



Mehr als Reziprozität

Plädoyer für die Neuausrichtung der europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen

Matthias Schäfer, David Merkle, David Gregosz

- › Europa sollte in Kenntnis seiner eigenen Stärken gegenüber China eine Strategie wählen, die von den Maximen **Regeltreu, Robust und Kohärent** geprägt ist.
- › Asiens und Chinas Rolle für eine weltweite wirtschaftlich und sozial stabile Entwicklung sind zu unterstreichen und anzuerkennen. Konkurrierende Ordnungsmodelle sollten Ausgangslage für einen kritisch-konstruktiven Dialog mit China sein.
- › Ein multilateraler Regulierungsrahmen muss prioritäres Ziel bleiben, in den auch die Handelsbeziehungen mit China eingebettet sind. Ein Konsens zu den handelspolitischen Normen muss dabei international gesucht werden.
- › Bilaterale Wirtschaftsinteressen müssen in eine kohärente europäische Interessenformulierung eingebettet werden.
- › Europa muss Angebote zur Vernetzung zwischen Regionen und Subregionen anbieten und gezielt fördern, um Alternativen zu chinesischen Akteuren zu schaffen.
- › Daneben muss **europäisches Handeln** wieder stärker in das Bewusstsein unserer Akteure rücken.

Inhaltsverzeichnis

Einführung	2
Reziprozität gefordert	3
Europas Wirtschaftsbeziehungen zu China: Regeltreu, Robust und Kohärent	3
Schlussfolgerungen: Eigene Stärken als Basis für Reziprozität	6
Impressum	7

Einführung

Die Beziehungen zur Volksrepublik China sind eines der außenpolitischen Schwerpunktthemen der deutschen EU-Ratspräsidentschaft. Angesichts der Tatsache, dass beide Seiten „grundsätzliches voneinander trennt,“ bleibt ein „offener, kritisch-konstruktiver Dialog mit China wichtiger denn je, um unsere europäischen Werte und Interessen behaupten zu können,“ so Bundeskanzlerin Angela Merkel am 28.05. bei einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung.¹

Bald zwanzig Jahre liegt der Beitritt Chinas zur Welthandelsorganisation nun schon zurück. In diesen beiden Dekaden hat die chinesische Volkswirtschaft eine entscheidende Rolle in und für die Weltwirtschaft eingenommen, sich aber entgegen vieler Hoffnungen nicht in Richtung einer offenen Marktwirtschaft entwickelt. Die Kommunistische Partei Chinas setzt auf ein Modell, welches marktwirtschaftliche Elemente punktuell inkorporiert, letztlich aber von staatlicher Planung und einer dominanten Rolle der Staatspartei KP durchdrungen bleibt. Da grenzüberschreitende Wirtschaftsbeziehungen, verkürzt als Globalisierung umschrieben, ein Mindestmaß an globalen Regeln und Prinzipien voraussetzen, ergibt sich für die Europäische Union ein fundamentales außenwirtschaftliches Problem in Bezug auf China: Wie umgehen mit einem Land, das mit seinem staatskapitalistischen System Spielregeln im eigenen Ermessen aufstellt und interpretiert. Bildhaft gesprochen spielt China nicht nach den Regeln, die auf dem Fußballplatz gelten. Egal ob man sich dann in China selbst oder auf anderen Märkten in der Welt miteinander misst, am Ende ist das Spiel von Fouls und Regelübertritten des Gegenübers gekennzeichnet und nicht ausgewogen.

Angesichts der gewachsenen Bedeutung der chinesischen Volkswirtschaft und der jüngeren politischen Entwicklung wird jeder Wirtschaftsraum, auch der europäische, diese Frage beantworten und eine entsprechende Spielstrategie wählen müssen. Die USA haben sich mit dem Amtsantritt Donald Trumps dazu entschieden, Pekings Spielweise – unter Inkaufnahme von Kollateralschäden – mit drastischen Mitteln zu beantworten. **Europa sollte in Kenntnis seiner eigenen Stärken eine andere Strategie wählen, die von den Maximen Regeltreu, Robust und Kohärent geprägt ist.** Das Papier soll einen Debattenbeitrag zu einer notwendigen europäischen Strategie leisten und die Frage reflektieren, wie zukünftig mit China umgegangen werden sollte.

Reziprozität gefordert

Die für die Funktionsfähigkeit von Märkten grundlegenden Vorbedingungen wie Wettbewerb, Investitions- und Eigentumsschutz, Nicht-Diskriminierung oder gleichberechtigter Marktzugang werden immer wieder zum Gegenstand europäisch-chinesischer Dialoge, ohne dass zufriedenstellende nachhaltige Verbesserungen eingetreten wären. Es bedarf also einer grundsätzlicheren Diskussion über die Durchsetzung der Ordnungsprinzipien, die eine globalisierte Welt prägen sollen.

In jüngster Vergangenheit ist mit Blick auf die europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen immer wieder die Forderung nach mehr Reziprozität erhoben worden. Der europäische Ruf nach Fairness und Gegenseitigkeit im Geschäftsgebaren mit China deutet allerdings auf einen Grundkonflikt hin, der vielfach aus dem Blick gerät. Die marktwirtschaftlichen Prinzipien, die der (westlich-geprägten) Weltwirtschaftsordnung zugrunde liegen und durch multilaterale Institutionen abgesichert werden sollen, sind für Peking grundsätzlich nur bedingt zustimmungsfähig. Allerdings bleibt ein gemeinsames Verständnis für die wesentlichen Grundpfeiler des internationalen Handels essentiell, je mehr die Interaktion zwischen Staaten zunimmt.

Können wir jedoch erwarten, dass sich allein die USA, Europa oder China, vielleicht die G7, G11 oder G20, die OECD- oder die ASEAN-Staaten, die Staaten, die sich offiziell an Chinas Neuer Seidenstraßeninitiative beteiligen, auf eine einheitliche Grundordnung verständigen? Solange dies nicht möglich ist, bleibt der Ansatz der Reziprozität, letztlich des römischen *do ut des*, des Gebens und Nehmens, ein Verfahrensansatz, um schrittweise Annäherung zu erzielen und einen dauerhaften internationalen, wenn gerade nicht multinationalen Dialog aufrechtzuerhalten.

Europas Wirtschaftsbeziehungen zu China: Regeltreu, Robust und Kohärent

Die durch die EU-Kommission verantwortete europäische Außenwirtschaftspolitik, verstanden als gemeinschaftliches Instrument zur Wohlfahrtsförderung und Wahrung europäischer Interessen, sollte Peking stärker auf die Einhaltung wirtschaftlicher Spielregeln verpflichten und vorhandene Schiedsrichter, etwa die Welthandelsorganisation, ertüchtigen. Überdies sollten im Dialog mit China die folgenden strategischen Interessen handlungsleitend sein:

1. Asiens und Chinas Rolle für eine weltweite wirtschaftlich und sozial stabile Entwicklung sind zu unterstreichen und anzuerkennen. Ihre Einbettung in die multilaterale Welt ist schlicht zu groß und zu bedeutend, speziell auch im Lichte der aktuellen digitalen, klimapolitischen oder pandemischen Herausforderungen, als dass die Lösung von reziproken Unstimmigkeiten in einem leichtfertigen *decoupling* gesucht werden sollte.

2. Ein multilateraler Regulierungsrahmen muss prioritäres Ziel bleiben. Das grundsätzliche Bekenntnis zu globalem Handel und internationalen Wertschöpfungsketten sollte entschiedener als früher mit der Notwendigkeit einer starken und für alle geltenden internationalen Regulierung verbunden werden. Eine funktionsfähige Umsetzung dieser Regulierung und schnelle Streitschlichtungen müssen zur Akzeptanz des Rechtsrahmens beitragen. Deshalb ist verstärkt auf Lösungen im Rahmen der WTO hinzuwirken. Dies muss prioritäres Ziel bleiben.

Es bedarf einer grundsätzlicheren Diskussion über die Durchsetzung der Ordnungsprinzipien, die eine globalisierte Welt prägen sollen.

Notwendigkeit einer starken und für alle geltenden internationalen Regulierung als Basis

3. Wir müssen konkurrierende Ordnungsmodelle als Ausgangslage für unsere Diskussionen anerkennen. Unterschiede zwischen unserem europäischen Ordnungsmodell und denjenigen in anderen Teilen der Welt, sind präzise herauszuarbeiten und anzuerkennen. Dies bedeutet aber nicht eigene Überzeugungen aufzugeben: Wir sind überzeugt, dass freiheitliche Gesellschaften langfristig nicht nur widerstandsfähiger und wohlhabender sind, sondern auch unveräußerliche Rechte von Menschen absichern, die autoritäre Systeme gerade nicht wertschätzen. Die Funktionsweise des chinesischen Staatskapitalismus mit dem steuernden Zugriff der Kommunistischen Partei Chinas auf das gesamte Wirtschaftsleben gilt es im Lichte reziproker Ansätze stärker in die Diskussionen einzubeziehen. Hierin liegt ein Schlüsselaspekt im Unterschied unserer Vorstellung von Wirtschaftsordnung.

4. Konsens zu handelspolitischen Normen muss international gesucht werden. Damit steigt die Wahrscheinlichkeit, dass sich auch China anpassen muss. Es ist nicht auszuschließen, dass die Unterschiede unserer Wirtschaftsordnungen insbesondere zu China zu fundamental sind, als dass sie durch eine Reziprozität-Strategie überwindbar sind. In diesem Fall wäre eine neue Phase der (mindestens) Bipolarität zu erwarten. Auch hierfür gilt es, sich strategisch vorzubereiten, indem zum einen der Kernbestand des eigenen europäischen Wirtschaftsmodells und seiner Gemeinsamkeiten geschärft wird und gleichzeitig der weltweite Verbund offener Gesellschaften und Marktwirtschaften vorangetrieben wird. Dabei werden dann auch Aspekte von Sicherheit eine größere Rolle in Ländern wie der Bundesrepublik Deutschland spielen, die Ordnungspolitik bislang primär anhand industrie- und wirtschaftspolitischer Fragen ausrichten.

5. Ausweitung des europäischen Investment Screening-Mechanismus. Die Erfahrungen aus dem nicht-reziproken Wirtschaftsverhältnis mit der VR China und die Zunahme an Investitionen chinesischer Unternehmen in strategisch wichtige Industrien bei uns haben dazu geführt, dass im vergangenen Jahr ein EU-weiter Investment Screening-Mechanismus etabliert wurde, der bis Oktober 2020 in den Mitgliedstaaten in die Praxis umgesetzt werden muss. China wird die Kritik am mangelnden Zugang zu chinesischen Marktsegmenten zurückzuweisen, in dem man einerseits auf die schrittweise Öffnung seiner Märkte und andererseits auf „ähnliche Abschottungsmechanismen“ in Europa verweist. Hier gilt es, die Unterschiede (Rolle und Subvention staatlicher Unternehmen in China; Mangel an Transparenz; erschwelter Zugang für europäische Unternehmen zu Ausschreibungsverfahren in China; nationale Gesetzgebung in China, die Schutz geistigen Eigentums von ausländischen Unternehmen erschwert) klar aufzuzeigen und ein Bild davon zu zeichnen, in welchen Branchen Zugänge europäischer Unternehmen in China weiterhin versperrt oder massiv eingeschränkt sind.

Kooperationen im Wissenschafts- und Technologiebereich; Kooperationen im Bildungs- und Kulturbereich, sowie das Engagement chinesischer Medien in Europa oder chinesische Investitionen in lokale Medien- und Verlagsgruppen müssen mit Diskussionen zu Screening-Mechanismen verknüpft werden. Auch in diesen Bereichen stehen ausländischen Akteuren auf dem chinesischen Markt nämlich nur selektiert Zugänge zur Verfügung. Die Debatte und Umsetzung der Screening-Mechanismen muss dabei im Blick behalten, dass sie unser eigenes Verständnis für die liberale Wirtschaftsordnung nicht in Frage stellt, sondern sich alleine auf die Herausforderungen von Wettbewerbern aus einem autoritär-staatskapitalistischen Umfeld bezieht und damit Eingang in unseren strategischen Diskurs zu China findet.

6. Bekenntnis zu internationalen Normen als gemeinsamen Nenner der EU-Mitgliedstaaten unterstreichen. Deutschland und die EU müssen stärker auf den Bedarf und die Interessen „ihrer schwächsten Glieder“ eingehen. Es gilt dabei eine möglichst große Schnittmenge der Interessen zu erreichen um in konkreten Streitfragen den Druck auf China

erhöhen zu können, nämlich indem europäische Interessen breit und umfassend vertreten werden. China buhlt um die Unterstützung Europas bei der Stärkung multilateraler Institutionen, spricht konkret von der „Aufrechterhaltung der regelbasierten Ordnung“; nutzt aber vor allem den eigenen Einfluss auf die Institutionen um Strukturen im eigenen Sinne zu formen oder etabliert eigene Institutionen und Strukturen. Die EU muss als Antwort darauf also die Stärken liberaler Ökonomien zusammenbringen und diese in die Formulierung klarer Interessen ummünzen. Hierbei sind grundsätzliche gemeinsame Positionen als Antwort auf die zunehmenden chinesischen Versuche der Vereinnahmung zu definieren. Im Kern müssen Prinzipien zur Orientierung gefunden werden, die von europäischer Seite als nicht verhandelbar gelten.

Das gilt auch für von chinesischer Seite vehement als Einmischung in innere Angelegenheiten bezeichnete politisch sensible Themen wie das Sicherheitsgesetz in Hongkong und den Status Taiwans. Die Glaubwürdigkeit auf Seiten der EU kann nur durch ein entschiedenes Eintreten für die Aufrechterhaltung des Status Quo in beiden Fragen erreicht werden. Daneben sind auch konkrete wirtschaftspolitische Fragestellungen wie die Einbindung chinesischer Unternehmen in die 5G-Infrastruktur ganz klar als direkte Konsequenz aus innenpolitischen Trends in Peking zu benennen. Gäbe es kein chinesisches Sicherheitsgesetz und damit keine politische Verpflichtung chinesischer Unternehmen im Zweifel im Auftrag der chinesischen Regierung Zwangsmaßnahmen auszuführen, dann würden wir hier auch keine Debatten zur Gewährleistung der Sicherheit unserer kritischen Infrastrukturen führen. Es muss also ein klares Signal in Richtung Peking ausgesendet werden, dass politische Interessen nicht unter Androhung wirtschaftlicher Konsequenzen geäußert (wie jüngst gegenüber Australien) oder gar umgesetzt werden können.

7. Bilaterale Handelsinteressen der EU-Mitgliedstaaten mit China müssen stärker in Brüsseler Institutionen koordiniert werden. Mit dem anvisierten Investitionsabkommen zwischen China und der EU sollte deutlich gemacht werden, dass Pekings Wunsch, in informellen Gremien wie dem 17+1 Format zu agieren, nicht entsprochen werden kann und letztlich als Spaltungsversuch interpretiert werden muss. Hier braucht es ein klares Bekenntnis zu den dafür vorgesehenen Ansprechpartnern Kommission und Europäischer Rat. Unter anderem sollte die Überzeugung formuliert werden, dass Gesprächsformate wie 17+1 keinen angemessenen Rahmen für den Austausch zwischen der VR China und den Ländern Zentral- und Ost-europas bilden können. Gleichzeitig müssen auch die westeuropäischen Staaten ähnliche, auf eigenen Interessen beruhende Formate mit China öffnen und transparent gegenüber Brüssel kommunizieren. Auch Deutschland muss glaubhafter seine Wirtschaftsinteressen im Kontext einer kohärenten europäischen Interessenformulierung einbetten. Brüssel muss Ansprechpartner Nr. 1 sein, wenn es darum geht, dass Verträge in China unterschrieben werden. Zum Beispiel sollte ein europäischer Vertreter der Handelskommission mit am Tisch sitzen, wenn es zu einer von Medien und Regierungschefs begleiteten Vertragsunterzeichnung zwischen einem europäischen und einem chinesischen Unternehmen kommt. Es braucht also keine neuen regulatorischen Anforderungen, aber es muss ein klares symbolisches Signal in Richtung Peking gesendet werden. Hierfür kann ein Modus geschaffen werden, der einen Ablauf garantiert, ohne damit die Prozesse der wirtschaftlichen Zusammenarbeit und konkrete unternehmerische Vorhaben zu erschweren.

Die EU muss die Stärken liberaler Ökonomien zusammenbringen und diese in die Formulierung klarer Interessen ummünzen.

Deutschland muss glaubhafter seine Wirtschaftsinteressen im Kontext einer kohärenten europäischen Interessenformulierung einbetten.

Schlussfolgerungen: Eigene Stärken als Basis für Reziprozität

Wirtschaftliche Kooperation mit China ist und bleibt ein zweiseitiges Schwert: **Grundlagen für unsere Wettbewerbsfähigkeit müssen „daheim“ und im Verbund mit anderen Regionen geschaffen werden.** Deshalb müssen wir uns kritische Fragen stellen.

Gehen wir das Thema Reziprozität vielleicht zu sehr aus der Perspektive „Zugang zum chinesischen Markt“ an? Wie steht es um eigene, neue Ideen, die uns dabei helfen können, unsere Wettbewerbsfähigkeit zu erhalten und besser noch, zu steigern? Müssen wir nicht selbst dafür sorgen, dass durch eine robuste und selbstbewusste Haltung auch unsere Forderungen Gehör bei chinesischen Entscheidungsträgern finden?

Viel ist in den vergangenen zwei Jahren darüber diskutiert worden, wie europäische „Champions“ in klassischen, aber auch hochtechnologischen Industrien Europa zu Innovationen und eigenen Geschäftsmodellen anregen könnten. Der chinesische Markt bringt gleichzeitig immer mehr Unternehmen hervor, die sich anschicken, Strukturen, auch international, entscheidend zu prägen. Sei es im E-Commerce-Sektor, mit einer eigenen digitalen Währung, mit neuen technologischen Standards im Telekommunikationssektor; mit neuen Konzepten von Mobilität; im Bereich Smart Cities und in der Automatisierung industrieller Prozesse.

Reziprozität ist für uns bisher vor allem ein Thema für die Bereiche, in denen wir große Erwartungen an den chinesischen Markt haben, weil die Entwicklungen dort für den Schutz und die Marktanteile unserer industriellen Wirtschaftsakteure entscheidend sind. Was ist aber mit Bereichen, wie Big Data und Künstlicher Intelligenz, die sich bei uns noch stark im akademischen Umfeld und im Forschungs-&Entwicklungsbereich von transnationalen Unternehmen befinden? Hier sind wir wie nirgends anders auf die Erfahrungen und Fortschritte in China angewiesen, um Lerneffekte rund um datenbasierte Business Modelle nicht abgekoppelt von internationaler *state of the art* erzielen zu müssen.

Berlin und andere führende Standorte für Start-up-Unternehmen werden gezielt von chinesischen Investoren dazu genutzt, erfolgsversprechende Ideen schnell in chinesische Plattformen einzubinden. Hier gilt es für europäische Unternehmen viel mehr noch das nötige Werkzeug aus heimischer Hand zu haben. Mehr Risikokapital, mehr Rahmenbedingungen, die die Herausbildung neuer Cluster einfacher machen und die vor allem den Faktor Konnektivität nicht verkennen. Zentren der Digitalisierung, wie sie im Baltikum, in Südostasien, in Israel, aber auch in Ostafrika bestehen, müssen stärker in unseren Blick fallen. Europa muss **Angebote zur Vernetzung zwischen Regionen und Subregionen anbieten und gezielt fördern**, um Alternativen zu chinesischen Akteuren zu schaffen.

Daneben muss **europäisches Handeln wieder stärker in das Bewusstsein unserer Akteure rücken**. Wir brauchen mehr Zusammenarbeit mit den Akteuren, mit denen wir die gleichen Werte und Überzeugungen teilen und müssen diese stärker in den Mittelpunkt unseres Handelns rücken. Nicht nur als Staaten, sondern auch als Akteure auf Bundes-, Landes- und kommunaler Ebene, ja bis hinein in unsere eigenen Organisationen.

1 Bundeskanzlerin Angela Merkel über die außen- und sicherheitspolitischen Schwerpunkte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft am 28.05.2020 im Rahmen einer Veranstaltung der Konrad-Adenauer-Stiftung: <https://www.youtube.com/watch?v=7GKYCVITFs> [letzter Abruf: 10.09.2020].

Impressum

Die Autoren

Matthias Schäfer ist Leiter des Auslandsbüros in Shanghai/VR China der Konrad-Adenauer-Stiftung.

David Merkle ist Länderreferent China der Konrad-Adenauer-Stiftung.

David Gregosz ist Leiter des Auslandsbüros Polen und war zuvor Koordinator für internationale Wirtschaftspolitik bei der Konrad-Adenauer-Stiftung.

Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

David Merkle

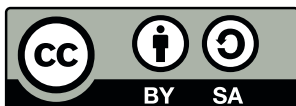
Länderreferent China
Europäische und Internationale Zusammenarbeit
T: +49 30 / 26 996-3804
david.merkle@kas.de

Postanschrift: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 10907 Berlin

Herausgeberin: Konrad-Adenauer-Stiftung e. V., 2020, Berlin
Gestaltung: yellow too Pasiek Horntrich GbR
Satz: Janine Höhle, Konrad-Adenauer-Stiftung e. V.

Hergestellt mit finanzieller Unterstützung der Bundesrepublik Deutschland.

ISBN 978-3-95721-754-7



Der Text dieses Werkes ist lizenziert unter den Bedingungen von „Creative Commons Namensnennung-Weitergabe unter gleichen Bedingungen 4.0 international“, CC BY-SA 4.0 (abrufbar unter: <https://creativecommons.org/licenses/by-sa/4.0/legalcode.de>).

Bildvermerk Titelseite
© vchalup, stock.adobe.com