

Am Scheideweg: Investitions- beziehungen EU-China

Das erste Jahr der neuen Dekade sollte für Brüssel, Peking und Berlin ein Schlüsseljahr werden. Für die künftigen Investitionsbeziehungen zwischen der EU und China sollten grundlegende Weichen gestellt werden. Die Coronakrise hat nun die ohnehin sehr ambitionierte politische Agenda durcheinandergewirbelt.

Die deutsch-chinesischen Regierungskonsultationen und der reguläre EU-China-Gipfel wurden abgesagt. Das Herzstück der diesjährigen Gipfelagenda im September in Leipzig steht dagegen nach derzeitiger Planung noch. Unter deutscher Ratspräsidentschaft wollen sich dort erstmals die EU-Kommissionspräsidentin, der EU-Ratspräsident und alle 27 EU-Staats- und Regierungschefs mit der chinesischen Führung treffen und – wie auf dem letzten EU-China-Gipfel 2019 in Peking beschlossen – nach sieben Jahren endlich die Verhandlungen über ein umfassendes Investitionsabkommen (EU-China Comprehensive Agreement on Investment, CAI) zum Abschluss bringen.

Investitionsabkommen als Basis erneuerter Partnerschaft

Mit dem CAI möchte die EU ein Fundament für den Ausbau der Wirtschaftspartnerschaft mit China legen. Zwar hat sich in der EU in den letzten ein, zwei Jahren ein breiter Konsens darüber gebildet, dass die offene Marktwirtschaft der EU in einem globalen systemischen Wettbewerb mit Chinas staatlich geprägtem Wirtschaftsmodell steht. Anders als die USA, wo eher an einer Entkopplung von der chinesischen Volkswirtschaft gearbeitet wird, legt die EU auch weiterhin großen Wert auf die Partnerschaftsagenda mit China. In einer vernetzten Welt gebieten es aus europäischer Sicht allein Themen wie Klimawandel oder der Umgang mit globalen Krisen, dass

Chinas Außenminister Wang Yi am 13. Februar 2020 im Rahmen einer Pressekonferenz in der Villa Borsig in Berlin



Foto: imago images / photothek (Janine Schmitz)

der systemische Wettbewerb und die vertiefte Partnerschaft mit China gleichzeitig gedacht werden.

Das CAI soll einen großen Teil der derzeit bestehenden Asymmetrien beim Marktzugang und die Schieflage in den Wettbewerbsbedingungen abbauen. Die EU möchte auch die besonders schwierigen strukturellen Probleme wie den Umgang mit Staatsunternehmen und staatlichen Subventionen angehen. Also genau die Bereiche, in denen die US-Regierung trotz massiver Strafzölle und enormem politischen Drucks bisher keine Einigung mit China erreichen konnte und die deshalb in künftige Verhandlungen über einen „Phase Two Deal“ verschoben wurden. Die EU hofft, mit dem CAI einen „dritten Weg“ als Alternative zum Handelskrieg der USA oder einem „Weiter wie bisher“ im Umgang mit China aufzeigen zu können.

Schwierige Verhandlungen unter erschwerten Bedingungen

Schon vor der Coronakrise war der Zeitplan für die CAI-Verhandlungen ambitioniert. Im vergangenen Jahr hatten sich China und die EU darauf verständigt, das Abkommen noch im Jahr 2020 abschließen zu wollen. Die Verhandlungen werden trotz der Krise weitergeführt. So fand die 28. Verhandlungsrunde Anfang März erstmals per Videokonferenz statt. Die nächste Verhandlungsrunde steht Ende April an. Laut EU-Handelskommissar Phil Hogan müsste bereits bis Juli eine Einigung in zentralen Punkten bestehen, um das Abkommen in Leipzig zum Abschluss bringen zu können. Für eine Einhaltung dieses Zeitplans spricht derzeit jedoch wenig. In der EU macht man dafür vor allem Chinas mangelnde Bereitschaft zu Zugeständnissen beim Marktzugang verantwortlich. Nachdem die chinesische Regierung Anfang des Jahres signalisiert hatte, dass man sich schon einigen werde, wenn beide Seiten aufeinander zuzingen, äußerte sich Phil Hogan kurz darauf wie folgt: „Meeting halfway will not work for the EU!“ Die EU sei bereits offen, China müsse sich noch öffnen.

Die Verhandlungen über das EU-China CAI lassen sich grob in drei Bereiche gliedern:

- Investitionsschutz und Streitschlichtung
- Marktöffnung
- Gleiche Wettbewerbsbedingungen (zum Beispiel Umwelt- und Sozialstandards, Umgang mit Staatsunternehmen, Subventionen, technische Standardisierung)

Im ersten Bereich sind Verhandlungspositionen vergleichsweise nah beieinander. Denn die meisten EU-Mitgliedstaaten haben in der Vergangenheit bereits bilaterale Investitionsschutzabkommen mit einem angemessenen Schutzniveau mit der Volksrepublik abgeschlossen. Größere Uneinigkeit besteht hier noch beim Thema Streitschlichtung. Die EU möchte ihr Konzept eines ständigen Investitionsgerichtshofes durchsetzen, China jedoch lieber am bestehenden System mit Schiedsgerichten festhalten.

Schwieriger sieht es im Bereich Marktöffnung aus. Hier hat China aus Sicht der EU bisher noch keine ambitionierten Angebote auf den Tisch gelegt. Zwar gab es Fortschritte, etwa bei Finanz- oder Telekommunikationsdienstleistungen (insbesondere Cloud-Dienste), in vielen anderen Bereichen – unter

anderem Automobil, Biotechnologie und Gesundheitsdienstleistungen – besteht China aber weiterhin auf umfangreichen Restriktionen für ausländische Investoren. Auch wenn Chinas Angebote beim Marktzugang bisher hinter den Erwartungen der EU geblieben sind, scheint hier doch Bewegung möglich, da China eine weitere Öffnung des eigenen Marktes grundsätzlich als Teil der eigenen Entwicklungsagenda betrachtet.

Anders sieht das im dritten Bereich der Verhandlungen aus. Die hohe Bedeutung von Staatsunternehmen und staatlichen Subventionen sieht China als einen integralen Bestandteil des eigenen Wirtschaftsmodells. Weil diese Themen auch im Rahmen der WTO, in der G20 und in den Verhandlungen zu einem „Phase Two Deal“ mit den USA auf der Tagesordnung stehen, scheinen größere Durchbrüche unwahrscheinlich.

Trends in den Investitionsströmen zwischen China und der EU

Welche längerfristigen Spuren die Coronakrise und die damit einhergehende Diskussion über die Nachteile von stark konzentrierten globalen Lieferketten in den Investitionsströmen zwischen der EU und China hinterlassen wird, ist derzeit noch nicht abzusehen. Deutliche Einschnitte im grenzüberschreitenden Kapitalverkehr als direkte Auswirkungen der Krise zeichnen sich dagegen bereits heute ab. Ein Großteil der geplanten internationalen M&A-Projekte liegt vorerst auf Eis, und zu erwartende Umsatzeinbußen schmälern

Anders als die USA legt die EU auch weiterhin großen Wert auf die Partnerschaftsagenda mit China.

die Investitionsbudgets von Unternehmen. Nach Schätzungen der UNCTAD werden die globalen FDI-Flüsse (flow of foreign direct investment) in den Jahren 2020/21 um 50 bis 70 Prozent einbrechen.

Der bemerkenswerteste Trend in den Investitionsbeziehungen zwischen China und der EU ist, dass der jährliche FDI-Fluss von China in die EU seit 2014 größer ist als in die andere Richtung. 2016 erreichte diese neue Entwicklung ihren Höhepunkt. Chinesische Unternehmen investierten damals laut Rhodium Group mit circa 35 Milliarden Euro etwa dreimal so viel wie europäische Unternehmen im selben Jahr in China. Seitdem nehmen die jährlichen Investitionsströme aus China aufgrund des Wachstumsrückgangs und verstärkter Kapitalverkehrskontrollen in China sowie der Zunahme von Investitionsprüfungen in der EU zwar stetig ab, lagen 2019 mit 11,6 Milliarden Euro aber immer noch leicht über dem Wert europäischer Investitionen in China. Diese erreichten aufgrund einiger großer Investitionsprojekte von EU-Firmen in China im vergangenen Jahr mit 10,7 Milliarden Euro ihren höchsten Wert seit 2014.

Ein weiterer wichtiger Trend besteht in der Art der Investitionen. Während chinesische Investitionen in der EU hauptsächlich auf M&A-Transaktionen beruhen (von 2010 bis 2019 rund 95 Prozent), tätigen EU-Unternehmen in China hauptsächlich Greenfield-Investitionen (von 2010 bis 2019 circa 76 Prozent), welche in der Regel mehr zu Wachstum und Arbeitsplätzen beitragen als M&A-Transaktionen. Dieser Unterschied wäre sicher nicht so drastisch, wenn China in mehr Bereichen Mehrheitsbeteiligungen und Übernahmen erlauben würde und das Gewicht von Staatsunternehmen in einzelnen Sektoren wie Stromerzeugung, Stromverteilung oder Eisenbahnbau geringer wäre.

Mauern runter in China oder Mauern hoch in der EU?

Die Ungleichgewichte und Asymmetrien in den Investitionsbeziehungen sind aus EU-Sicht auf Dauer nicht hinnehmbar. Je weniger Fortschritte bei der Marktöffnung und bei der Schaffung eines Level Playing Fields mit China erreicht werden, umso stärker werden in der EU die Rufe nach defensiven wirtschaftspolitischen Schutzmaßnahmen laut, sei es im Bereich Investitionsprüfungen, bei handelspolitischen Schutzmaßnahmen oder im Wettbewerbsrecht.

Die EU sollte aus Sicht des APA an ihrem Erfolgsrezept der Offenheit festhalten. Gleichzeitig tut die EU gut daran, Risiken für die nationale Sicherheit sowie Marktverzerrungen durch gezielte und effektive Instrumente zu minimieren. Das geplante International Procurement Instrument der EU, das bei öffentlicher Beschaffung das Prinzip der Reziprozität etabliert, ist ein Beispiel hierfür. Bei ihren Verhandlungen zum EU-China CAI sollte die EU auch weiterhin unbedingt auf das Prinzip „Inhalt vor Geschwindigkeit“ setzen. Nur ein umfassendes Abkommen, das den Marktzugang in China substantiell verbessert und gleiche Wettbewerbsbedingungen für europäische und chinesische Unternehmen in beiden Märkten garantiert, kann die Wirtschaftspartnerschaft der EU und China trotz des neuen Systemwettbewerbs in eine erfolgreiche Zukunft tragen.

Die EU sollte aus Sicht des APA an ihrem Erfolgsrezept der Offenheit festhalten.

APA-Geschäftsführung China:

Ferdinand Schaff

f.schaff@apa.bdi.eu / Telefon +49 30 2028 1409

Patricia Schetelig

P.Schetelig@bdi.eu / Telefon +49 30 2028 1532

www.asien-pazifik-ausschuss.de

APA
Asien-Pazifik-Ausschuss
der Deutschen Wirtschaft