Herausforderung Neue Seidenstraße

Europäische Antworten auf Chinas Auslandsexpansion

Thilo Großer, Freier Wirtschaftsjournalist und Diplom-Volkswirt.

China baut seit sechs Jahren an der „Neuen Seidenstraße“ – noch immer ohne breite deutsche Beteiligung. Nachdem Wirtschaft und Politik anfangs abwartend beobachtet haben, mehren sich die Initiativen, die Chinas geopolitische Strategie als Herausforderung ernst nehmen oder mitgestalten wollen. Die EU will ihr gar nacheifern. Die ICC setzt sich für eine konkrete Verbesserung der Rahmenbedingungen für Unternehmensinvestitionen ein.

One Belt,
One Road

© Arkadivna – istockphoto.com

Eine Billion Euro an potenziellen Investitionen Chinas haben das Interesse deutscher Unternehmen an der „Neuen Seidenstraße“ geweckt. Ihnen ist aber unklar, wie sie bei Projekten entlang der Tausenden Kilometer bis China einen Fuß in die Tür kriegen können. Das in Raum und Zeit ganz groß dimensionierte Projekt ist schwer zu greifen. Während es hierzulande an Übersicht und Transparenz mangelt, als sei der Informationsfluss aus Asien seit Marco Polo nicht zuverlässiger geworden, setzt China eine Absichtserklärung und Erfolgsmeldung nach der anderen in die Welt. Mangels Datenbasis lässt sich kleinteilig über einzelne Projekte sprechen oder über die Motive rätseln, denen die raumgreifenden Investitionen dienen. Ist es Handels- oder Geopolitik? Absatzförderung oder Entwicklungshilfe? Bündnisaufbau oder Hegemonialstreben?

Die Neue Seidenstraße mehr als eine Straße

Der Begriff „Neue Seidenstraße“ ist bewusst sehr weit gefasst, glaubt Lisa Flatten, Asien-Pazifik-Expertin bei der staatlichen Wirtschaftsförderung „Germany Trade & Invest“ (GTAI). „Er dient vor allem als Marketinginstrument, um chinesische Aktivitäten im Ausland positiv zu besetzen.“ Zum ersten Mal verwendet hat ihn Chinas Staatschef Xi Jinping 2013 in einer Rede in Kasachstan, die im Westen zunächst kaum beachtet wurde. Das Vorhaben Chinas, sich stärker mit Europa, Mittelasien, Afrika und nicht zuletzt seinen unterentwickelten Landesteilen zu verbinden, wird offiziell „Belt and Road Initiative“ genannt. Das für Erweiterungen offene Maßnahmenbündel umfasst sechs Handelskorridore über Landwege („Belt“ = Wirtschaftsgürtel), die von China ausgehen, und eine Kette von Häfen („Road“ = „maritime Seidenstraße“). „Es geht aber nicht nur um den Bau von Infrastruktur“, sagt Flatten. So werden auch Sonderwirtschaftszonen und Projekte der Stadtentwicklung, Energie, Landwirtschaft oder Kultur aufgeführt. Einen Chemiekomplex, den BASF bis 2030 für 10 Milliarden US-Dollar bauen wird, zählt China wegen dessen Lage am Tiefwasserhafen Zhanjiang als Teil der maritimen Seidenstraße. In der offiziellen Kommunikation der BASF zum Projekt spielte dieser Umstand bislang aber keine Rolle. Bei der Frage, welche Auslandsinvestition dazugehört und welche nicht, „wird auch viel Labelling betrieben“, hat Friedolin Strack beobachtet, Abteilungsleiter Internationale Märkte beim Bundesverband der Deutschen Industrie (BDI).

Daraus auf mangelnde internationale Resonanz der chinesischen Ambitionen zu schließen, ist ein Irrtum. Im August 2019 galten offiziell 138 Länder als Seidenstraßen-Kooperationspartner, doppelt so viele wie ein Jahr zuvor. Trotz manchen Dämpfers, etwa des Rückzugs Malaysias aus vereinbarten Bahn- und Pipelineprojekten, sind Brücken, Straßen, Schienenwege und Kraftwerke in Chinas Anrainerstaaten weiter in Planung, in Bau oder bereits fertiggestellt. Die positivste Darstellung der Aktivitäten auf der Großbaustelle liefert naturgemäß die chinesische Regierung. Sie wirbt auf dem „Belt and Road Portal“ mit Begriffen wie „Win-win-Kooperation“, „nachhaltiges Wachstum“, „friedliche Entwicklung“. Aber auch in Deutschland gibt es anerkennende Stimmen. „Die ‚Neue Seidenstraße‘ hat sich als umsichtige und starke Kraft erwiesen, um die Infrastrukturentwicklung in vielen teilnehmenden Ländern zu beschleunigen“, sagte der Siemens-Vorstandsvorsitzende Joe Kaeser auf der Seidenstraßen-Konferenz in Peking 2018, inzwischen auch Vorsitzender im Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft (APA). „Die Belt and Road Initiative hat weit über Asien hinaus einen Modernisierungsschub ausgelöst“, befand Volker Treier, Außenwirtschaftschef des Deutschen Industrie- und Handelskammertags (DIHK), bei der Vorstellung einer Studie.

Deutsche Firmen kommen kaum zum Zug

In China beschäftigen rund 5.000 deutsche Unternehmen mehr als eine Million Menschen. Wie viele an der Neuen Seidenstraße mitwirken, ist nicht zu ermitteln. Eine Umfrage des Verbandes Deutscher Maschinen- und Anlagenbau (VDMA) unter deutschen Maschinenbauern in China 2019 ergab einen sinkenden Anteil derjenigen, die zumindest die Möglichkeit für sich sahen, am Bau zu partizipieren. Abseits von Branchengrößen ist nur selten von Firmen zu hören, die Aufträge ergattert haben. Für deutsche Unternehmen hat sich das Projekt „bislang nicht wirklich als große Chance entpuppt“, urteilt Lisa Flatten. „Das Interesse ist zwar da, aber es fehlen die Möglichkeiten.“ Noch immer ist der Marktzugang für deutsche Firmen in China schwieriger als für chinesische in Deutschland. Diese Asymmetrie überträgt sich auf Projekte in Seidenstraßenländern. Wo chinesische Banken finanzieren, benachteiligt die intransparente Auftragsvergabe ohne Ausschreibung ausländische Firmen. Fast neun von zehn chinesisch finanzierten Verkehrsprojekten gehen an chinesische Unternehmen,

Lisa Flatten, GTAI

Friedolin Strack, BDI

berichtet das amerikanische Center for Strategic and International Studies (CSIS). Geben chinesische Banken und Behörden die Spielregeln vor, verlangen sie von Auftragnehmern häufig, dortige Normen und Standards anzuwenden. „Das ist sehr relevant für deutsche Unternehmen“, sagt Flatten. Angesichts solcher Entwicklungen fehlt es nicht an Warnungen vor Chinas ökonomischer Macht, zumal diese Europa spalten kann. Osteuropäische Regierungen kooperieren bereits mit Peking, auch Italien ist eingestiegen bei Chinas Projekt. In dem Netz, wie China es knüpfe, sei es gegenüber jedem einzelnen Teilnehmer der wirtschaftlich stärkere Akteur und könne darum seine Vorstellungen durchsetzen, argumentiert Nadine Godehardt, stellvertretende Leiterin der Forschungsgruppe Asien bei der Stiftung Wissenschaft und Politik (SWP).

Europas Seidenstraße heißt „Konnektivitätsinitiative“

Kritik an Chinas Rolle auf der Weltbühne erspart nicht die Selbstkritik. Der BDI hat zu Beginn des Jahres dargelegt, was sich aus Sicht der deutschen Industrie im Umgang mit China ändern müsse – ein Katalog mit mehr als 50 Forderungen, die sich wohlgemerkt nicht an Peking, sondern an Berlin und Brüssel richten. „Man kann China nicht dafür kritisieren, die eigenen Interessen zu verfolgen. Das ist das Recht jedes Landes“, sagt BDI-Außenhandelsexperte Strack. Wichtiger sind eigene Handlungen. „Es liegt an uns zu zeigen, dass wir in den betroffenen Ländern Projekte anstoßen und schnell umsetzen können.“ Seit einem Jahr scheint in Europa die Bereitschaft zu wachsen, Interessen gegenüber China klarer zu formulieren und stärker durchzusetzen. So empfing Frankreichs Präsident Emmanuel Macron im März in Paris Präsident Xi Jinping nicht allein, sondern als Zeichen der Geschlossenheit Seite an Seite mit Angela Merkel und EU-Kommissionschef Jean-Claude Juncker. Die EU-Kommission veröffentlichte ein Strategiepapier, das eine „Verschiebung des Gleichgewichts“ gegenüber dem „Systemrivalen“ China feststellt. 2018 rief sie eine eigene „Konnektivitätsinitiative“ ins Leben, die sich an Seidenstraßenländer richtet. Sie können Verkehrswege nun auch mithilfe europäischer Institutionen, Finanzen und Standards auf Vordermann bringen. „Wir begrüßen, dass die EU das Thema eurasische Konnektivität angeht“, sagt DIHK-Außenhandelschef Treier. „Letztlich ist für die deutschen Unternehmen wichtig, dass es diese Initiativen und damit verbundene Geschäftschancen gibt – umso besser, wenn diese auf Transparenz und internationalen Standards fußen.“ Für die Seidenstraßenländer könnte das Angebot der EU attraktiv sein, „wenn wir ihnen mehr lokale Wertschöpfung anbieten als China“, sagt Strack. Chinesische Firmen rekrutieren im Ausland kaum Arbeiter und erledigen vieles selbst. Darunter leidet ihr Image, etwa in Afrika. Begleitet wird die EU-Strategie von Hochschul- und Forschungskooperationen, zudem darf die Europäische Investitionsbank (EIB) nun auch in der Ferne, etwa mittelasiatischen Ländern, als Finanzier aktiv werden.

„Die Kritik ist in China angekommen“

Befürworter einer Mitwirkung Deutschlands an der Neuen Seidenstraße stellen ab auf die Einflussmöglichkeiten, die sich daraus ergeben. „Wenn wir uns nicht in irgendeiner Art beteiligen, können wir uns nicht beschweren. Dann können wir auch wenig verbessern“, sagt Volker Treier vom DIHK. Der Zeitpunkt, die abwartende Haltung aufzugeben, scheint günstig, weil sich auch in China ein Umdenken ausmachen lässt. „Die internationale Kritik ist in China zumindest angekommen“, sagt Lisa Flatten. Auf dem diesjährigen Seidenstraßen-Gipfel betonte Chinas Staatschef, internationale Standards stärker achten zu wollen – von der Projektentwicklung bis zum Ausschreibungsverfahren. Ein solcher Schwenk kann mehr sein als ein Lippenbekenntnis, muss es aber nicht. Er entspricht in jedem Falle einer anpassungsfähigen Geschäftspraxis, wie sie in China auch im Wirtschaftsverkehr üblich ist: „Verhandlungen werden in China als ein kontinuierlicher, dynamischer Prozess angesehen, in deren Verlauf die chinesische Partei ihre bisherigen Meinungen je nach Zwischenergebnis anpasst. Sowohl bei politischen als auch wirtschaftlichen Prozessen ist ein kulturelles Verständnis notwendig, um zum Ziel zu gelangen. An diesem fehlt es häufig leider auch auf europäischer Seite“, sagt Nikolaus von Jacobs, Partner in der Kanzlei McDermott Will & Emery, der mit langjähriger China-Erfahrung Unternehmen bei geschäftlichen Transaktionen begleitet. Eine engere Anbindung Europas an Chinas Wirtschaftsräume fiele in eine Zeit, in der in den USA die gegenteilige Strategie Anhänger findet. Der US-Präsident macht nicht nur viele Worte um die „Entflechtung“ von China, sondern lässt erste Taten im Handelskonflikt folgen. Was, wenn er von seinen Verbündeten Gefolgschaft einfordert? „Wir wollen keinen Bogen um China machen und können uns das auch nicht erlauben“, sagt Strack. Damit deutsche Firmen ihre Geschäftsverbindungen nicht abbrechen müssen wie im Fall Irans, befürwortet Strack eine einige, mit mehr Kompetenzen ausgestattete EU. „Der EU-Binnenmarkt ist der größte Markt der Welt. Wir müssen dafür sorgen, dass man uns nicht zwingen kann.“

Schlechte Behördenqualität ist eine Handelsschranke

„Ich glaube, dass viele Länder einen Fehler gemacht haben, indem sie sich nicht von Anfang an der

Dr. Christian Kaeser, Vorsitzender der ICC-Steuerkommission und Global Head of Taxes von Siemens, nahm für die Wirtschaft bei der Tagung des Belt and Road Initiative Tax Administration Cooperation Forums (BRITACOF) in Wuzhen, China teil. Neben ihm der stellvertretende OECD-Generalsekretär Dr. Ludger Schuknecht.

Dr. Volker Treier, DIHK

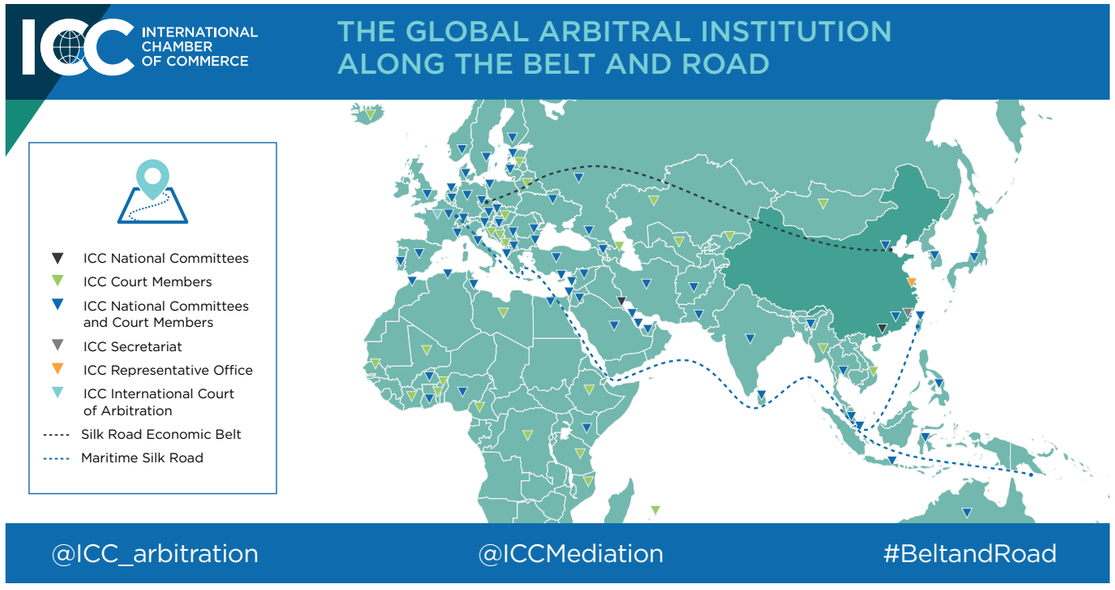
Dr. Christian Kaeser, Siemens

Dr. Nikolaus von Jacobs, McDermott Will & Emery

Dr. Patricia Nacimiento, Herbert Smith Freehills

John Denton, ICC

Die Welt von morgen



Die ICC macht die Vorteile der internationalen Streitbeilegung und Mediation bei den Ländern der Seidenstraße bekannt.

Seidenstraßen-Initiative beteiligt haben“, sagt John Denton, Generalsekretär der ICC. Auch die Unternehmen sieht er in der Pflicht. „Sie müssen aktiv werden, und den Chinesen sagen, unter welchen Bedingungen sie sich engagieren wollen.“ Großen gelingt das eher als kleinen. Während Deutsche Bahn, Siemens, Voith oder Commerzbank ihre Seidenstraßen-Projekte selbst vorbereiten, verhandeln und umsetzen können, sind Mittelständler noch stärker auf teilnahmefreundliche Rahmenbedingungen angewiesen. Die gibt es noch nicht. Stattdessen verschreckt Investoren und Händler eine schleppende Zollabwicklung, Doppelbesteuerung und unberechenbare Streitschlichtung. Beim Korruptionsindex von Transparency International stehen viele Seidenstraßenländer schlecht da. Kurzum: Ohne bessere Behördenqualität vor Ort werden die neuen Handelswege nicht florieren.

China arbeitet mit ICC zusammen

Beim Abbau dieser Handelsbarrieren arbeiten China und Wirtschaftsorganisationen wie die ICC zusammen. Als Vorsitzender der ICC-Steuerkommission nahm Christian Kaeser im Frühjahr an der Tagung des Belt and Road Initiative Tax Administration Cooperation Forums (BRITACOF) in Wuzhen teil. Der dort beschlossene Zweijahresplan umfasst Maßnahmen, die von einer Analyse steuerlicher Hindernisse sowie deren Beseitigung über Maßnahmen für eine bessere Regelbefolgung durch die Finanzverwaltungen, mehr Rechtssicherheit und eine stärkere Service-Orientierung bis hin zur digitalen Abwicklung reichen. „Das alles in zwei Jahren abzuarbeiten, ist extrem ambitioniert“, schätzt Kaeser, der als Global Head of Taxes die Steuerabteilung von Siemens führt. Was rasche Fortschritte verspricht, sind Personalschulungen. Erste Bildungsstätten – genannt Tax Academies – sind gegründet, davon eine in Kasachstan. Am ersten Kurs nahmen Steuerverwaltungen aus 13 Ländern teil, darunter Nepal, Tadschikistan und die Ukraine. „Das ist eine Supersache im ersten Schritt,“ sagt Kaeser. Denn die Unternehmen litten darunter, dass es entlang der Handelsrouten noch an Personal fehle, das Steuern und Zölle auf verlässliche Weise erhebe. Offen ist, ob Chinas grenzüberschreitende Steuer- und Zollkooperation in Konkurrenz zu jener der OECD, dem Forum on Tax Administration (FTA) tritt, oder ob sich beide in ihren Aktivitäten ergänzen.

Kommt der Schiedsspruch auf Chinesisch?

Ein institutioneller Wettbewerb mit offenem Ausgang herrscht auch bei den Schiedsgerichten. China hat 2018 drei spezielle Gerichte für die Neue Seidenstraße eingerichtet – eins für den Landweg, eins für den Seeweg und eins als Oberbehörde. Diese konkurrieren mit internationalen Schiedsgerichten um Streitfälle zwischen Geschäftspartnern unterschiedlicher Länder. „In der Regel entscheidet der mächtigere Vertragspartner darüber, wo verhandelt wird“, sagt Patricia Nacimiento, Partnerin in der Kanzlei Herbert Smith Freehills. Da bei Seidenstraßenprojekten meist ein maßgeblicher Partner aus China stammt, steigt die Wahrscheinlichkeit, im Streitfall vor dortigen Schiedsstellen zu landen. Legt die Schiedsklausel im Vertrag keine andere Sprache fest, läuft das Verfahren automatisch auf Chinesisch. „Für deutsche Firmen wäre das ein Riesenproblem“, sagt Nacimiento. Für die Lösung grenzüberschreitender Streitfälle hält sie internationale Instanzen, die neutral und groß sind, für geeigneter. Sie träfen am ehesten einen Spruch, der sich vollstrecken lässt.

Der Internationale Schiedsgerichtshof der ICC ist die weltweit renommierteste Schiedsinstitution. Die ICC hat auch eine eigene Arbeitsgruppe zur Neuen Seidenstraße gegründet und führt Veranstaltungen in den jeweiligen Ländern durch, um die Vorteile der internationalen Streitbeilegung und Mediation bekannt zu machen. Die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank (AIIB), die auch Projekte der Neuen Seidenstraße finanziert und zu deren Anteilseignern Deutschland gehört, hat die ICC zu einer der vertrauenswürdigen Institutionen für die Beilegung von Streitigkeiten ernannt. Zudem unterhalten ICC-Vertreter Kontakte zu chinesischen Schiedsgerichten mit dem Ziel, das Verständnis für die Praktiken der internationalen Schiedsgerichtsbarkeit zu verbessern. Eine Konfliktlösung, die auf Schadensbegrenzung achtet, hält Alexis Mourre, Präsident des Schiedsgerichtshofs, gerade für Beteiligte am Langfristprojekt Neue Seidenstraße für sinnvoll: „Viele dieser Geschäftsbeziehungen werden Jahrzehnte bestehen.“

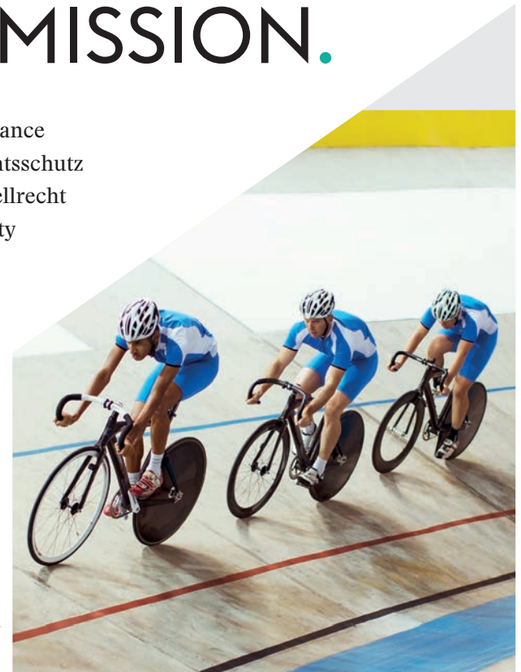
Fazit

Infrastruktur allein schafft keinen Wohlstand, auch nicht entlang der Neuen Seidenstraße. Investoren und Händler im weiten eurasischen Raum benötigen Rechtsschutz, Steuersicherheit und faire Wettbewerbsbedingungen. Die Schaffung des nötigen internationalen Regelwerks ist eine wenig beachtete Großbaustelle, auf der China sehr aktiv geworden ist. Europas Institutionen haben die Notwendigkeit entdeckt, den Rahmen stärker mitzugestalten – auch im Interesse der hiesigen Wirtschaft.

ONE TEAM. ONE MISSION.

Arbeitsrecht | Bank- & Finanzrecht | Compliance | Corporate Finance
Gesellschaftsrecht / Mergers & Acquisitions | Gewerblicher Rechtsschutz
Health Care & Life Sciences | Immobilienwirtschaftsrecht | Kartellrecht
Konfliktlösung / Prozessrecht | Öffentliches Recht | Private Equity
Restrukturierung & Insolvenz | Steuerrecht / Private Client
Telekommunikation / Medien / Technologie

ERFAHREN SIE MEHR ÜBER UNSER BERATUNGSANGEBOT UNTER MWE.COM.



McDermott Will & Emery
RECHTSANWÄLTE STEUERBERATER LLP

McDermott Will & Emery conducts its practice through separate legal entities in each of the countries where it has offices. This communication may be considered attorney advertising. Previous results are not a guarantee of future outcome.