

APA POSITION

Chancen nutzen - Risiken verringern Empfehlungen der deutschen Wirtschaft für die China-Strategie der Bundesregierung

Januar 2023

Inhalt

Kernbotschaften	2
I. Gestaltung der Beziehungen zu China unter neuen Vorzeichen	3
II. Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz.....	5
III. Ausbau von internationalen Partnerschaften.....	9

Kernbotschaften

(1) Ausbalancierter Umgang mit Chancen und Risiken

Die Beziehungen zu China sollten in den drei Dimensionen Partnerschaft, Wettbewerb und Systemrivalität ausbalanciert sein. Es gilt Risiken zu verringern, aber gleichzeitig das partnerschaftliche Heben wirtschaftlicher Potenziale sowie Zusammenarbeit bei globalen Herausforderungen zu ermöglichen. Ein Fortsetzen der wirtschaftlichen und technologischen Beziehungen zu China ist trotz wachsender geopolitischer Spannungen im Interesse Deutschlands und der EU. China ist nicht nur Deutschlands größter Handelspartner, sondern längst auch ein global bedeutender Innovationsstandort. Mit dem Engagement in China sichern deutsche Unternehmen ihre globale Wettbewerbsfähigkeit. Investitionen in China und der Export nach China sichern Arbeitsplätze und Wertschöpfung in Deutschland. Die Zusammenarbeit mit China zu globalen Herausforderungen wie dem Klimawandel oder der Ressourcenknappheit ist alternativlos. Die deutsche Wirtschaft unterstützt Bemühungen, den Dialog mit China zu Menschenrechten und anderen sensiblen Themen zu intensivieren. Gleichzeitig ist ein umfassendes geoökonomisches und strategisches Risikomanagement geboten, welches auch, aber nicht nur, auf China bezogen ist. Risiken für das Funktionieren marktwirtschaftlicher Prozesse, für industrielle Lieferketten und für die nationale Sicherheit müssen durch effektive und ausgewogene Instrumente verringert werden. China hat seinen Instrumentenkasten zur Steuerung der Wirtschaft in den vergangenen Jahren sukzessive ausgebaut. Die EU braucht eine schnelle und umsichtige Anpassung der Steuerungsmaßnahmen.

(2) Stärkung der EU

Nur als starker Binnenmarkt und globaler Innovationstreiber ist die EU in der Lage, selbstbestimmt mit China und anderen führenden Wirtschaftsregionen zu interagieren. Die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die technologische Souveränität Deutschlands und der EU bilden das Fundament für Wohlstand und Sicherheit. Es bedarf ambitionierter Reformen und massiver Investitionen in die Zukunft des Standortes EU. Das nötige wirtschaftliche, technologische und politische Gewicht für die Behauptung eigener Interessen und Werte kann nur ein kohärenter EU-Ansatz aufbringen. Eine zentrale Erfolgsbedingung für eine deutsche Strategie ist ihre Einbettung in eine gemeinsame EU-Politik. Nationale Interessen sollten immer am Gesamtinteresse der EU gemessen werden und dies muss für alle EU-Staaten gelten. Dabei ist Deutschland, eine der weltweit stärksten Exportnationen, das EU-Land, welches das größte Interesse an technologischer Wettbewerbsfähigkeit haben muss.

(3) Diversifizierung von Partnerschaften

Deutschland und die EU brauchen eine umfassende, integrierte und langfristig angelegte Strategie zur Diversifizierung. Angesichts gewachsener geopolitischer Rivalitäten mit China, aber auch angesichts zunehmenden Drucks zur Lokalisierung in Drittmärkten, ist eine Diversifizierung von Absatz- und Beschaffungsmärkten geboten. Der Rohstoffsicherung gilt dabei besondere Beachtung. Eine Diversifizierungsstrategie kann aber nicht auf einen Abzug aus dem chinesischen Markt setzen. Es gilt die Chancen auf dem chinesischen Markt zu nutzen und gleichzeitig neue Märkte auf- und auszubauen. Eine einseitige Fokussierung auf „*friendshoring*“, also den gezielten Ausbau von Wirtschaftsbeziehungen mit demokratisch strukturierten Marktwirtschaften, ist für die deutsche Wirtschaft keine Lösung. Stattdessen muss der Fokus bei Diversifizierung auf dem Ausbau weiterer Wachstumsmärkte in Asien, Afrika und Lateinamerika liegen. Dazu bedarf es einer proaktiveren EU-Handelspolitik, die auf Öffnung neuer Märkte und Stärkung des Handels setzt. Um den Abschluss von Handelsabkommen mit möglichst vielen Partnern zu ermöglichen, sind flexiblere Ansätze, bezogen auf die hohen europäischen Ziele im Bereich von Umweltschutz, Menschenrechts- und Arbeitsstandards, gefordert.

I. Gestaltung der Beziehungen zu China unter neuen Vorzeichen

Der APA unterstützt die Ankündigung des Koalitionsvertrages, eine China-Strategie zu erarbeiten. Die Volksrepublik China hat globale Gestaltungskraft entwickelt und prägt zunehmend internationale politische, wirtschaftliche und technologische Entwicklungen. Deutschland braucht einen strategischen Ansatz, der verschiedene Politikbereiche einbezieht, um – basierend auf unserem Wertesystem – eigene Interessen global erfolgreich zu verfolgen. Mit dem vorliegenden Papier formuliert der APA seine Empfehlungen für die wirtschaftsrelevanten Bereiche einer umfassenden China-Strategie der Bundesregierung.

China machte 2021 rund 17 % der Weltwirtschaft aus und liegt damit auf Platz zwei der großen Wirtschaftsräume hinter den USA (23 %) und vor dem EU-Binnenmarkt (14 %). Es ist davon auszugehen, dass China und die USA sich ab Mitte der 2030er Jahre ein Kopf-an-Kopf-Rennen liefern werden. China ist für die deutsche, exportstarke Wirtschaft ein hochrelevanter Markt und der Umgang mit China ist deshalb von besonderer Bedeutung. Für eine ausbalancierte Neuausrichtung der wirtschaftlichen Beziehungen mit China sind aus Sicht des APA drei Kernelemente notwendig: Erstens, eine wirtschaftlich wettbewerbsfähige und technologisch souveräne EU, die mit einer Stimme spricht, zweitens, ein ausbalancierter Umgang mit China und drittens, eine breite Diversifizierung von Beschaffungs- und Absatzmärkten.

Die Beziehungen zu China sollten in den drei Dimensionen Partnerschaft, Wettbewerb und Systemrivalität gestaltet werden. Der APA hält diesen 2019 von der EU-Kommission eingeführten und im Koalitionsvertrag bekräftigten „Dreiklang“ weiterhin für den richtigen Ansatz. Zentral ist eine angemessene Balance der drei Dimensionen in der Politikgestaltung. Im Umgang mit China braucht es Leitplanken, die das faire und partnerschaftliche Heben wirtschaftlicher Potenziale sowie Zusammenarbeit in globalen Herausforderungen ermöglichen und Eskalationsspiralen verhindern. Die Bundesregierung muss die Risiken und Kosten einer zu konfrontativen Politik gegenüber China genauso im Blick behalten wie die vielschichtigen und langfristigen Risiken, die sich aus Chinas globalen Ambitionen ergeben. Der APA spricht sich dafür aus, **den Weg einer verantwortungsvollen Koexistenz konkurrierender, aber gleichzeitig interdependenter Systeme sowie der verantwortungsvollen Weiterentwicklung der globalen, multilateralen Ordnung zu beschreiten.**

Die Notwendigkeit der Zusammenarbeit zu globalen Herausforderungen ist hoch. Der globalen Erderwärmung kann nur mit China Einhalt geboten werden. Dies gilt u.a. auch für die Bekämpfung künftiger Pandemien oder den Erhalt unserer Biodiversität. Auch für den Erhalt und die Modernisierung des Welthandelssystems im Rahmen der WTO ist Zusammenarbeit notwendig. China hat ein wachsendes Eigeninteresse an der Bekämpfung des Klimawandels und an der Sicherstellung des globalen wirtschaftlichen und technologischen Austausches. Deutschland und die EU sollten proaktiv Rahmenbedingungen für ein neues offeneres Kooperationsmodell schaffen, das sowohl auf bi- als auch auf multilateraler Ebene einen pragmatischen Interessenausgleich mit China ermöglicht.

Der größte Teil der bilateralen Handels- und Investitionsbeziehungen betrifft Güter und Dienstleistungen, die weder Europas Werte noch Europas geopolitische Interessen unmittelbar betreffen. China ist nicht nur einer der größten Verbrauchermärkte, Produktionsstandorte und Rohstofflieferanten der Welt, sondern auch bedeutender Innovationstreiber. Der wirtschaftliche Austausch mit China sichert Arbeitsplätze in Deutschland und kann auch weiterhin Wohlstandsgewinne für alle Beteiligten bringen. Die deutsche Wirtschaft profitiert mit ihrem Engagement auch von der Innovations- und Marktdynamik Chinas mit positiven Rückwirkungen für ihr globales Geschäft.

Chinas Wirtschaft ist auf Technologien und den Zugang zu den Märkten entwickelter Industriestaaten angewiesen. Wechselseitige Abhängigkeiten in strategisch unkritischen Bereichen

können zur Stabilität der Beziehungen beitragen. Die EU ist nach dem ASEAN-Staatenbund der zweitgrößte Handelspartner Chinas und gerade die deutsche Industrie ist ein wichtiger Lieferant von Technologie und hochwertigen Investitionsgütern. Dies muss Anlass für ein selbstbewusstes Vorbringen eigener Anliegen im Rahmen einer pragmatischen Wirtschaftszusammenarbeit mit China sein. Die deutsche Wirtschaft unterstützt auch Bemühungen, den Dialog mit China zu Menschenrechten und anderen sensiblen Themen zu intensivieren.

Die Aufrechterhaltung der engen Wirtschaftsbeziehungen mit China muss aber mit einem umfassenden Management geökonomischer und strategischer Risiken einhergehen. Solche Risiken betreffen die nationale Sicherheit und einseitige Abhängigkeiten in den Lieferketten. Auch das Funktionieren marktwirtschaftlicher Prozesse im EU-Binnenmarkt muss abgesichert werden, wo es durch nicht-marktkonformes Verhalten von Staatsunternehmen oder staatlich wettbewerbswidrig geförderten Unternehmen gefährdet wird. Bundesregierung und deutsche Wirtschaft müssen gemeinsam daran arbeiten, diese Risiken offenzulegen und zu verringern. Dabei müssen aber auch die Vorteile einer Zusammenarbeit und die Kosten und Risiken einzelner Maßnahmen beachtet werden.

Bei der Reduktion von Abhängigkeitsrisiken sollte die Strategie der Bundesregierung einen differenzierten Ansatz verfolgen. Das Ziel muss die Verringerung strategischer Risiken sein, die sich aus starken oder einseitigen Abhängigkeiten oder aus (Technologie-)Lieferungen in strategisch relevante Infrastruktur ergeben. Das bedeutet aber nicht die Reduzierung der Wirtschaftsbeziehungen an sich. Die deutsche Wirtschaft treibt eine Diversifizierung des Asien-Engagements aus eigenen Interessen bereits heute voran.

Aus strategischer Sicht besonders kritisch sind einseitige Abhängigkeiten, die potenziell die nationale Sicherheit oder wichtige industrielle Lieferketten bedrohen. In diese Kategorie fallen zum Beispiel Abhängigkeiten von China im Bereich mineralischer Rohstoffe oder bei bestimmten Vorprodukten, u.a. in der Mikroelektronik. Derartige strategische Abhängigkeiten müssen systematisch erfasst und schrittweise abgebaut werden.

→ **Konstruktiver Wirtschaftsdialog**

Die Bundesregierung sollte neben den bilateralen deutsch-chinesischen Dialogen auch mit europäischen Partnern und der EU-Kommission diplomatische Impulse für einen Ausbau regelmäßiger Wirtschaftsdialoge mit China unter Beteiligung von Wirtschaftsakteuren setzen. Es bleibt auch in Zukunft wichtig, die aktuellen Anliegen der Wirtschaft konstruktiv gegenüber China zu artikulieren. Hier geht es insbesondere um die Verbesserung des Markt- und Investitionszugangs zu China, das heißt Handels- und Investitionsfragen, klassische Marktzugangsthemen sowie regulatorische Themen, die Investitionen und das Agieren im chinesischen Markt für viele ausländische Unternehmen erschweren (z.B. Chinas Industriepolitik, Definition von Standards und Normen, öffentliches Beschaffungswesen, der Schutz geistigen Eigentums, Umweltregularien, Chinas restriktive Daten- und Cyberregulierung). Umgekehrt sollten Deutschland und Europa sich verstärkt um Investitionen innovations- und technologie-starker chinesischer Privatunternehmen hierzulande bemühen.

Nirgends ist das gemeinsame Interesse an Zusammenarbeit größer als bei der Bewältigung der Klimakrise. Es sind kollektive globale Anstrengungen nötig. Als gleichzeitig größter CO₂-Emittent der Welt und größter Investor in erneuerbare Energien kommt China eine Schlüsselrolle im Kampf gegen die Erderwärmung zu. Eine technische, wirtschaftliche und regulatorische Zusammenarbeit mit China sollte im Rahmen der deutschen und europäischen Klima-Agenda angestrebt werden. Dabei sind auch ambitionierte Ziele, wie zum Beispiel eine Mitgliedschaft Chinas im „Klima-Club“, zu verfolgen.

Kooperation ist aber nur eine Seite der Medaille. Für eine erfolgreiche grüne Transformation ist ein gesunder Wettbewerb um grüne Technologien und Märkte entscheidend. Die Schaffung der entsprechenden Wettbewerbsbedingungen muss wo immer möglich gemeinsam mit China, aber wo notwendig auch durch unilaterale Maßnahmen, z.B. in Form eines effektiven *Carbon Leakage* Schutzes und in Abstimmung mit anderen Partnern, vorangetrieben werden.

→ Persönlichen Austausch erleichtern

Es wird immer wichtiger, wirtschaftliche, politische, wissenschaftliche und gesellschaftliche Entwicklungen in China richtig einschätzen zu können. Nicht nur für die Wirtschaft, auch für die Wissenschaft und die Politik ist der direkte Austausch mit chinesischen Partnern dafür zwingend notwendig. Zur Förderung vielfältiger Austauschprogramme mit China bedarf es nicht nur mehr finanzieller Mittel, sondern auch besserer Informationsangebote zur Risiko-Nutzen-Abwägung im Umgang mit chinesischen Partnerorganisationen.

→ Offene Ansprache von Wertedifferenzen gegenüber China

Politische und gesellschaftliche Themen (z.B. Umgang mit Minderheiten, Taiwan, Hongkong, Menschenrechte) haben einen immer größeren Einfluss auf deutsche Unternehmen mit Chinesengeschäft. Politisch sensible Themen und grundlegende Differenzen dürfen nicht verschwiegen oder allein im Rahmen „stiller Diplomatie“ angesprochen werden. Bei diesen Themen gilt das Primat der Politik. Im Dialog sollten immer auch die historischen und kulturellen Entwicklungen beider Systeme respektiert und berücksichtigt werden.

Nötig ist ein ehrlicher Dialog auf Augenhöhe und Transparenz auf allen Seiten. Nur so lassen sich politische und wirtschaftliche Abwärtsspiralen infolge grundlegender Differenzen langfristig vermeiden. Insbesondere bei der Implementierung des Lieferkettengesetzes ist ein offener und unterstützender Dialog zwischen Bundesregierung und China notwendig. Entsprechendes gilt für die noch in Ausarbeitung befindliche EU-Lieferkettenrichtlinie und das geplante Verbot von Produkten aus Zwangsarbeit in der EU. Der APA und seine Trägerverbände sprechen politische Themen wie die Menschenrechtssituation in China an. Die deutsche Wirtschaft unterstützt das Eintreten der EU und ihrer Mitgliedstaaten für den Schutz universeller Menschenrechte.

II. Stärkung der eigenen Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz

Die Behauptung eigener Interessen und Werte entscheidet sich zuallererst an der Fähigkeit zur eigenen Weiterentwicklung und Erneuerung. **Die wirtschaftliche Wettbewerbsfähigkeit und die technologische Souveränität Deutschlands und der EU bilden das Fundament für Wohlstand und Sicherheit.** Das Hauptaugenmerk strategischer Anstrengungen in Bezug auf China muss deshalb darauf liegen, in Deutschland und der EU die richtigen Bedingungen für zukünftige Wettbewerbsfähigkeit und Resilienz zu schaffen. Nur so kann Deutschland seine Beziehungen zu China souverän gestalten. Es bedarf ambitionierter Reformen zur Stärkung der Innovations- und Wettbewerbsfähigkeit und massiver Investitionen in die Zukunft des Standortes EU. Es geht um nicht weniger als zu beweisen, dass Offenheit, soziale Marktwirtschaft und Demokratie Wettbewerbsvorteile bringen.

Eine zentrale Erfolgsbedingung für eine deutsche China-Strategie ist, dass es eine gemeinsame EU-China-Politik gibt. Dies wurde im Koalitionsvertrag betont und muss ein Leitmotiv der Strategie sein. Nur ein kohärenter EU-Ansatz kann das nötige wirtschaftliche, technologische und politische Gewicht aufbringen. Nationale Interessen sollten immer am Gesamtinteresse der Europäischen Union gemessen werden. Die deutsche Wirtschaft unterstützt eine tiefere europäische Integration, eine einheitliche EU-Strategie, EU-weite Politikansätze und eine stärkere EU-Außenwirtschaftspolitik. Da die deutsche Wirtschaft innerhalb Europas am

stärksten von technologischer Wettbewerbsfähigkeit und dem Export profitiert, sollte die Bundesregierung sich für die Entwicklung einer EU-China-Strategie einsetzen und auch klare politische Signale in Richtung eines europäischen Ansatzes setzen. Bilaterale Aktivitäten mit China sollten eng mit europäischen Partnern abgestimmt und gemeinsame europäische Formate angestrebt werden. Dies sollten wir auch von unseren EU-Partnern erwarten.

→ **Wettbewerbsfähigkeit und technologische Souveränität stärken**

Wenn Deutschland und die EU auch in Zukunft mit der Weltmacht China konkurrieren wollen, muss die eigene Wettbewerbsfähigkeit und technologische Kompetenz und Souveränität dauerhaft erhöht werden. Nur als starker Binnenmarkt und globaler Innovationstreiber ist die EU in der Lage, selbstbestimmt mit China und anderen Wirtschaftsregionen zu interagieren. Auch gilt es, auf unterschiedliche geopolitische Szenarien vorbereitet zu sein.

Dabei sollten EU-Institutionen und -Mitgliedstaaten versuchen, die Effizienzvorteile der offenen Marktwirtschaft stärker auszuspielen. Zentrale Forderungen der deutschen Wirtschaft sind hier der Ausbau aller Infrastrukturen, ein ambitionierter Ausbau der europäischen Forschungs- und Innovationsförderung, schnellere Verfahren zur Genehmigung von Investitionsvorhaben, Investitionen in Aus- und Weiterbildung, ein international wettbewerbsfähiges Steuersystem und vor allem endlich eine echte Vertiefung des Binnenmarkts – für Digitales, Energie und Dienstleistungen. Das Instrument der *Important Projects of Common European Interest* (IPCEI) muss so ausgestaltet werden, dass es Unternehmen in Deutschland und der EU im Wettbewerb mit den USA und China um Investitionen wirklich hilft. Der EU-Beihilferahmen bedarf dringend der Überprüfung und Flexibilisierung, die sich u.a. auch an den Gepflogenheiten anderer Nationen orientiert.

Als besonders wichtig für die technologische Souveränität der EU betrachtet der APA den Ausbau von Produktions- und Entwicklungsfähigkeiten im Halbleiterbereich (u.a. auch bei HL-Strukturen von 50-150nm), die Digitalisierung der industriellen Wertschöpfungsketten (IoT), die Schaffung vertrauenswürdiger Strukturen im Cloud- und Edge-Computing und bei 5G und 6G in Europa, Technologien zur Reduktion von CO₂-Emissionen, sowie die Erhaltung und Weiterentwicklung von Materialkompetenz. Besonderen Fokus sollte die EU auch auf die nachhaltige Transformation der Wirtschaft legen. Erfolgreiche Innovation rund um die Umsetzung des European Green Deal würde nicht nur Potenziale eröffnen, mit China aus einer Position der Stärke zu verhandeln, sondern böte auch eine Grundlage, notwendige Kooperationen mit China in der Klimapolitik voranzutreiben. Das Industrienetzwerk insgesamt – von Vorleistungs- über Investitions- bis hin zu Konsumgütern – liefert die nötigen Elemente für eine erfolgreiche Transformation der Industrie. Für höhere technologische Souveränität ist es daher notwendig, komplette Wertschöpfungsketten im Blick zu haben.

Dringlich ist auch die Gestaltung einer ganzheitlichen und strategischen Rohstoffpolitik von Bundesregierung und EU, die auf den drei Säulen der Rohstoffversorgung (heimisch, Import, Recycling) basiert. Der geplante *Critical Raw Materials Act* der EU ist ein wichtiger Schritt.

→ **Effektive Außenwirtschaftsförderung**

In einem immer stärker von Geopolitik geprägten globalen Umfeld sind deutsche Unternehmen auf vielen Märkten mit erhöhten Unsicherheiten konfrontiert. Insbesondere der exportorientierte deutsche Mittelstand ist auf eine effektive Außenwirtschaftsförderung angewiesen. Diese sollte im Rahmen einer Diversifizierungsstrategie weiter ausgebaut werden, z.B. durch eine Reform der Exportfinanzierung, insbesondere bei sogenannten „Small Tickets.“ Auch eine konkrete Förderung im Sinne einer Diversifizierung strategisch wünschenswerter Investitionen ist in Betracht zu ziehen.

Für eine angemessene Präsenz auf dem zentralen Wachstumsmarkt China bleiben Förderinstrumente wichtig. Konsequenterweise sollte die staatliche Förderung und Absicherung des Chinageschäfts deutscher Unternehmen nicht abgeschafft werden. Insbesondere die Hermes-Bürgschaften für die Exportfinanzierung bleiben strategisch sinnvoll, denn Exporte nach China sichern Arbeitsplätze in Deutschland. Auch die staatliche Absicherung von Investitionen in China sollte grundsätzlich weiterhin möglich bleiben. Anpassungen im Bereich der Investitionsgarantien zur Verminderung von Klumpenrisiken oder aus anderen geopolitischen Erwägungen müssen so zielgerichtet wie möglich und anhand konkreter Kriterien erfolgen. Für den APA ist eine Beibehaltung der politischen Flankierung von Unternehmensanliegen durch die Bundesregierung essenziell.

→ Zielgerichteter Schutz der nationalen Sicherheit

Die Interpendenz mit Chinas Hybridwirtschaft birgt Risiken nicht nur für die Wettbewerbsfähigkeit, sondern auch für die nationale Sicherheit. Die EU und ihre Mitgliedstaaten sowie europäische Unternehmen müssen ihre Fähigkeiten zur Analyse und Reduzierung von Sicherheitsrisiken gemeinsam stärken.

Die Bereiche, in denen tatsächliche Bedrohungen für die nationale Sicherheit und öffentliche Ordnung bestehen, müssen möglichst klar abgegrenzt werden von unkritischen Bereichen, die den überwiegenden Teil der Wirtschaftsbeziehungen ausmachen. Die stetige Ausweitung des nationalen Sicherheitsbegriffs wird sowohl von China als auch den USA maßgeblich vorangetrieben. Deutschland sollte diesem Trend durch möglichst eng umrissene und klare Regeln bei Investitionsprüfungen, zum Schutz kritischer Infrastrukturen, in der Cybersicherheit und in der Exportkontrolle entgegenwirken. In Deutschland sieht der APA in diesen Bereichen aktuell keinen größeren legislativen Reformbedarf. Für ein neues Instrument zur Prüfung von Investitionen deutscher Unternehmen im Ausland besteht aus Sicht des APA keine Notwendigkeit. Dringend notwendig sind dagegen eine angemessene behördliche Ausstattung für schnelle und effektive Prozesse im bestehenden Instrumentarium sowie eine stärkere Abstimmung innerhalb der EU und mit strategischen Partnern.

Generell plädiert der APA bei aus Sicht der Politik notwendigen Einschränkungen des technologischen Austausches mit China für einen hohen Schutz in exportkontrollrechtlich eng definierten Bereichen, die mit internationalen Partnern abgestimmt sind. Weitreichende Einschränkungen können gerade in strategisch wichtigen Industrien zu wirtschaftlichen und technologischen Verlusten führen, denen mit geeigneten Mitteln zu begegnen ist, um eine Beschädigung der europäischen Wettbewerbsfähigkeit zu verhindern. Dabei ist auch auf einen fairen Wettbewerb mit den USA zu achten. Maßnahmen, die in keinem ausgewogenen Verhältnis zum Zugewinn an Sicherheit stehen und vor allem industriepolitische Ziele der USA bedienen, sollten benannt und in Gesprächen mit dem transatlantischen Partner klar adressiert werden.

→ Praxistaugliche Instrumente zum Schutz von Menschenrechten

Der Schutz von Menschenrechten in internationalen Lieferketten ist die gemeinsame gesellschaftliche Aufgabe von Politik, Verbänden, Unternehmen und Bürgern. Alle maßgeblichen Akteure müssen sich unterstützen und eng abstimmen. Das Ziel muss eine strategisch nachhaltige Balance aus wertebasierten politischen Interessen und geoökonomischen Interessen sein.

Die deutsche Wirtschaft setzt sich für eine verantwortungsvolle Gestaltung von globalen Lieferketten ein. Deshalb haben insbesondere global tätige Unternehmen zur Umsetzung der UN-Leitprinzipien für Wirtschaft und Menschenrechte beispielsweise internationale *supplier codes of conduct* und Lieferantenverträge, in welchen sie sich und ihre Partner zur Achtung von Menschenrechten verpflichten, etabliert.

Das deutsche Lieferkettensorgfaltspflichtengesetz und eine neue EU-Lieferkettenrichtlinie müssen die Sorgfaltspflichten von Unternehmen realistisch bemessen und diese praxistauglich und mittelstandsfreundlich ausgestalten. Von den Wirtschaftsbeteiligten darf nur verlangt werden, was sie realistischerweise beitragen können. Gleichzeitig muss die Einführung eines solchen Gesetzes von begleitenden Maßnahmen auf zwischenstaatlicher Ebene begleitet sein, um den Unternehmen Rechts- und Investitionssicherheit zu geben. Die Bundesregierung und die EU sollten ihre internationalen Partner darin unterstützen, die Umsetzung des Lieferkettengesetzes vor Ort zu ermöglichen. Es darf keine Handelsbarriere werden, sondern muss den Menschen und Unternehmen vor Ort helfen. Gleiches gilt für die geplanten EU-Regeln gegen Zwangsarbeit.

Politische Eingriffe in wirtschaftliche Beziehungen müssen auf einer festen Rechtsgrundlage stehen und zielgerichtet sein. Zum Schutz der Menschenrechte ist der neue EU-Mechanismus zur Sanktionierung von Menschenrechtsverletzungen (EU-Verordnung Nr. 2020/1998) ein praxistaugliches Instrument. Dieses Konzept sollte weiterverfolgt werden.

→ **EU als Gestalter globaler Normen**

Im Kontext des globalen Systemwettbewerbs hat die strategische Bedeutung der technischen Normung und Standardisierung deutlich zugenommen. Die EU-Mitgliedstaaten müssen sich auf einen weiter verstärkten globalen Wettbewerb mit Chinas staatlich dominiertem Normungs- und Standardisierungssystem einstellen. Der wachsende Einfluss Chinas stellt eine Herausforderung für das derzeit vorherrschende Modell der technischen Normung dar, das privat, freiwillig und selbstregulierend ist.

Ein starkes europäisches Normungs- und Standardisierungssystem sowie das Engagement der Wirtschaft in internationalen und europäischen Normungsgremien ist für die strategische Souveränität der EU von zentraler Bedeutung. Insbesondere bei der Normung und Standardisierung von Zukunftstechnologien läuft Europa Gefahr, von China abgehängt zu werden. Europäische Stakeholder müssen ihr Engagement in internationalen Normungsgremien ausbauen und müssen für einen strategischen Ansatz von der Politik unterstützt werden, z.B. durch eine steuerliche Besserstellung von Normungsaktivitäten und durch die Förderung konkreter Normungsprojekte im Rahmen der grünen und digitalen Transformation. Im Wettbewerb mit Chinas staatlich dominiertem Normungssystem sollten Deutschland und die EU mehr in den Aufbau von Normungs- und Standardisierungsexpertise investieren. Der Entwicklung neuer Standards, insbesondere bei Zukunftstechnologien, kommt dabei besondere Relevanz zu. Internationale Normen und Standards müssen künftig auch fester Bestandteil europäischer Handelsstrategien und -abkommen werden und bei Global Gateway Projekten gezielte Anwendung finden.

Auch die gezielte Kooperation mit China zur Erarbeitung und vor allem zur identischen Übernahme internationaler Normen und Standards sollte ein Teil der Lösung sein. Die Verhinderung einer globalen technologischen Fragmentierung ist im gegenseitigen Interesse.

→ **Ausbalancierte Defensivinstrumente für den EU-Binnenmarkt**

Der APA unterstützt eine Modernisierung von EU-Defensivinstrumenten. Für nachhaltige Wirtschaftsbeziehungen mit China sind Instrumente zum Schutz gegen Marktverzerrungen und der nationalen Sicherheit notwendig. Die Bundesregierung sollte sich für die Effektivität aber auch für die Ausgewogenheit der Instrumente einsetzen. Offenheit und das Bekenntnis zum regelbasierten Handel muss eine Stärke der EU bleiben.

Die EU braucht effektive Instrumente, um die marktwirtschaftliche Ordnung widerstandsfähig gegen Marktverzerrungen zu machen, die von außen in den Binnenmarkt hineingetragen werden. Im Handel hat die EU mit der Reform der Antidumping-Grundverordnung 2017 bereits wichtige regulatorische Anpassungen vorgenommen. Diese Instrumente müssen konsequent angewendet und weiterentwickelt werden, um den europäischen Markt vor unfairem Marktverhalten zu schützen. Um auch bei Übernahmen, öffentlichen Ausschreibungen und anderen Investitionen einer bestimmten Größenordnung gegen Marktverzerrungen durch ausländische Subventionen vorgehen zu können, unterstützt der APA die Einführung des neuen *EU Foreign Subsidy Instruments* (FSI). Die deutsche Wirtschaft unterstützt auch das europäische *International Procurement Instrument* (IPI) und den darin verankerten Grundsatz der Reziprozität bei öffentlichen Aufträgen. Beide neuen Instrumente stellen wichtige Hebel zur Durchsetzung europäischer Marktwirtschaftsprinzipien dar. Es ist darauf zu achten, dass bürokratische Belastungen, Kosten und Risiken für EU-Unternehmen eng begrenzt bleiben. Insoweit sind die vorgesehenen Leitlinien für die Praxis und die ebenfalls vorgeschriebenen regelmäßigen Evaluierungen und Berichtspflichten zu beiden Instrumenten wichtig und begrüßenswert. Soweit danach Nachjustierungen erforderlich sind, sollten die Instrumente entsprechend angepasst werden. Dies gilt nicht nur für den Umgang mit China, sondern allen Ländern, mit denen Deutschland und die EU im wirtschaftlichen Austausch stehen.

China setzt auch immer wieder gezielt wirtschaftlichen Zwang gegen einzelne Unternehmen, Sektoren oder Staaten zur Erreichung politischer Ziele ein. Die deutsche Wirtschaft befürwortet deshalb ein ausgewogenes neues EU-Instrument gegen Zwangsmaßnahmen von Drittstaaten (*Anti Coercion Instrument*, ACI). Das ACI sollte unter Berücksichtigung von wirtschaftlichen und außenpolitischen Kosten und Risiken gestaltet und implementiert werden, sich auf die Abschreckung von Zwangsmaßnahmen fokussieren und somit ein Mittel „of last resort“ sein.

→ Chinakompetenz in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft

Für angemessene Antworten auf die Herausforderungen durch China und andere Wettbewerber mit starken staatlichen Akteuren in der Wirtschaft ist es notwendig, diese Herausforderungen richtig und frühzeitig einschätzen zu können. Die entsprechenden Analysekapazitäten sind in Deutschland angesichts der großen wirtschaftlichen, technologischen und politischen Bedeutung Chinas generell unterentwickelt. Ein Gegensteuern ist dringend notwendig.

Bundesregierung und Wirtschaft müssen in den breiten Ausbau von China-Kompetenz sowie in unabhängige, angewandte und praxisnahe China-Forschung investieren. Auch eine bessere Vernetzung der China-Expertise in Deutschland und Europa mit anderen relevanten Fachgebieten in Politik, Wissenschaft und Wirtschaft sowie ein intensiverer Austausch zwischen diesen Sektoren sollte gezielt gefördert werden. Gerade wenn es zu Spannungen kommt, ist die Notwendigkeit für gegenseitiges Verständnis durch länderspezifische Kompetenz größer denn je.

III. Ausbau von internationalen Partnerschaften

Deutschland und die EU brauchen dringend eine umfassende, integrierte und langfristig angelegte Strategie zur Diversifizierung. Angesichts gewachsener geopolitischer Rivalitäten mit China, aber auch angesichts zunehmenden Drucks zur Lokalisierung in Drittmärkten, ist eine Diversifizierung von Absatz- und vor allem von Beschaffungsmärkten geboten. **Eine Diversifizierungsstrategie sollte aber nicht auf einen Abzug aus dem chinesischen Markt setzen. Es gilt die Chancen auf dem chinesischen Markt zu nutzen und gleichzeitig neue Märkte auf- und auszubauen.** Eine einseitige Fokussierung auf „*friendshoring*“, also den

gezielten Ausbau von Wirtschaftsbeziehungen mit demokratisch strukturierten Marktwirtschaften, ist für die deutsche Wirtschaft keine Lösung. Stattdessen muss der Fokus bei Diversifizierung auf dem Ausbau weiterer Wachstumsmärkte in Asien, Afrika und Lateinamerika liegen.

→ **Global Gateway ausbauen**

Die Global Gateway Initiative der EU ist aus Sicht der deutschen Wirtschaft ein zentraler Baustein für Diversifizierung und neue strategische Partnerschaften. Es liegt im wirtschaftlichen und politischen Eigeninteresse der EU, Entwicklungsländern attraktive und auf ihre Bedürfnisse angepasste Angebote für den Ausbau von Infrastruktur und die Bewältigung des Klimawandels zu machen, die europäische Standards und Werte berücksichtigen. Dazu reicht es nicht, „Global Gateway“ als Garantieinstrument vorzuhalten. Notwendig ist die Bereitschaft der EU, sich an der Finanzierung von Infrastrukturprojekten im globalen Süden zu beteiligen, und zwar wettbewerblich mit den Finanzierungs- und Garantieinstrumenten anderer Länder. Die Global Gateway Initiative muss konkrete Projekte mit Nutzen für beide Seiten realisieren. Die deutsche Wirtschaft steht für die Entwicklung und Umsetzung von Projekten bereit.

→ **Proaktive Handelspolitik und pragmatischer Ansatz für EU-Handelsabkommen**

Für eine wirtschaftliche Diversifizierung bedarf es vor allem einer proaktiveren EU-Handelspolitik, die auf Marktöffnung und Stärkung des Handels durch Handelsabkommen setzt. Es müssen rasch pragmatische und ggf. stufenweise Lösungen für das Erreichen hoher Ziele der EU in Bereichen wie Umwelt, Menschenrechte und Arbeitsstandards gefunden werden, um abschlussfähig mit wichtigen Partnern wie dem Mercosur, Indien oder Indonesien zu bleiben. Es bedarf integrierter Ansätze, mit denen die Bundesregierung Investitionen in Ländern mit schwierigen Arbeits- und Umweltbedingungen durch zwischenstaatliche Abkommen unterstützt, um Unternehmen die Erfüllung des Lieferkettensorgfaltspflichtengesetzes zu ermöglichen.

Der strategische Nutzen von Handelsabkommen nimmt im Rahmen einer angestrebten Diversifizierung zu und sollte stärker betont werden, um die gesellschaftliche Akzeptanz für Handelsabkommen zu erhöhen und eine Ratifizierung in den nationalen Parlamenten der EU zu erleichtern. Zur Erreichung von Handelsabkommen mit möglichst vielen Partnern sind flexiblere Lösungen als bisher gefordert. Zum Beispiel könnte die EU in Verhandlungen mit Entwicklungsländern mehr auf längere Übergangsfristen oder ein an den Zollabbau gekoppeltes schrittweises Inkrafttreten einzelner Module setzen.

Die deutsche Wirtschaft unterstützt die aktive bilaterale FTA-Agenda der EU in Asien. Der Handlungsdruck für die EU hat sich mit dem Inkrafttreten der *Regional Comprehensive Economic Partnership* (RCEP), der *Comprehensive Progressive Trans-Pacific Partnership* (CPTPP) und des *Indo-Pacific Economic Frameworks* (IPEF) weiter erhöht. Insbesondere die Herausforderungen von RCEP für den Standort Europa und für die offene strategische Autonomie der EU werden aktuell weder von der deutschen noch von der europäischen Politik hinreichend reflektiert. Die EU sollte daher auf Basis der bilateralen FTAs mit Singapur und Vietnam sowie nach Abschluss des Abkommens mit Indonesien rasch die Verhandlungen zu einem EU-ASEAN *region-to-region* Abkommen wieder aufnehmen.

→ **Multilateralismus erhalten und festigen**

Für die deutsche Wirtschaft ist es ein Hauptanliegen, das regelbasierte multilaterale Handelssystem zu stärken und zu modernisieren. Die Welthandelsorganisation bleibt trotz aller aktuellen Herausforderungen ein unverzichtbarer Garant für stabile Rahmenbedingungen im internationalen Handel. Die EU sollte deshalb weiterhin energisch auf eine Reform der WTO hinarbeiten. Priorität muss dabei die Wiedereinsetzung der Funktionsfähigkeit des *Appellate*

Body sein. Auch die Zusammenarbeit innerhalb der G20 muss trotz geopolitischer Spannungen aufrechterhalten werden. Multilaterale Lösungen mit China bleiben wichtig, können aber gegenwärtig aufgrund mangelnder Fortschritte nicht eine umfassende Strategie Deutschlands und der EU auf uni- und plurilateraler Ebene ersetzen.

→ Enge Abstimmung mit strategischen Partnern

Um sich im globalen Wettbewerb mit China gut aufzustellen, sollten sich Deutschland und die EU in Handels- und Technologiefragen eng mit strategischen Partnern wie Australien, Großbritannien, Japan, Singapur, Südkorea und den USA abstimmen. Deutschland und die EU müssen darauf dringen, auch bei regionalen Initiativen und Mikroallianzen – gerade im Bereich kritischer Schlüsseltechnologien, wie z.B. Halbleiter – als verlässlicher Partner einbezogen zu werden. Insbesondere gemeinsame Datenstandards zwischen strategischen Partnern wären ein bedeutender Schritt im Wettbewerb mit China. Eine gemeinsame Definition von sicherheitsintensiven Bereichen sowie gemeinsame Verhandlungspositionen für einen Dialog mit China, etwa beim Klimawandel oder im Umgang mit Subventionen und Staatsunternehmen, könnten auch einer globalen Entkopplung entgegenwirken.

Der *Trade and Technology Council* (TTC) zwischen den USA und der EU kann als Vorbild für derartige Kooperation dienen, sollte aber auf konkrete Zusammenarbeit hinzielen, über symbolische Vereinbarungen hinausgehen, die die Wirtschaft einbinden und den Weg zu verbindlichen Handelsabkommen bereiten. Die Gründung des *EU-India Trade and Technology Council* 2022 ist in diesem Sinne zu begrüßen. Das Format muss schnell mit Leben gefüllt werden.

→ Wirtschafts- und Transformationspartnerschaften mit Entwicklungsländern stärken

Partnerschaften mit Entwicklungs- und Schwellenländern sind für Deutschland und die EU gerade vor dem Hintergrund einer angestrebten Diversifizierung von zunehmender wirtschaftlicher und geopolitischer Bedeutung. Deshalb müssen über die Entwicklungszusammenarbeit hinaus mehr Impulse für dynamische Wirtschaftsbeziehungen auf Augenhöhe gesetzt werden.

Besondere Chancen und Herausforderungen bieten sich der Europäischen Union mit Blick auf den afrikanischen Kontinent und ASEAN. Hier konnte China in den vergangenen Jahrzehnten bereits diverse strategische Weichenstellungen zu seinen Gunsten erreichen. Die Implementierung des *WTO Trade Facilitation Agreement* (TFA) bietet der EU die Chance, seine wirtschaftlichen Beziehungen zu Afrika langfristig und nachhaltig zu beleben.

→ Wirtschaftsbeziehungen zu Taiwan im Rahmen der Ein-China-Politik weiterführen

Der APA steht fest hinter der Ein-China-Politik der Bundesregierung. Die Erhaltung des Status quo in der Taiwanstraße ist für die globale geopolitische und wirtschaftliche Stabilität unverzichtbar. Jegliche Änderung darf nur auf friedlichem Wege und im Einvernehmen beider Seiten erfolgen. Dies sollte Berlin gegenüber Peking und Taipeh vertreten – auch in dieser Politikfrage in enger Abstimmung im Kreis der EU-Mitgliedstaaten.

Wirtschaftliche, kulturelle und auch politische Beziehungen zu Taiwan unterhalb der Schwelle der diplomatischen Anerkennung sind seit jeher Teil der deutschen und europäischen Ein-China-Politik und müssen es auch bleiben. Der APA setzt sich weiterhin für gute Wirtschaftsbeziehungen zu Taiwan im Rahmen der Ein-China-Politik ein. Taiwan ist nicht nur der fünftgrößte Handelspartner Deutschlands in Asien, sondern für die deutsche Wirtschaft aufgrund der dortigen Halbleiterindustrie als Partner von elementarer Bedeutung.

Über den APA

Der Asien-Pazifik-Ausschuss der Deutschen Wirtschaft fungiert als Brückenbauer zwischen der deutschen Asienwirtschaft und der Politik in Deutschland und in den asiatischen Partnerländern. Der APA bündelt die wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Anliegen und Interessen der deutschen Unternehmen in der Region Asien-Pazifik. Angestrebt ist die Intensivierung der Zusammenarbeit mit den Ländern der Asien-Pazifik-Region und die Förderung von Handel und Investitionen in beide Richtungen. Der APA ist eine Initiative von BDI, DIHK, OAV, BGA und Bankenverband. An der Spitze des APA steht seit Oktober 2022 als Vorsitzender Dr. Roland Busch, Vorsitzender des Vorstands der Siemens AG.