Steven Blockmans/Weinian Hu: Systemic Rivalry and Balancing Interests: Chinese Investment meets EU Law on the Belt and Road. Brüssel: CEPS, März 2019

Besprochen von Johannes Mohr, Non-resident fellow, Institut für Sicherheitspolitik an der Universität Kiel, E-Mail: jmohr@ispk.uni-kiel.de

https://doi.org/10.1515/sirius-2020-2025

Das Centre for European Policy Studies (CEPS) in Brüssel versteht sich als ein führender Think Tank in Angelegenheiten der Europapolitik. In der CEPS Publikationsreihe Policy Insight widmen sich Steven Blockmans und Weinian Hu - beide Wissenschaftler am Centre - dem Trend verstärkter chinesischer Direktinvestitionen in der EU, den diesbezüglich relevanten europarechtlichen Regularien und den Möglichkeiten, europäische Bedenken im Umgang mit China und chinesische "win-win"-Rhetorik in Einklang zu bringen.

Die Untersuchung dieses Themenkomplexes beginnen Blockmans und Hu mit einem Kurzabriss der Beziehungen zwischen China und der EU. Die von Xi Jinping 2013 lancierte Belt and Road Initiative (BRI) und der Anstieg chinesischer Auslandsinvestitionen habe laut den Autoren zu erhöhter Skepsis der EU-Staaten gegenüber Beijing geführt. Denn zeitgleich mit dem erhöhten Engagement Chinas im Rahmen von BRI stiegen nicht nur die chinesischen Direktinvestitionen in der ost- und südosteuropäischen Nachbarschaft, sondern auch in der EU. Die propagandistische Orchestrierung dieser Auslandsinvestitionen durch die "Made in China 2025"-Strategie der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) und Beijings Anspruch, "nationale Champions" an der Spitze der Weltwirtschaft zu platzieren, schürten das Unbehagen in Europa. Laut Brockmans und Hu verfestigte sich in den europäischen Metropolen der Eindruck, dass die KPCh sich mittels unfairer Wirtschaftspraktiken Vorteile verschaffen möchte und durch staatlich gelenkte Investitionen ihren politischen Einfluss im Ausland ausdehne. Die sich wandelnde Wahrnehmung in Europa werde in der Gemeinsamen Mitteilung "EU-China - Strategische Perspektiven" der EU Kommission und der Hohen Vertreterin deutlich, die China als "Kooperationspartner", "Verhandlungspartner" und gleichzeitig als "wirtschaftlicher Konkurrent" und "Systemrivale" bezeichnet.¹ Allerdings sei man nicht grundsätzlich ablehnend gegenüber China und seiner Belt and Road Inititative. Vielmehr werben die EU Institutionen bei ihren Mitgliedsstaaten für zehn Maßnahmen, um regulatorische Lücken zu schließen und ein einheitlicheres Handeln der Union in dem wirtschaftsdominierten Verhältnis zu China zu ermöglichen. Dieser ausgewogene und kooperative Ansatz wird von den Autoren begrüßt.

Anschließend stellen Brockmans und Hu die wesentlichen EU-Regularien vor, die den Umgang mit chinesischen Direktinvestitionen bestimmen. Dabei werden Unzulänglichkeiten des geltenden EU-Rechts aufgezeigt. Mit Bezug auf Direktinvestitionen seien die EU-Fusionskontrolle (Verordnung (EG) Nr. 139/2004) und das Wettbewerbsrecht zentral, in dem sich die EU und ihre Mitgliedsstaaten ihre Kompetenzen teilten. Die EU-Fusionskontrolle stütze sich auf Art. 102 AEUV, der die "missbräuchliche Ausnutzung einer beherrschenden Stellung auf dem Binnenmarkt" verbietet. Dies sei ein wichtiges Instrument chinesische

Direktinvestitionen zu beurteilen, obgleich bislang kein chinesisches Unternehmen eine dominante Position auf dem EU-Binnenmarkt innehabe. Da chinesische Unternehmen sich jedoch stets mit dem Vorwurf der staatlichen Subventionierung konfrontiert sehen, schlagen die Autoren vor, nicht nur die EU-Fusionskontrolle anzuwenden. Es gelte vielmehr, auch die EU-Bestimmungen zu Subventionen und öffentlichen Ausschreibungen bei der Beurteilung einer Fusion bzw. einer Unternehmensübernahme verstärkt zu berücksichtigen. Diese Regularien fußen auf Art. 107 AEUV, gemäß dem staatliche "Beihilfen gleich welcher Art" untersagt sind, die den "Wettbewerb verfälschen". Mit dieser Grundregel ließen sich insbesondere chinesische Beteiligungen bei Transport- und Energieprojekten kritisch prüfen, da diese Projekte oftmals staatliche Förderbanken und große Staatskonzerne aus China involvierten. Gleichzeitig seien Transparenzprinzipien, Nichtdiskriminierung und die Beurteilung der Wettbewerbsfähigkeit, also Grundregeln bei der Vergabe öffentlicher Aufträge, als nützliche Kriterien in die Investitionsüberprüfung integriert. Das würde den Bedenken zu wettbewerbswidrigem Verhalten entsprechen und man würde verhältnismäßige und anerkannte Prüfkriterien an chinesische Investoren anlegen. Denn die Fähigkeiten und die positive "can-do"-Einstellung der Investoren aus dem Reich der Mitte seien zwar anerkannt, häufig würden diese sich jedoch durch Dumping-Angebote und durch intransparente Umgehungsversuche von Regeln disqualifizieren. Ein grundlegendes Problem der EU-Regularien sei laut Brockmans und Hu allerdings, dass sich die entsprechenden Regeln auf die Kontrolle von Beihilfen der EU-Mitgliedsstaaten fokussieren. Das Verhalten von Drittstaatsakteuren werde im Binnenmarkt hingegen zu wenig berücksichtigt. Zudem fehle ein formalisiertes und zentrales Investitionsprüfungsprozedere auf EU-Ebene. Und die Abwägung von politischen oder sicherheitspolitischen Aspekten (Stichwort "Made in China 2025") einer Investition im existierenden und auf Fragen des Wettbewerbs fokussierten EU-Recht spiele bislang kaum eine Rolle.

Eine Prüfung von Auslandsinvestitionen zur Wahrung "wesentlicher Sicherheitsinteressen" (Art. 346 AEUV) oder aus "Gründen der öffentlichen Ordnung oder Sicherheit" (Art. 65 Abs. 1 (b) AEUV) sei jedoch möglich. Die Kompetenz hierfür liege jedoch nach wie vor bei den Mitgliedstaaten der Union.² Daher existiere aktuell ein Flickenteppich an nationalen Vorschriften und Prüfverfahren. Während

^{1 &}quot;China ist in verschiedenen Politikbereichen ein Kooperationspartner, mit dem die EU eng abgestimmte Ziele verfolgt, ein Verhandlungspartner, mit dem die EU einen Interessenausgleich finden muss, sowie zugleich ein wirtschaftlicher Konkurrent in Bezug auf technologische Führung und ein Systemrivale, der alternative Governance-Modelle propagiert." EU Kommission, Hohe Vertreterin (12.03.2019): EU-China - Strategische Perspektiven. JOIN(2019) 5 final.

² Die Mitgliedsstaaten können jedoch nicht unilateral bestimmen, was hierunter zu verstehen ist. In der Vergangenheit sind etwaige Definitionsfragen oft durch den EuGH entschieden worden.

manche Länder gar keine Investitionsprüfung durchführten, seien in anderen Staaten Investitionen in bestimmte Sektoren (z.B. Rüstung oder Versorgungsinfrastruktur) generell untersagt. Andere Regierungen wiederum prüften unabhängig vom Zielsektor einer Investition auf Fallbasis. Die neue "Verordnung zur Schaffung eines Rahmens für die Überprüfung ausländischer Direktinvestitionen in der Union" (VO 2019/452) vom 21.03.2019 könne laut Blockmans und Hus jedoch die Grundlage dafür legen, dass ein europäisches Bewusstsein für kritische Direktinvestitionen geschaffen werde und dass Herausforderungen (kritische Infrastruktur, kritische Technologien, Versorgungssicherheit und sensitive Informationen) bezüglich chinesischer Investitionen gemeinsam angegangen würden. Die Verordnung priorisiere die Kooperation der Mitgliedstaaten, lasse deren Kompetenzen jedoch unberührt. Abschließend mahnen Blockmans und Hu an, dass im Rahmen der Prüfung chinesischer Investitionen Streitbeilegungsmechanismen nicht zu vernachlässigen seien. Dies solle nicht nur geschehen, um Rechtssicherheit für Investoren zu schaffen und Protektionismus zu verhindern. Es gehe auch darum, internationale Normen mitzugestalten und Beijings Versuche zu unterbinden, chinesisches Recht im Rahmen von BRI oder dem "16+1 Format" in den europäischen Rechtsraum zu exportieren.³ Letztlich, so die Autoren, riskiere China durch dieses Verhalten (intransparente und korruptionsbehaftete Großprojekte, Schuldenfalle-Diskussion), die eigenen Bemühungen sich als zuverlässiger und dem Multilateralismus verschriebener Akteur zu präsentieren.

Die Studie von Blockmans und Hu zeichnet sich dadurch aus, dass sie sich beim Thema chinesische Direktinvestitionen nicht einzig auf die Investitionskontrolle zur politischen Beurteilung einer Investition konzentriert. Die Analyse beleuchtet vielmehr die verschiedenen Facetten hinsichtlich der Vorbehalte gegenüber chinesischen Direktinvestitionen die sowohl wirtschaftlichen Sorgen (fairer Wettbewerb, Reziprozität, Nichtdiskriminierung) als auch sicherheitspolitischen Abwägungen (Einflussnahme, dual-use-Problematik, Versorgungssicherheit) entstammen. Daher erinnern die Autoren völlig zu Recht daran, dass ein breites regulatorisches Abhilfeinstrumentarium längst existiert (Kartell- und Wettbewerbsrecht) und dieses schlicht stärker im Rahmen der Investitionskontrolle zu berücksichtigen ist, beziehungsweise für diesen Zweck angepasst werden sollte. Dieses Thema in

den größeren Kontext der BRI-Initiative, des "16+1 Format" und der internationalen Rechts- und Standardsetzung zu stellen ist ebenso gewinnbringend wie die Präsentation von Fallbeispielen einzelner chinesischer Investitionen in Textkästen. Unter dieser Fülle an Informationen leidet jedoch gleichzeitig die ausführlichere Auseinandersetzung mit den neuen Vorschriften zur Investitionsprüfung auf EU-Ebene. So ist das Angebot der Kommission, eine Kooperationsplattform für die in Sicherheitsfragen souveränen Mitgliedstaaten zu bieten eine realistische, weil realisierbare, und begrüßenswerte Idee. Wünschenswert wäre jedoch gewesen, dass die Studie kritischen Fragen mehr Raum geben und konkrete Verbesserungsvorschläge präsentieren würde. Was zum Beispiel ist von den vielen, auf Freiwilligkeit beruhenden, Vorschlägen der EU an die Mitgliedstaaten zu erwarten? Ist das oft propagierte Prüfverfahren auf EU-Ebene gegenüber einer subsidiären Umsetzung von Kontrollen tatsächlich vorzuziehen? Was kann man überhaupt von etwaigen Kontrollen erwarten? Was macht man mit der möglichen Erkenntnis, dass hinter einer Investition die KPCh steht? Dies sollte angesichts der Strukturen der Volksrepublik kaum verwundern. Eine Studie des MERICS rechnet beispielsweise damit, dass über 80 Prozent der chinesischen Direktinvestitionen gemäß den von der EU vorgeschlagenen Kriterien zum Prüfgegenstand würden. Handelt es sich im Fall der chinesischen Investitionen also doch um eine tiefgehende systemische Herausforderung, die durch technische Verfahren wie eine Investitionskontrolle nicht zu bewältigen ist? Blockmans und Hu unterstreichen zu Recht die Bedeutung der Transparenz, und dass es an China sei, den europäischen Bedenken zu begegnen. Gleichzeitig plädieren sie dafür, zwar selbstbewusster eigene Interessen zu vertreten, jedoch den kooperativen Ansatz Europas nicht aufzugeben. Es bleibt zu hoffen, dass Beijing nicht nur rhetorisch reagiert und den grundsätzlich wohlwollenden Europäern nicht weiter Anlass gibt, in China verstärkt einen "Systemrivalen" anstatt "wirtschaftlichen Konkur-

https://www.ceps.eu/ceps-publications/systemicrivalry-and-balancing-interests-chinese-investmentmeets-eu-law-belt-and-road/

renten" zu sehen.

³ China beanspruche laut den Autoren, dass bei internationalen Projekten im Streitfall chinesisches Recht gelte, wenn die "engste Verbindung" eines Projekts zu China bestehe. Bei chinesisch finanzierten BRI-Projekten dürften die Folgen dieser Definition offensichtlich sein.