichen Balkan an die EU heranführen: Dies liegt im strategischen Interesse der europäischen Mitgliedsländer und ihrer Wirtschaft. Eine klare Perspektive für einen Beitritt und eine Vertiefung der Beziehungen sind nötiger denn je.
- Europäische Konzepte zur Rohstoff- und Lieferkettensicherheit: Abhängigkeiten im Rohstoffbereich gegenüber nicht-marktwirtschaftlichen, autoritären und instabilen Systemen sollten reduziert werden.

Abstimmung in Wirtschaft und Politik

In Chinas staatswirtschaftlich geprägtem System besteht in vielen Bereichen ein hoher Grad an Koordinierung zwischen politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Akteuren. Dem koordinierten Vorgehen Chinas muss mit einem abgestimmten Auftritt der politischen, wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Institutionen in der EU und in Deutschland begegnet werden. Der BDI sieht engeren Koordinationsbedarf zwischen der EU-Kommission und den Regierungen der EU-Mitgliedstaaten. Über die jeweiligen China-Strategien muss ein engerer Austausch stattfinden. Die China-Strategien der Kommission und der Mitgliedstaaten sollten miteinander verzahnt werden. So kann die EU geschlossen und stark gegenüber China auftreten. Die europäischen Industrieverbände sollten sich noch stärker zu China-Themen abstimmen und gemeinsame europäische Ziele definieren. BusinessEurope sollte hierbei eine Koordinierungsrolle übernehmen.

Forderungen:

- Der BDI fordert kohärente und langfristig orientierte China-Strategien von EU-Kommission und Bundesregierung.
- Die Vernetzung und Abstimmung der europäischen Institutionen untereinander zu China-relevanten Themen muss weiter verstärkt werden, um ein strategischeres Gesamtverfahren der EU zu gewährleisten und einem einheitlich auftretenden China entsprechend begegnen zu können.
- Themenbezogene Förderprogramme der EU oder der Bundesregierung sollen auf ihre China-Relevanz überprüft werden. Hierzu zählen etwa die EU-Forschungsförderung, Digitalisierungsinitiativen oder die Strategien zur globalen Gesundheitspolitik.

2.3 Sicherung der marktwirtschaftlichen Ordnung in Deutschland und Europa

In der Vergangenheit lagen Probleme von Industrieländern mit China zum überwiegenden Teil im Bereich des Marktzugangs und der Einschränkung der Gleichbehandlung im chinesischen Markt. Nachdem China zu einem Schwergewicht in der Weltwirtschaft aufgestiegen ist, wirken sich staatswirtschaftlich induzierte Marktverzerrungen in China auch massiv in der EU und auf Drittmärkten aus. Vor dem Hintergrund eines wirtschaftlichen Systemwettbewerbs und bei zunehmenden Aktivitäten nicht durchgängig marktwirtschaftlich agierender chinesischer Firmen im EU-Binnenmarkt stellt sich die Frage, wie mit dieser Situation im Rahmen unserer marktwirtschaftlichen Ordnung umzugehen ist und ob ggf. „Lücken“ in unserem Regelwerk bestehen, die geschlossen werden sollten.

Handel

In zahlreichen Sektoren (allen voran Stahl, Zement, Keramik sowie Aluminium und andere Nichteisen-Metalle) bestehen in China erhebliche Überkapazitäten. In diesen Sektoren kommt es vermehrt vor, dass Produkte zu Dumpingpreisen auf die Weltmärkte drängen. Dies ist zu einem ernststen Problem für deutsche und europäische Produzenten in diesen Branchen geworden. Um ein Level Playing Field im Wettbewerb sicherzustellen, ist die deutsche und europäische Industrie auf effektive und ausgewogene handelspolitische Schutzinstrumente (trade defense instruments, TDI) angewiesen, die weltweit gleiche Wettbewerbsbedingungen für die in der EU ansässigen Hersteller und Importeure sicherstellen. Der BDI bewertet in diesem Zusammenhang die Reform der

Antidumping-Grundverordnung positiv. Auch bei der Modernisierung der handelspolitischen Schutzinstrumente ist der EU aus Sicht des BDI ein wichtiger Schritt gelungen, die Verfahren zu straffen, transparenter zu gestalten und die Zusammenarbeit mit der europäischen Wirtschaft zu stärken. Die Effektivität der handelspolitischen Schutzinstrumente in der EU (Anti-Dumping- und Anti-Subventionsmaßnahmen) muss in allen Bereichen im Sinne der Wettbewerbsfähigkeit der EU-Industrie insgesamt sichergestellt werden.

Forderungen:

- Anti-Subventions-Instrument schärfen: Im Gegensatz zum Anti-Dumping-Instrument ist das Anti-Subventions-Instrument mit Blick auf Überkapazitäten in globalen Märkten und den Handel wenig effektiv. Zu oft können Unternehmen den erforderlichen Nachweis über eine „bedeutende Schädigung“ nicht erbringen. Insbesondere im Zusammenhang mit China ist behördliche Intransparenz hier das zentrale Problem. Dadurch wird es häufig sehr schwer, die mögliche Subventionsspanne zu benennen oder diese präzise zu beziffern. Der BDI spricht sich für eine Schärfung des Anti-Subventionsinstruments aus. Dabei geht es konkret um die Verbesserung der Subventions-Notifizierungen, die präzisere Definition von Staatsunternehmen und die bessere Erfassung handelsverzerrender Subventionen.
- Dumping bei Dienstleistungen verhindern: Gegen Dumping im Handel mit Dienstleistungen gibt es bisher keine effektiven Instrumente. Sowohl das WTO- wie auch das EU-Recht weisen hier Lücken auf. Die EU-Kommission hat zwar in der methodischen Erneuerung der Antidumping-Grundverordnung die Berücksichtigung von Arbeits- und Umweltstandards ermöglicht, es ist aber fraglich, inwiefern hiermit Wettbewerbsverzerrungen im immer wichtiger werdenden Dienstleistungssektor angegangen werden können. Hier sollte über die Schaffung neuer Instrumente nachgedacht werden.
- Umgehung von Handelsschutzmaßnahmen unterbinden: China baut schnell Produktionskapazitäten in anderen Ländern auf, insbesondere in BRI-Partnerländern. Hierdurch droht der bestehende Schutz der EU gegen Importe von chinesischen Firmen aus außerchinesischer Produktion umgangen zu werden. Die EU-Handelsschutzinstrumente sollten auch konsequent gegen unerlaubten Wettbewerb bzw. unerlaubte Subventionen aus solchen Ländern eingesetzt werden.

Investitionen

Ausländische Investitionen – auch solche aus China – sind in Deutschland und der EU grundsätzlich willkommen, denn sie schaffen Wohlstand und Arbeitsplätze. Die grundlegende Investitionsfreiheit sollte in der EU aufrechterhalten werden. Auch Eigentumsrechte und Vertragsfreiheit sind als Grundpfeiler der liberalen und sozialen Marktwirtschaft in Deutschland grundsätzlich zu gewährleisten und zu stärken. Abweichungen von diesen Prinzipien darf es nur in wenigen klar abgesteckten Feldern geben. Der Schutz von öffentlicher Ordnung und Sicherheit ist ein allgemein akzeptiertes Kriterium für staatliche Eingriffe in Investitionsentscheidungen. Problematisch ist allerdings der weltweit zu beobachtende Trend, dass Regierungen den Begriff der nationalen Sicherheit immer mehr ausweiten, um den „Zugriff“ ausländischer Investoren auf „schützenswerte“ Technologien einzuschränken. Gleichzeitig besteht jedoch die Notwendigkeit, das Direktinvestitionsgeschehen zu erfassen und bei Bedarf die bestehenden Regelungen zu staatlichen Investitionsprüfungen an neue Risiken anzupassen. Außerhalb von Fragen der nationalen Sicherheit bestehen hier auch Bedenken hinsichtlich möglicher Wettbewerbsverzerrungen durch staatlich subventionierte Übernahmen. Der im deutschen Außenwirtschaftsrecht verankerte Investitionsprüfungsmechanismus sollte sich jedoch weiterhin strikt auf den klar definierten Schutz der öffentlichen Ordnung und Sicherheit beschränken. Um Wettbewerbsverzerrungen auf dem

Übernahmemarkt zu verhindern, sind stattdessen Anpassungen im Wettbewerbsrecht vorzunehmen (siehe Unterkapitel „Wettbewerbs- und Beihilferecht“).

Forderungen:

- Rechtssicherheit bei Investitionsprüfungen gewährleisten: Kriterien für Investitionsprüfungen zum Schutz der Sicherheit und öffentlichen Ordnung müssen klar definiert werden, für alle außereuropäischen Investoren gleich angewandt werden und sowohl dem verkaufswilligen deutschen Eigentümer und Anteilseigner wie auch dem ausländischen Käufer Rechtssicherheit bieten. Effiziente Prüfverfahren sind sicherzustellen.
- „Kein Technologie-Protektionismus:“ Nationale Sicherheit generell auf den Schutz von Schlüsseltechnologien auszuweiten lehnt der BDI ab. Staatliche Investitionskontrollen dürfen kein Mittel der Industriepolitik sein. Um weiter ein offenes Investitionsklima zu gewährleisten, brauchen wir klare und transparente Kriterien dafür, in welchen Wirtschaftsbereichen Sicherheit und öffentliche Ordnung tangiert werden. Durch technologische Entwicklungen ist die Abgrenzung zwischen den für die nationale Sicherheit relevanten Technologien und anderen Technologien schwierig. Wirtschaft und Politik müssen sich dieser Aufgabe gemeinsam stellen.

Wettbewerbs- und Beihilferecht

Unsere Wettbewerbsinstrumente sind zwar auf dem Papier gut, adressieren aber nicht oder nur in ganz ungenügendem Maße marktverzerrende Praktiken oder gezielte staatliche Förderung, die von außen in den EU-Binnenmarkt hereingetragen werden. Dies führt derzeit zu Wettbewerbsnachteilen für unsere Unternehmen. Der BDI fordert deshalb, bestehende wettbewerbsrechtliche Instrumente auf nationaler und EU-Ebene auf ihre Effektivität hin zu überprüfen und gegebenenfalls anzupassen oder neue Instrumente zu schaffen.

Forderungen:

- Neue Kriterien zur Feststellung von Marktmacht bei koordiniertem Handeln: Ein Risiko durch chinesische Übernahmen wird in der Möglichkeit des Aufbaus einer marktbeherrschenden Stellung gesehen. Eine solche Marktmacht könnte durch formaljuristisch unabhängig auftretende Investoren aufgebaut werden, die jedoch im Rahmen der zentralen Wirtschaftsplanung der chinesischen Regierung koordiniert handeln (insbesondere Staatsunternehmen). In einem solchen Fall haben es deutsche und europäische Wettbewerbsbehörden schwer, Marktmacht zu diagnostizieren und zu bekämpfen. Die wettbewerbsrechtlichen Instrumentarien sollten an die neuen globalen Herausforderungen angepasst werden.
- Neues Instrument gegen Wettbewerbsverzerrungen bei Übernahmen: Der BDI spricht sich dafür aus, ein neuartiges Instrument der Subventionskontrolle bei Auslandsinvestitionen einzuführen. Dieses sollte darauf abzielen, dass Deutschland und die EU ein offener Investitionsstandort bleiben. Beim Verdacht einer staatlich subventionierten Übernahme sollte eine Subventionskontrolle, unabhängig vom Herkunftsland des Investors, angewandt werden. In solchen Fällen sollten personell adäquat ausgestattete Prüfstellen beim Investor auf transparente Angaben zur betrieblichen Rechnungslegung (angelehnt an internationale Rechnungslegungs-Standards), auf Nachweise in der Eigentümer-Struktur und auf Nachweise zu den Finanzierungsquellen der Übernahme zurückgreifen können. Der BDI plädiert dafür, Instrumente zur Absicherung eines wettbewerbslichen Level Playing Fields auf EU-Ebene zu gestalten und bestehende Instrumente konsequent anzuwenden.
- EU-Beihilferecht auf Subventionen außerhalb der EU anwenden: Auch im EU-Beihilferecht besteht mit Hinblick auf den Systemwettbewerb und der Resilienz unserer marktwirtschaftlichen

Ordnung Anpassungsbedarf. Während staatliche Beihilfen unionsintern relativ stark reguliert werden und hohen Transparenzanforderungen unterliegen, gibt es keine Instrumente zur Einschränkung staatlicher Beihilfen außerhalb der EU, die sich aber im EU-Markt auswirken. Ein erster Schritt für mehr Wettbewerbsgleichheit wäre es, sogenannte "Matching Clauses" (Klauseln, die es erlauben, dort staatliche Beihilfen einzusetzen, wo staatliche Beihilfen im Ausland den Wettbewerb verzerren) im EU-Beihilfenrecht zu verankern und wirksam auszugestalten. Darüber hinaus sollte über die Möglichkeit einer Ausweitung des EU-Beihilferechts auf Beihilfen außerhalb der Union nachgedacht werden.

Öffentliche Ausschreibungen und Vergabeverfahren

Noch immer ist China dem WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen (Government Procurement Agreement – GPA) nicht beigetreten, obwohl es dies bereits seit vielen Jahren in Aussicht gestellt und in den WTO-Beitrittsprotokollen zugesagt hat. Während europäische Ausschreibungen für chinesische Bieter zugänglich sind, sind europäische Unternehmen bei chinesischen Vergabeverfahren häufig benachteiligt. Ausländische Bieter werden oft systematisch durch nicht nachvollziehbare Standards, „Buy-Chinese“-Verpflichtungen oder Punktesysteme mit Schlechterstellung ausländischer Firmen gegenüber chinesischen Firmen diskriminiert.

Neben dem mangelnden Marktzugang in China besteht zunehmend auch das Problem der Entstehung verzerrten Wettbewerbs in Verfahren zur Vergabe öffentlicher Aufträge in der EU. Verzerrter Wettbewerb kann insoweit auftreten, als EU-Unternehmen bei öffentlichen Vergaben im Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen stehen, die aufgrund staatlicher Unterstützung zu günstigeren Preisen als nicht subventionierte EU-Unternehmen anbieten können. Die Kontrollmöglichkeiten der EU-Kommission hinsichtlich der Wettbewerbs- bzw. Rechtskonformität von Angeboten bei öffentlichen Ausschreibungen in der EU sind bei Angeboten von EU-Unternehmen ausreichend vorhanden, bei Angeboten von Nicht-EU-Unternehmen begrenzt. Angesichts möglicher Wettbewerbsverzerrungen durch chinesische Anbieter muss hier dringend nachgebessert werden. Die Prüfmöglichkeiten für die Wettbewerbs- bzw. Rechtskonformität von Angeboten von Nicht-EU-Anbietern sollten ausgeweitet werden.

Forderungen:

- GPA-Beitritt Chinas nachdrücklich einfordern: Die Bundesregierung und die EU müssen den politischen Druck auf China weiter deutlich erhöhen, den bereits vor vielen Jahren im Rahmen des WTO-Beitritts von China zugesagten Beitritt zum WTO-Übereinkommen über das öffentliche Beschaffungswesen nun endlich zu vollziehen. Dem GPA kommt eine Schlüsselrolle bei der Öffnung noch verschlossener Märkte und der Bekämpfung unrechtmäßiger Praktiken bei der wirtschaftlich bedeutenden öffentlichen Beschaffung zu. China sollte sehr zügig ein akzeptables Beitrittsangebot vorlegen, dessen Marktöffnungsangebot dem Umfang der Marktöffnung der übrigen GPA-Staaten entspricht. Bisherige Angebote waren aus Sicht der deutschen Industrie unzureichend, etwa in den Bereichen der Bauwirtschaft und der Vergabe durch staatliche Unternehmen. Die Forderung nach schnellstmöglicher Vorlage eines befriedigenden chinesischen Angebots für den GPA-Beitritt sollte zu einer zentralen Forderung bei allen weiteren Verhandlungen mit China erhoben werden.
- Bei Vergaben in der EU Transparenzgebote strikt beachten und EU-Recht effektiv durchsetzen: Die nach dem EU-Vertrag und den EU-Richtlinien für öffentliche Aufträge geltenden Transparenzgebote müssen strikt beachtet werden. Dies bedeutet insbesondere, dass ausschreibungspflichtige öffentliche Aufträge nicht durch unzulässige „Direktvergaben“ abgeschlossen werden dürfen. Für eine effektive Rechtsdurchsetzung des EU-Vergaberechts ist außerdem erforderlich, dass Verletzungen der EU-Vergaberechtsvorschriften von der Kommission konsequent verfolgt werden. Die von der Kommission angekündigte Priorisierung

bezüglich der Vertragsverletzungsverfahren darf nicht zu einer Verringerung der Nutzung dieses zentralen Instruments der EU-Rechtsdurchsetzung führen.

- Bei Vergaben in der EU Dumping-Preise verhindern: Nach dem Modell der EU-Anti-Dumping-Untersuchungen im Güterhandel sollten Unternehmen auch bei Dumping-Angeboten im Bereich öffentlicher Aufträge ein wirksames Instrument erhalten, um auf einer effektiven Überprüfung von ungewöhnlich niedrigen Angebotspreisen zu bestehen. Es muss verhindert werden, dass Unternehmen aus der EU durch Dumping-Angebote von subventionierten Unternehmen aus Drittstaaten diskriminiert werden. Dies gilt für alle Vergabeverfahren in der EU, in ganz besonderer Weise jedoch für Vergaben im Rahmen von Projekten, die mit EU-Fördermitteln finanziert werden.
- Bekämpfung des Unterlaufens angemessener Standards bei Vergaben in der EU: Das EU-Vergaberecht sieht umfangreiche Möglichkeiten der Berücksichtigung von Umwelt- und Sozial- bzw. Nachhaltigkeitskriterien bei der Vergabe öffentlicher Aufträge vor. Um Wettbewerbsverzerrungen innerhalb der EU zu vermeiden, müssen diese Kriterien stets sorgfältig und strikt auftragsbezogen formuliert werden. Gleichzeitig muss im Kreis der EU-Mitgliedstaaten nachdrücklich der Konsens gestärkt werden, dass einzelne Mitgliedstaaten oder öffentliche Auftraggeber nicht Billigangebote von Anbietern aus Drittstaaten zulassen, indem sie Zugeständnisse an die Qualität der Ausschreibungsvorgaben machen.
- Wechselseitigen Zugang zu öffentlichen Aufträgen verbessern: Das von der EU-Kommission vorgeschlagene International Procurement Instrument (IPI) verfolgt prinzipiell die richtige Zielsetzung, dem im GPA verankerten Grundsatz eines ausgewogenen wechselseitigen Marktzugangs Geltung zu verschaffen. So ist das Ziel des IPI, der Kommission Ermittlungen wegen Diskriminierung von EU-Unternehmen bei öffentlichen Aufträgen in Drittstaaten zu ermöglichen, aus BDI-Sicht grundsätzlich zu unterstützen. Auch in der vorliegenden geänderten Fassung bedarf der Kommissionsvorschlag für das IPI weiterer Überarbeitung zur Vermeidung nachteiliger Wirkungen. Dabei muss sichergestellt werden, dass kontraproduktive Wirkungen, Mehraufwand für Unternehmen sowie Rechtsunsicherheiten für EU-Unternehmen und Vergabestellen in der EU vermieden werden. Das im GPA verankerte Prinzip der Gegenseitigkeit sollte gewahrt werden.

Wettbewerbsfähigkeit auf Drittmärkten

Mit den verstärkten globalen Ambitionen chinesischer Unternehmen und insbesondere im Zuge der BRI findet der Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen zunehmend auch auf Drittmärkten statt. Chinesische Wettbewerber können häufig günstiger anbieten als ihre Konkurrenten aus den traditionellen Industrieländern, da chinesische Banken bei der Exportfinanzierung nicht an die internationalen Standards (OECD-Konsens) gebunden sind.

Forderungen:

- Hermes-Deckung anpassen: Um den Nachteil gegenüber China zu verringern, sollten Deutschland und die anderen EU-Staaten bestehende Spielräume des OECD-Konsens in der Exportfinanzierung ausreizen (Orientierung an Belgien). In Deutschland sollte die Hermes-Deckung entsprechend angepasst werden. Dies gilt auf für kleinere Finanzierungen (sog. „small tickets“).
- Gleichzeitig sollten auf multilateraler Ebene Anstrengungen unternommen werden, um mit China gemeinsam globale Standards in der Export- und Projektfinanzierung zu entwickeln, die dem OECD-Konsens entsprechen.

- EU Konnektivitätsstrategie weiterentwickeln: Die im September 2018 von der EU-Kommission vorgestellte Konnektivitätsstrategie der EU sollte umgesetzt und weiterentwickelt werden. Partnerländer außerhalb der EU in Osteuropa und Zentralasien sollten auf breitere finanzielle Angebote von EU und EIB zur Kofinanzierung von Infrastrukturprojekten in ihren Ländern zurückgreifen können, damit sie mehr Alternativen zu den von China finanzierten BRI-Projekten haben. Die Kompetenz der deutschen Industrie in der Nachhaltigkeit von Projekten kann so besser zum Einsatz gebracht werden.

2.4 Internationale Zusammenarbeit

Multilaterale Ordnung im Bereich Wirtschaft

Die hohe Innovationskraft und Leistungsfähigkeit der deutschen Industrie kann im internationalen Wettbewerb nur dann bestehen, wenn der ordnungspolitische Rahmen der Weltwirtschaft ein Level Playing Field im Wettbewerb garantiert. Die WTO, IWF und Weltbank, die OECD, G20, G7 sowie internationale Vereinbarungen, etwa im Bereich der Klimapolitik oder die UN Sustainable Development Goals gestalten diesen Rahmen und müssen das Level Playing Field im Wettbewerb sicherstellen.

Mit dem multilateralen Handelssystem der WTO wurde bislang der effektivste und umfassendste Rahmen geschaffen, um offene Märkte, regelbasierten Handel und Wettbewerb zu wahren und zu gestalten. Die WTO-Abkommen gehen weit über Zollfragen hinaus und berühren Themen wie Subventionen, den Schutz geistigen Eigentums, Dienstleistungshandel und Investitionsaspekte. Zu den Grundprinzipien gehören die Nicht-Diskriminierung und die Inländerbehandlung. Dies bedeutet, dass ausländische Unternehmen auf dem Heimatmarkt grundsätzlich nicht schlechter gestellt werden dürfen. Zudem bietet die WTO etablierte Verfahren zur Verhandlung, Regelüberwachung und Streitschlichtung.

Auch wenn die WTO einen naheliegenden und ordnungspolitisch sauberen Weg dafür bietet, neue und tragfähige Regeln für den Wettbewerb mit China zu etablieren, dürfte er durch die aktuelle Krise multilateraler Institutionen erschwert werden. Die derzeitige US-Administration entzieht der WTO zunehmend die Unterstützung und gefährdet mit der de-facto-Blockade der Berufungsinstantz des Streitschlichtungsmechanismus ihr Funktionieren. Hinter der Krise der WTO und dem Verhalten der USA liegt jedoch das tieferliegende Problem, dass seit der Gründung der WTO und mit dem wirtschaftlichen Erstarken der großen Schwellenländer, hauptsächlich Chinas, bei zentralen Fragen kein angemessener Ausgleich zwischen den Interessen dieser Länder und der traditionellen Industrieländer gefunden werden konnte. Zu diesen Fragen gehören die weitere Marktöffnung, Wettbewerb im Industrie- und Dienstleistungsbereich und Regeln für den modernen Welthandel (z. B. E-Commerce). Ein Problem der WTO ist der undifferenzierte Entwicklungsland-Status von großen Schwellenländern. China reklamiert weiterhin das Recht, an seinem Status als Entwicklungsland festzuhalten. Dieser bedingt substanzielle (niedrigere Zölle), administrative und prozedurale Vorteile für China. Aus Sicht vieler traditioneller Industrieländer ist dieser Status nicht mehr zeitgemäß und hat sich in Folge seiner wirtschaftlichen Entwicklung überholt.

Für die deutsche Industrie ist es ein Hauptanliegen, das multilaterale Handelssystem zu stärken und zu modernisieren. Dieser Prozess kann ein Eckpfeiler sein, um den Wettbewerb mit China dauerhaft im Sinne eines Level Playing Field zu regeln. Dafür müssen die traditionellen Industrieländer einen klaren gemeinsamen Ansatz finden und in einen konstruktiven Dialog mit China und den anderen WTO-Mitgliedern eintreten. Aber auch außerhalb der WTO, in der G20, G7 und der OECD bedarf es verstärkter Anstrengungen. Alle, auch die EU, die USA und China, sollten ein Interesse daran haben,

einen intakten Regelungsrahmen für den globalen Wettbewerb des 21. Jahrhunderts zu gestalten und ausreichende Anreize für Innovationen zu setzen.

Forderungen:

- Gestaltungskraft der WTO als Grundpfeiler des regelbasierten internationalen Handels wieder stärken: Der BDI plädiert dafür, flexible Verhandlungsformate zu nutzen, um moderne plurilaterale Regelungen zu schaffen, die Vorbild für spätere multilaterale Vereinbarungen sein können.
 - Zu den Bereichen, in denen neue Regeln überfällig sind, gehören der elektronische Handel, Investitionserleichterungen (u. a. Transparenz, Nicht-Diskriminierung) und die heimische Regulierung von Dienstleistungen. Die WTO-Mitglieder müssen bereit sein, flexibel, entsprechend ihrer wirtschaftlichen Macht und Leistungsfähigkeit, Verpflichtungen zu übernehmen.
 - China, mit seinem Anspruch auf globale Technologieführerschaft, sollte sich nicht länger auf seinen undifferenzierten Status als Entwicklungsland zurückziehen. Der Druck auf China sollte erhöht werden, diesen Status aufzugeben.
 - China muss sich aktiv und verantwortungsvoll daran beteiligen, das multilaterale Handelssystem wieder handlungsfähig zu machen. Dazu zählt einerseits, dass sich das Land an sektoralen Initiativen beteiligen (z. B. zum Abbau weiterer Chemiezölle, für den Maschinenbau oder zur Öffnung des Dienstleistungshandels) und andererseits bestehende plurilaterale Abkommen ratifizieren und anwenden sollte.
 - Das WTO-Sekretariat muss in Verhandlungen und bei der Überwachung der Regeln mehr Kompetenzen erhalten, um Lösungsvorschläge zu machen und Fehlverhalten von Mitgliedern anprangern und sanktionieren zu können. Wir unterstützen den EU-Vorschlag, nicht-notifizierte Subventionen als solche anzusehen, die andere WTO-Mitglieder schwerwiegend beeinträchtigen. Die dadurch erzielte Umkehr der Beweislast kann für die ggfs. klagenden WTO-Mitglieder Vorteile haben. Insbesondere müssen effektivere Wege gefunden werden, damit die WTO-Mitglieder ihren Meldepflichten nachkommen und intransparente Subventionen aufgedeckt und beschränkt werden können. Priorität muss es haben, den Wettbewerb zwischen marktwirtschaftlich und staatswirtschaftlich organisierten Mitgliedern neu auszubalancieren. Dazu zählen auch neue pluri- oder multilaterale Regeln zum Umgang mit Staatsunternehmen und gegen den erzwungenen Technologietransfer (z. B. über Joint-Venture-Anforderungen oder die mangelhafte Durchsetzung von Regeln zum Schutz geistigen Eigentums oder nicht-tarifärer Handelshemmnisse).
 - Um die wachsenden Aufgaben umfassend und zeitgerecht zu erfüllen, muss die WTO finanziell und organisatorisch gestärkt und müssen ihre Kapazitäten der Streitschlichtung ausgeweitet werden.

- Zusammenarbeit der G20 intensivieren: Die G20 bietet ein Forum, um nicht nur mit gleichgesinnten, sondern auch mit „anders gesinnten“ „big players“ der Weltwirtschaft Lösungen für globale Herausforderungen zu finden. Ihr gehört – neben der EU und führenden Industrieländern – auch China an, so dass sie ein geeignetes Forum für die Behandlung globaler Probleme bildet. G20-Beschlüsse sind nicht bindend und hängen von der Kooperationsbereitschaft der Mitglieder ab, bieten aber die Möglichkeit, Kompromisse zwischen Staaten mit unterschiedlichen Interessen herbeizuführen.
 - Die Mitglieder der G20 sollten sich dringend wieder zum freien, regelbasierten und multilateralen Handel bekennen. Die G20 sollten ihre Verpflichtung zum „Standstill and Rollback on Protectionist Measures“ wiederbeleben.
 - Die WTO, die OECD und die UNCTAD müssen weiterhin von den G20 mit der Überwachung der G20-Handelsmaßnahmen beauftragt werden. Die G20 müssen sich

- für einheitliche Wettbewerbsbedingungen in allen wirtschaftlichen Bereichen einsetzen, darunter auch im digitalen Handel.
- Die G20 müssen Wettbewerbsverzerrungen für staatseigene Unternehmen eindämmen. Staatliche Zuschüsse verzerren die Wettbewerbsbedingungen zugunsten des chinesischen Standortes.
 - Die G20 müssen weiter Lösungen finden, um Überkapazitäten abzubauen. Die mangelnde Bereitschaft Chinas, Maßnahmen zu ergreifen, um die Überkapazitäten im Stahlbereich zu reduzieren, führt zu erheblichen Konflikten.
- G20 Global Forum on Steel Excess Capacity weiterführen: Das Globale Forum zu Stahlüberkapazitäten der G20 ist ein zentrales Forum, um die Problematik von Überkapazitäten im Stahlbereich zu lösen und die Transparenz zu erhöhen. Auch China ist Mitglied.
 - Das Mandat sollte über 2019 hinaus verlängert werden.
 - Die Mitglieder des Globalen Forums sollten die bisherigen Empfehlungen vollständig und umgehend umsetzen.
 - Überkapazitäten in anderen Sektoren, wie Aluminium und Hightech-Branchen, müssen dringend vermieden bzw. adressiert werden.
 - Einigkeit in der G7 wiederherstellen: Als ein zentrales Forum gleichgesinnter Partner geht die internationale Kooperation der G7 über die wirtschaftliche Zusammenarbeit hinaus. Als Interessen- und Wertegemeinschaft setzt die G7 Standards für Demokratie, Rechtsstaatlichkeit, Menschenrechte, die Marktwirtschaft und das regelbasierte internationale Handelssystem. Die Stärke der G7 ist abhängig von der Geschlossenheit der sieben Nationen sowie der Europäischen Union, mit der sie sich gemeinsam verpflichten, das regelbasierte Handelssystem voranzubringen und durch einheitliche Regeln und Standards eine Alternative zu Protektionismus und Abschottung stellen.
 - Die G7 müssen ihre politische Einigkeit wiederherstellen. „6+1-Lösungen“ wie beim G7-Gipfel im vergangenen Jahr, sollten vermieden werden.
 - Die G7 muss sich gemeinsam zum freien Handel bekennen und das regelbasierte internationale Handelssystem der WTO unterstützen. Auch wenn China nicht Mitglied der G7 ist, haben die Beschlüsse eine wichtige Signalwirkung.

Kooperation mit China

Eine Zusammenarbeit mit China ist nicht nur für eine Weiterentwicklung der WTO oder bei der Lösung globaler Probleme, wie dem Klimawandel, unerlässlich. Wo immer möglich, sollte Deutschland bzw. die EU China aktiv einbeziehen und seine Mitverantwortung bei der Lösung der gemeinsamen Aufgaben anmahnen. Auch bei den von China initiierten multilateralen Institutionen und internationalen Projekten ist Engagement und Mitgestaltung grundsätzlich im Interesse Deutschlands und Europas. China gegenüber muss signalisiert werden, dass wir zur Kooperation bereit sind, wenn die Ziele und Regeln von Institutionen und Projekten, wie der AIIB oder der BRI, im Einklang stehen mit etablierten internationalen Normen. Es geht bei den oben genannten Maßnahmen nicht um eine Behinderung chinesischer wirtschaftlicher Expansion, sondern um die legitime Kritik an solchen Vergabeverfahren und Projekten, die internationalen Standards nicht entsprechen.

Forderungen:

- Dialog mit China zur WTO-Reform intensivieren: Die auf dem 20. EU-China Gipfel beschlossene Arbeitsgruppe zur Weiterentwicklung der WTO bietet einen ersten Ansatz, um gemeinsam mit China Lösungsansätze für einen Interessenausgleich innerhalb der WTO zu entwickeln. In der Arbeitsgruppe sollen u. a. die chinesischen Handelspraktiken, wie marktverzerrende

Subventionen, erzwungener Technologietransfer oder die Rolle von staatseigenen Unternehmen besprochen werden. Die EU sollte China in diesen Bereichen seine Verantwortung für das Funktionieren des multilateralen Handelssystems aufzeigen.

- Aktive Mitgestaltung von internationalen chinesischen Initiativen: Deutschland und Europa sollten Chinas Versuche zur Weiterentwicklung des globalen Ordnungsrahmens ernst nehmen und an chinesischen multilateralen Institutionen und internationalen Projekten (z. B. AIIB, BRI) partizipieren, wenn deren Arbeitsweise internationalen Standards entspricht. Denn nur durch Partizipation sind konstruktive Kritik und Mitgestaltung nach europäischen Werten und Normen möglich. Allerdings ist Partizipation kein Selbstzweck. Eine politische Instrumentalisierung der Partizipation von Deutschland oder der EU an chinesischen Initiativen ist zu vermeiden.
- Umfassendes Investitionsabkommen zwischen der EU und China verhandeln. Die Verhandlungen sollten sich nicht nur auf den Schutz bestehender Investitionen konzentrieren, sondern die Chance nutzen, dass Verbesserungen im Marktzugang bei diesem Abkommen erstmalig mitverhandelt werden. Die bestehende Asymmetrie im Marktzugang zwischen China und Europa muss beseitigt werden. Die Verhandlungen sollten auf den bereits von China angekündigten Verbesserungen im Marktzugang aufbauen.
- Hebel als Lösungsansätze: Bereiche, in denen es starke gemeinsame Interessen gibt, etwa in der Gesundheitspolitik und Gesundheitswirtschaft, können ein Hebel für mehr Marktöffnung auf chinesischer Seite sein.
- Einbinden Chinas in Weltgesundheitspolitik: Die Weiterentwicklung der Weltgesundheitspolitik sollte fester Bestandteil der gemeinsamen multilateralen Agenda mit China sein. Ein wichtiger Schritt könnte eine Gesundheits-Roadmap der Gesundheitsbehörden zur Umsetzung der Sustainable Development Goals der UN sein. Auch das High Level Forum der UN, das im Jahr 2019 Universal Health Coverage thematisieren wird, bietet eine hervorragende Gelegenheit, globale Gesundheitspolitik gemeinsam mit China zu gestalten.

Abstimmung mit gleichgesinnten Partnern zu China

Angesichts des zunehmenden Wettbewerbs mit China ist ein rein kooperativer Ansatz nicht ausreichend. Die deutsche Industrie steht international mit ihren Forderungen hinsichtlich Chinas Wirtschaft nicht allein. Die Abstimmung mit Partnern anderer liberal geprägter Marktwirtschaften gewinnt zunehmend an Bedeutung. Anstatt individuell nach Antworten zu suchen, sollten sich Bundesregierung und EU-Kommission für ein koordiniertes Vorgehen einsetzen. Akteure der deutschen und europäischen Politik sollten sich stärker mit gleichgesinnten Partnern, insbesondere offenen und liberal geprägten Marktwirtschaften, koordinieren. Die EU muss ihr außenpolitisches Profil in der Welt stärken. Ihre Kanäle sollten dabei nicht auf offizielle Diplomatie beschränkt bleiben, sondern auch den informellen Austausch umfassen. Ein Beispiel hierfür sind die Anpassungen in den nationalen Gesetzgebungen in der EU, in Japan und in den USA im Bereich Anti-Dumping, in den Jahren 2016 und 2017 in Vorbereitung auf das Auslaufen von Übergangsfristen in den WTO-Beitrittsprotokollen mit China. Hier hat sich der Austausch zwischen den Experten der genannten Administrationen über alternative Preisbildungsmechanismen im Anti-Dumping-Instrumentarium als äußerst hilfreich erwiesen.

Forderungen:

- Enge Abstimmung mit gleichgesinnten Partnern: Deutschland und die EU müssen sich noch aktiver um gemeinsames Handeln mit anderen liberalen und offenen Marktwirtschaften bemühen. Deshalb brauchen wir dringend eine enge und zielgerichtete Abstimmung zu China und seinem Wirtschaftsmodell mit gleichgesinnten Partnern. Dabei sollte ein pragmatischer Ansatz mit themengebundenen Koalitionen verfolgt werden. Auch mit den USA sollte trotz derzeitiger handelspolitischer Differenzen weiterhin eine Abstimmung in China-bezogenen Fragen angestrebt werden. Die USA bleiben geopolitisch der wichtigste Partner für die EU. Partnerschaft bedeutet aber auch, eigene Interessen kenntlich zu machen und diesen Interessen schädlichen Strategien, wie containment oder de-coupling, entgegenzutreten. Insgesamt sehen sich die Unternehmen aller G7-Partner in China mit den gleichen Handels- und Investitionshemmnissen konfrontiert.
- Plurilaterale Abkommen im Kreis der liberalen Marktwirtschaften: Eine umfangreichere WTO-Reform dürfte ein langwieriges Unterfangen werden. Mittelfristig könnte eine andere Option, bestehende Lücken im WTO-Recht effizient und schnell zu schließen, darin bestehen, in einem Kreis gleichgesinnter Partner neue Regeln zu setzen.
 - Der BDI spricht sich dafür aus, z. B. im Kreis der OECD-Länder plurilaterale Vereinbarungen zu Wettbewerbsrecht, Investitions- und Technologieschutz anzustreben, die in der Konkurrenz mit staatlich geprägten Volkswirtschaften ein Level Playing Field sicherstellen.
 - Das Ziel sollte es sein, innerhalb des Kreises der Marktwirtschaftsländer eine möglichst hohe Integrationstiefe mit einheitlichen und hohen Standards sicherzustellen. Gegenüber Ländern außerhalb dieses Kreises sind dagegen Anreiz-, Kontroll- und Transparenz-Mechanismen angezeigt, die Firmen aus diesen Ländern dazu anhalten, sich in den Märkten der Gleichgesinnten an gestärkte Regeln zu halten.

Außen- und außenwirtschaftspolitische Offensive

Neben der vertieften Zusammenarbeit mit gleichgesinnten Partnern ist ein weiterer Pfeiler der internationalen Zusammenarbeit eine außenpolitische Offensive. Im Fokus sollten dabei insbesondere die Länder Osteuropas, Zentralasiens, Südasiens, Lateinamerikas und Afrikas stehen. Diese Regionen sind in den letzten Jahren zu geografischen Schwerpunkten für die Umsetzung der chinesischen BRI geworden, wodurch ein neuer Wettbewerb um Einfluss ausgelöst wurde. Die Erfahrungen der letzten Jahre haben gezeigt, dass BRI-Projekte mit erheblichen wirtschaftlichen und politischen Risiken für die Zielländer der Projekte einhergehen können, allem voran die Überschuldung bei chinesischen Geldgebern. Hier gilt es zum einen, Aufklärungsarbeit zu leisten und die Vorteile von nachhaltig und transparent gestalteten Projekten deutlich zu machen. Gleichzeitig muss das europäische Engagement in diesen Ländern verstärkt werden. Der Ausbau des EU-geförderten Projektgeschäfts in Europas Peripherie spielt dabei eine besonders wichtige Rolle.

Die deutsche Industrie ist auch weiterhin an einem engen wirtschaftlichen Austausch mit China interessiert und lehnt eine gezielte und politisch forcierte wirtschaftliche Entflechtung ab. Dennoch ist es aus Sicht der deutschen Industrie generell sinnvoll, diversifizierte Handelsbeziehungen zu unterhalten und Investitionsentscheidungen zu treffen. Eine zu starke Abhängigkeit von einem einzelnen Markt ist immer mit politischen und wirtschaftlichen Risiken verbunden, die es zu minimieren gilt. Um eine Diversifizierung von Absatz- und Beschaffungsmärkten sowie Produktionsstandorten zu befördern, sollten die entsprechenden Rahmenbedingungen für Unternehmen verbessert werden. Zentral hierfür ist der weitere Ausbau von Handels- und/oder Investitionsabkommen durch die EU – insbesondere in der Wachstumsregion Asien. Für die

Erschließung neuer Auslandsmärkte ist außerdem eine Stärkung der Instrumente der Außenwirtschaftsförderung notwendig.

Forderungen:

- EU-Alternativen zu Chinas BRI schaffen: Die im September 2018 veröffentlichte EU-Konnektivitätsstrategie bietet gute Ansatzpunkte und sollte zügig weiterentwickelt und implementiert werden. Ihre Anschlussfähigkeit an BRI sowie auch an die von Japan und Australien angestoßene Initiative Free and Open Indo-Pacific ist zu prüfen.
- Pilotprojekte und Plattformen fördern: Gemeinsame Leistungsangebote der deutschen und europäischen Wirtschaft müssen durch Plattformen gefördert und durch Pilotprojekte auch politisch unterstützt werden. Eine hochrangigere politische Begleitung der Projekte ist in vielen Drittmärkten wichtig.
- Ausbau von modernen Handels- und Investitionsabkommen: Vor dem Hintergrund der fragilen Situation der multilateralen Handelsordnung wird es für die Europäische Union immer wichtiger, durch bilaterale Freihandelsabkommen den regelbasierten Handel zu stärken, Märkte zu öffnen und europäische Standards und Werte international zu verbreiten. Die Ratifizierung der EU-Freihandelsabkommen mit Japan sowie Singapur und Vietnam sind wichtige Schritte, ebenso der neue EU-Ansatz, Handelsabkommen als EU-only-Abkommen abzuschließen, um die Ratifizierung zu vereinfachen und zu beschleunigen. Diese Abkommen haben einen hohen Nutzen für Unternehmen und Modellcharakter für die angestrebten Wirtschaftsverträge mit den übrigen ASEAN-Staaten, mit Australien und Neuseeland.
- Stärkung der Außenwirtschaftsförderung: Instrumente der Außenwirtschaftsförderung wie Auslandsmessen, Markterschließungsprogramme oder Exportkreditgarantien helfen Unternehmen bei ihrem Auslandsgeschäft und insbesondere bei der Erschließung neuer Märkte. Um eine Diversifizierung der deutschen Absatzmärkte zu fördern, stellen insbesondere Exportkredit- und Investitionsgarantien ein unabdingbares Instrument dar. Ohne ausreichende Deckungen ist der Zugang zu ausländischen Märkten für viele Unternehmen eingeschränkt. Die Anpassung im Bereich der lokalen Kosten bei der Hermesdeckung sind hierbei ebenso Kernanliegen der deutschen Industrie, wie die Verfügbarkeit flankierender attraktiver Finanzierungsinstrumente. Deutschland sollte daher:
 - den Zugang zu Exportkrediten erleichtern, insbesondere auch für kleinere Auftragsvolumen (small tickets);
 - die Exportkontrolle entsprechend internationaler Abkommen anwenden;
 - extraterritoriale Sanktionen zurückweisen;
 - ausländische Direktinvestitionen aus Deutschland in anderen asiatischen Staaten fördern und absichern.

Impressum

Bundesverband der Deutschen Industrie e.V. (BDI)
Breite Straße 29, 10178 Berlin
www.bdi.eu
T: +49 30 2028-0

Redaktion

Dr. Stefan Mair
Friedolin Strack
Ferdinand Schaff

Ansprechpartner

Abteilung Internationale Märkte
T: +49 30 2028-1409
f.schaff@bdi.eu

BDI-Dokumentennummer: D 1008