

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hanns Günther Hilpert

Chinas globale wirtschaft- liche Herausforderung

Für eine kohärente Außenwirtschaftspolitik
Europas

S 29
Dezember 2010
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2010

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Empfehlungen**
- 7 **Chinas Herausforderung an Europa**
- 7 Chinas wirtschaftlicher Aufstieg und die Folgen
- 9 Europas Außenwirtschaftspolitik gegenüber China auf dem Prüfstand
- 11 Belastung für die Weltwirtschaft: Chinas handels- und wirtschaftspolitischer Merkantilismus
- 15 **Handels- und wirtschaftspolitische Kontroversen und Konflikte**
- 15 Ungleichgewichte im bilateralen Handel
- 15 Unterbewertung des Renminbi
- 18 Verletzung geistiger Eigentumsrechte
- 19 Marktzugangsbeschränkungen
- 20 Dumping
- 21 Gesundheitsgefährdende Produkte
- 21 Exportrestriktionen
- 22 Strategische Industriepolitik
- 24 Chinesische Auslandsinvestitionen
- 26 Konkurrenz um Energie und Rohstoffe
- 28 **Außenwirtschaftspolitische Perspektiven und Handlungserfordernisse für Europa**
- 29 Mehr Kohärenz und mehr Geschlossenheit in Europa
- 29 Chinas Merkantilismus international thematisieren
- 31 Trennung der Außenwirtschaftspolitik von der Außenpolitik
- 32 Für eine liberale Außenwirtschaftspolitik
- 32 Reziprozität einfordern
- 33 Prioritäten setzen
- 34 **Abkürzungen**

*Dr. Hanns Günther Hilpert ist wissenschaftlicher Mitarbeiter
der Forschungsgruppe Asien*

**Chinas globale wirtschaftliche Herausforderung.
Für eine kohärente Außenwirtschaftspolitik Europas**

Chinas rasanter wirtschaftlicher Aufstieg weckt Widerstände und Ängste. Weite Teile der europäischen Industrie sehen sich durch einen von China ausgehenden Verdrängungswettbewerb bedroht. Parallel zu den Globalisierungserfolgen der Volksrepublik wachsen in Europa die Sorgen über eine Gefährdung der Rohstoffversorgung, über einen Verlust an industriellen Kompetenzen, über die Erosion von Sozialstandards und über Einbußen an Einkommen und Wohlstand. In Anbetracht dieser Befürchtungen wirkt Europas Handels- und Wirtschaftspolitik merkwürdig hilflos. Ungeachtet der gewachsenen Bedeutung Chinas fehlt es in Europa an einer klaren, handlungsleitenden Beurteilung der europäisch-chinesischen Außenwirtschaftsbeziehungen. Es gibt keine allgemeine Verständigung darüber, welche wirtschaftlichen Ziele gegenüber China strategisch verfolgt werden sollen. Immer wieder wird die europäische Politik von den globalen Auswirkungen des wirtschaftlichen Aufstiegs Chinas überrascht, so dass sie meist nur reagiert, nicht aber selbst proaktiv tätig wird. Im politischen Umgang mit Peking ist Europa uneins, bei Auseinandersetzungen zwischen einzelnen EU-Mitgliedstaaten und China mangelt es an innereuropäischer Solidarität. In ihrer konkreten Ausgestaltung schwankt Europas Außenwirtschaftspolitik zwischen einem liberalen Grundkonsens und defensiv-protektionistischen Einzelmaßnahmen und lässt eine klare Linie vermissen.

Wie könnte dagegen eine angemessene europäische Außenwirtschaftspolitik gegenüber China aussehen? Vor welchen wirtschaftlichen Herausforderungen steht Europa? Welche legitime Position kann Europa in seinen handels- und wirtschaftspolitischen Konflikten mit China einnehmen? Wie kann Europas Außenwirtschaftspolitik leistungsfähiger werden?

Was populistische Stimmen, die nur die Ängste vor China artikulieren, verkennen: Von dem sich dynamisch entwickelnden europäisch-chinesischen Handel profitieren beide Seiten gleichermaßen. Ein China, das mehr Waren und Dienstleistungen bereitstellt, verbraucht und im internationalen Handel umschlägt, schafft zusätzliche Gelegenheiten für vorteilhaften wirtschaftlichen Austausch. Davon profitieren nicht nur europäische Unternehmen in Form günstiger Beschaffungsmöglichkeiten und neuer Absatzchancen,

sondern dank sinkender Preise für Konsumgüter auch die europäischen Verbraucher – gerade jene mit niedrigen Einkommen.

Diesen generell positiven Wirkungen auf Einkommen, Produktion und Wachstum Europas stehen aber auch erhebliche ökonomische Anpassungslasten gegenüber: Denn erstens setzen Chinas Warenexporte traditionelle Industriestandorte einem permanenten Verdrängungswettbewerb aus. Und zweitens verändert der ökonomische Aufstieg der Volksrepublik die Preisrelationen im Welthandel, so dass zum Beispiel weltweit für Rohstoffe und Energie erheblich mehr bezahlt werden muss. Diesem von China angestoßenen weltwirtschaftlichen Strukturwandel kann sich Europa nicht entziehen. Weder können die europäischen Unternehmen der ökonomischen Herausforderung Chinas ausweichen noch kann die EU der Volksrepublik ihre internationalen Wettbewerbserfolge zum Vorwurf machen. Gerechtfertigt ist es aber, wenn sich Europa gegen eine Wirtschaftspolitik wendet, die sich einerseits durch die Subvention von Kapitalkosten und die Unterbewertung des Renminbi Wettbewerbsvorteile verschafft und dadurch andernorts Produktion und Beschäftigung verdrängt, andererseits aber die eigenen Märkte abschottet. Noch immer erlaubt China seinen Handelspartnern keinen diskriminierungsfreien Zutritt zu seinen heimischen Absatz- und Investitionsmärkten. Wenn sich Europa in die Konfrontation mit dem chinesischen Merkantilismus begibt, wehrt es sich nicht nur gegen Benachteiligungen der europäischen Wirtschaft, sondern auch gegen die Beschädigung des multilateralen Handels- und Finanzsystems.

Sicherlich wird die EU von China weder eine Marktöffnung noch eine weltwirtschaftlich verträgliche Industriepolitik erzwingen können. Genauso wie die USA musste auch die EU feststellen, dass gegen China gerichtete Strafzölle, Importquoten, aggressive Marktöffnungsmaßnahmen in erster Linie nationalistische Gegenreaktionen auslösen, aber nur wenig für die Marktstellung der eigenen Unternehmen erreichen. Offensichtlich ist der handelspolitische Unilateralismus keine brauchbare Alternative zu dem beschwerlichen Weg bilateraler Verhandlungen. Europas Außenwirtschaftspolitik ist aber nicht machtlos. Es gibt durchaus Gestaltungspotentiale und Instrumente, um die ökonomische Integration mit China zu vertiefen, aber gleichzeitig die dabei für Europa entstehenden Anpassungslasten zu begrenzen. Werden die folgenden fünf Punkte beachtet, könnte Europas Außenwirtschaftspolitik gegenüber China leistungsfähiger und erfolgreicher werden.

Erstens hat Europa die Chance, mit mehr Kohärenz und Geschlossenheit seine wirtschaftlichen Interessen besser durchzusetzen. EU-Mitgliedstaaten, die nach privilegierten Sonderbeziehungen mit China streben, untergraben die Legitimität, die Glaubwürdigkeit und das handelspolitische Drohpotential der Kommission. Damit sich die außenwirtschaftspolitische Kohärenz der Union verbessert, wäre es notwendig, dass zum einen die Mitgliedstaaten intensiver informativ und konsultativ in die Handelspolitik der Kommission einbezogen werden und sich zum anderen die drei oder fünf größten europäischen Handelspartner Chinas untereinander enger abstimmen.

Zweitens sollte Europa seine außenwirtschaftspolitische Priorität eindeutig auf die Erleichterung des Zugangs zum chinesischen Markt richten. Die Marktstellung und die Exportchancen europäischer Unternehmen würden sich insbesondere bei einer Öffnung der Dienstleistungsmärkte und Aufhebung der zahlreichen Diskriminierungen ausländischer Investoren (z.B. maximale Beteiligungsquoten für Investitionen in Schlüsselbranchen, technische Zertifizierungsvorschriften, Local-Content-Auflagen etc.) verbessern. Da es sich um Forderungen handelt, die sich positiv auf die Beschäftigungs- und Einkommensentwicklung Chinas auswirken würden und auch dem von Peking angestrebten gleichgewichtigen Wachstum zugute kämen, müsste die EU in der Lage sein, in China selbst Verbündete für ihre Anliegen zu mobilisieren.

Drittens könnte die EU Chinas Merkantilismus multilateral thematisieren. Ein solches Vorgehen wäre nicht nur wegen der globalen Implikationen, etwa von Chinas Industriepolitik oder Währungspolitik, angemessen, es ist auch erfolgversprechender als eine direkte bilaterale Konfrontation.

Viertens sollte die Außenwirtschaftspolitik nicht mit anderen Politikfeldern (z.B. Klimaschutz, Menschenrechte, Entwicklung) verknüpft werden. Denn weder wäre es der europäischen Wirtschaft vermittelbar, dass die Handelspolitik für außenpolitische Zwecke instrumentalisiert wird, noch wäre es akzeptabel, wenn außenpolitische Positionen zugunsten ökonomischer Vorteile opportunistisch preisgegeben würden.

Und fünftens sollte das Prinzip der Gegenseitigkeit eingefordert werden. Denn solange China multilaterale Verantwortung etwa in Handels- und Währungsfragen noch nicht übernimmt, kann die EU die europäisch-chinesischen Außenwirtschaftsbeziehungen allein mittels Reziprozität ausgewogener und stabiler gestalten.

Chinas Herausforderung an Europa

Chinas wirtschaftlicher Aufstieg und die Folgen

Chinas wirtschaftlicher Aufstieg ist die epochale weltwirtschaftliche Strukturveränderung unserer Zeit. Gesamtwirtschaftliche Wachstumsraten von alljährlich 10 Prozent über nunmehr 30 Jahre hinweg haben das 1,3 Milliarden Einwohner zählende Land auf Platz zwei der Weltwirtschaftsmächte und auf Platz eins der Exportnationen vorrücken lassen. War China in den siebziger Jahren noch eine Volkswirtschaft unter Autarkiebedingungen, so ist es heute die zentrale Industriewerkstätte der Welt. China ist sowohl der Prozess der Industrialisierung als auch der der Transformation von einer sozialistischen Planwirtschaft zu einer kapitalistischen Marktwirtschaft gut gelungen. Es hat so unterschiedliche wie komplexe Entwicklungsschritte bewältigt wie die Modernisierung der Landwirtschaft, die Öffnung des Landes für Handel und Direktinvestitionen, die Privatisierung der staats-eigenen Betriebe, den Aufbau einer leistungsfähigen Infrastruktur, die Reform des Finanzsektors, die Ausweitung der Wachstumsdynamik auf die Inlandsprovinzen und die Aneignung von institutionellen Kompetenzen in Gesetzgebung, staatlicher Verwaltung und makroökonomischer Steuerung. Im Zuge dieses Prozesses ist auch die Zahl der absolut Armen in China deutlich zurückgegangen – nach den revidierten Schätzungen der Weltbank um 407 Millionen Menschen allein im Zeitraum 1990 bis 2004¹ – und im Land ist eine wachsende Mittelschicht entstanden. Chinas dynamische Entwicklung hat sich auch in der globalen Finanz- und Wirtschaftskrise 2007–2009 – wie schon zuvor in der Asienkrise 1997/98 – als robust erwiesen. Unter den weltweit größten Wirtschaftsmächten ist allein China im Jahr 2009 imstande gewesen, einen nennenswerten Beitrag zum Weltwirtschaftswachstum zu leisten (siehe Abb. 1, S. 8). Infolge seiner wirtschaftlichen Erfolge ist China zur globalen politischen Macht aufgestiegen, ohne deren Mitwir-

kung internationale Ordnungspolitik kaum noch möglich ist.

Sicherlich gibt es zahlreiche Gründe, die künftige Entwicklung Chinas mit Skepsis zu betrachten. So steht beispielsweise die Effizienz seiner Binneninvestitionen in Frage, so dass ein Stagnationsszenario mit industriellen Überkapazitäten und insolventen Finanzinstitutionen nicht auszuschließen ist. Und es bleibt abzuwarten, ob sich die sozialen Konflikte und die wachsenden Umweltprobleme tatsächlich durch wirtschaftliches Wachstum lösen lassen. Auch ist auf lange Sicht die innen- und außenpolitische Stabilität Chinas keinesfalls gewährleistet. Trotz dieser und zahlreicher weiterer Vorbehalte stehen die Chancen gut, dass das wirtschaftliche Wachstum Chinas sich nachhaltig über einen längeren Zeitraum fortsetzen wird. Wenn die gegenwärtigen Entwicklungs- und Wachstumstrends anhalten, wird Chinas Gewicht in der Weltwirtschaft weiter zunehmen und das Pro-Kopf-Einkommen des Landes dem westlichen Niveau zusehends näher kommen. Schon in der dritten Dekade des 21. Jahrhunderts könnte China die USA als nominal größte Volkswirtschaft der Welt ablösen. Der Lebensstandard des Durchschnittschinesen wäre dann zwar noch immer deutlich niedriger als der eines Durchschnittseuropäers oder Durchschnittsamerikaners; und auch wäre China bei Extrapolation der laufenden Trends beileibe noch nicht die führende technologische oder militärische Weltmacht. Aber globale wirtschaftliche Trends, etwa in der Konjunktur-entwicklung, im Hinblick auf industrielle Standards oder die Herausbildung neuer Konsumvorlieben, würden vornehmlich in China gesetzt werden.

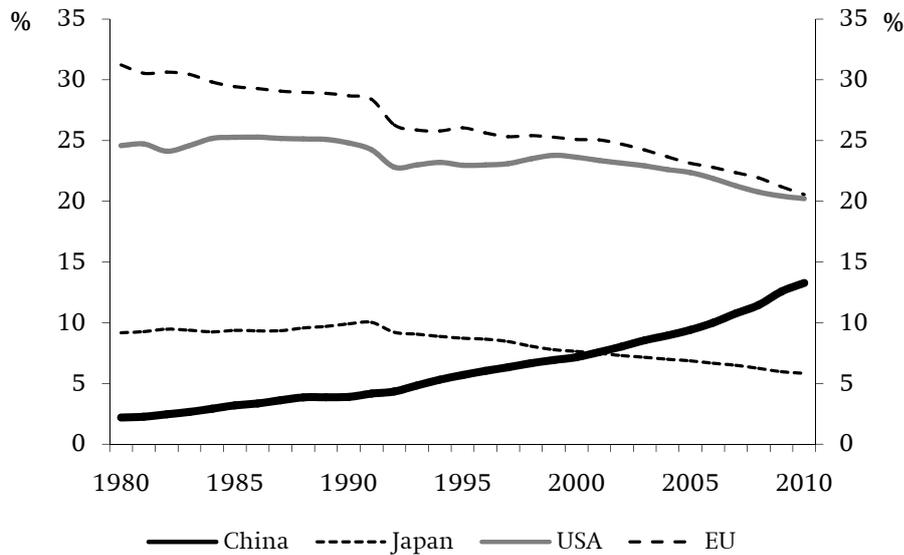
Chinas rasanter und gewaltiger Wiederaufstieg zu alter Größe² und seine internationale Einbindung ist angesichts der Dimension des Landes die historische Herausforderung der Gegenwart. Denn das wirtschaftliche Wachstum Chinas hat aufgrund der Größe des Landes unmittelbare Konsequenzen für den Welt-handel, für den weltweiten Investitions- und Kapital-

¹ Siehe Shaohua Chen/Martin Ravallion, *China Is Poorer Than We Thought, But No Less Successful in the Fight Against Poverty*, Washington, D.C.: The World Bank, 2008 (Policy Research Working Paper Nr. 4621).

² Nach Berechnungen des Wirtschaftshistorikers Angus Maddison steuerte China 1820 ein Drittel des Weltsozialprodukts bei, siehe Angus Maddison, *Chinese Economic Performance in the Long-Run*, Paris: OECD Development Centre, 1998.

Abbildung 1

Chinas Aufstieg zur Weltwirtschaftsmacht, Anteil am Weltinlandsprodukt (nach Kaufkraftparitäten), in Prozent



Quelle: IWF, *World Economic Outlook Database*, Oktober 2010, <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>.

verkehr, für den internationalen Konjunkturzusammenhang, für das globale ökologische Gleichgewicht, ganz abgesehen von den mittelbaren Rückwirkungen auf die internationale Politik und Sicherheit.

Dabei hat Chinas Eintritt in die Weltwirtschaft in einem allgemeinen Sinn sowohl für das Land selbst als auch für den Rest der Welt ökonomisch positive Folgen. Für die Volksrepublik war und ist die Integration in den internationalen Waren-, Leistungs- und Kapitalverkehr die notwendige Voraussetzung für ihren erfolgreichen wirtschaftlichen Aufstieg. Andererseits bietet ein China, das mehr Waren und Dienstleistungen bereitstellt, verbraucht und international umschlägt, seinen Handels- und Wirtschaftspartnern zusätzliche Gelegenheiten für vorteilhaften wirtschaftlichen Austausch. Weltweit profitieren Verbraucher – gerade auch jene mit niedrigen Einkommen – von sinkenden Preisen für Konsumgüter. Weltweit haben Unternehmen die Chance, ihren Umsatz und Gewinn zu steigern, indem sie die neuen Absatz- und Beschaffungsmöglichkeiten nutzen. Weltweit entstehen zur Belieferung des wachsenden chinesischen Binnenmarkts neue Fertigungskapazitäten und zusätzliche Beschäftigung. Den für beide Seiten generell positiven Wirkungen auf Einkommen, Produktion und Wachstum stehen aber reale ökonomische Anpassungslasten gegenüber. Gerade auch Europas Wirtschaft ist betroffen:

- ▶ Binnenwirtschaftlich zwingt Chinas Aufstieg Europas Volkswirtschaften zu strukturellen Anpassungen. Dank niedriger Lohnkosten und der durch die Größe seines Marktes bedingten Skalenvorteile besitzt China komparative Vorteile in der industriellen Massenproduktion und setzt Europas traditionelle Industriestandorte einem permanenten Verdrängungswettbewerb aus.
- ▶ Die relativen Preisstrukturen in der Weltwirtschaft haben sich infolge der Industrialisierung Chinas verschoben. Nicht zuletzt wegen der dauerhaft gestiegenen Nachfrage aus China müssen Europas Verbraucher und Unternehmen für Energie- und Rohstoffimporte erheblich mehr aufwenden.
- ▶ Aufgrund des brachialen Umgangs mit Böden, Wasser und Luft droht nicht nur in manchen Landesteilen Chinas selbst eine ökologische Katastrophe; betroffen davon sind auch die Nachbarstaaten und das Weltklima.

Während Chinas wirtschaftlicher Aufstieg – jenseits der Friktionen und Verteilungswirkungen – eine gesamtwirtschaftliche Win-Win-Situation geschaffen hat, ist der politische Aufstieg des Landes ambivalenter zu beurteilen. Zuallererst betroffen vom Machtzuwachs der Volksrepublik sind sowohl die USA, deren Hegemonierolle mittel- und langfristig bedroht wird, als auch Europa und Japan, deren internationaler Einfluss geringer wird und denen eine Marginalisie-

zung droht. In Fragen der globalen Ordnungspolitik ist China inzwischen ein gewichtigerer Akteur als die EU, weshalb die Idee einer G2, bestehend aus Amerika und China, in den pragmatisch-realistischen Kreisen Washingtons eine gewisse Attraktivität gewonnen hat. Dabei ist China für den Westen auch eine ideologische Herausforderung. Mit seiner autoritären Regierungsform, seinem Staatskapitalismus und seinem Dogma der nationalen Souveränität, das sich auch gerade in seiner Entwicklungs- und Wirtschaftspolitik niederschlägt, ist das Modell China für viele Länder der Dritten Welt ein nachahmenswertes Vorbild, für den Westen eine Provokation. Umso mehr als die Volksrepublik kraft ihrer Finanzkraft und ihres Rohstoffbedarfs für etliche Entwicklungsländer zu einem attraktiven Partner geworden ist.

Europas Außenwirtschaftspolitik gegenüber China auf dem Prüfstand

Handel und Wirtschaft bilden den stabilen Kern der europäisch-chinesischen Beziehungen. Die EU ist Chinas wichtigster Exportmarkt, Handelspartner und Technologielieferant. Bei der Einbindung Chinas in die internationale Arbeitsteilung spielt Europa eine zentrale Rolle. Umgekehrt ist China der nach den USA zweitwichtigste Handelspartner der EU und ein zunehmend bedeutsamer Investor. In Ermangelung einer nennenswerten eigenen militärischen Präsenz in Ostasien ist der gemeinsame Markt das wertvollste machtpolitische Pfund, das Europa und Deutschland gegenüber China einzusetzen vermögen. Während die nüchternen Realpolitiker in Peking die EU in ihrer Eigenschaft als Zivilmacht kaum ernst nehmen, wenn nicht gar unverhohlen geringschätzen, wird Europas Handels- und Binnenmarktpolitik durchaus Respekt gezollt. Schließlich ist der freie Zugang zu den europäischen Märkten und Technologien elementar für die wirtschaftliche, soziale und politische Entwicklung und Modernisierung der Volksrepublik, dem prioritären Ziel der chinesischen Politik. Und da die Bereiche Handel, Wettbewerb und Binnenmarkt in der EU vergemeinschaftet sind, betrachtet Peking die Union in diesen Feldern als zentralen, handlungsfähigen Akteur. Mit dem neuen Lissabonner Vertrag fallen zusätzlich der gewerbliche Rechtsschutz und der internationale Dienstleistungs- und Investitionsverkehr in die alleinige Kompetenz Brüssels.

Würden sie um eine Selbsteinschätzung gebeten, dürften die Instanzen der Außenwirtschaftspolitik

Europas und Deutschlands ihre Politik China gegenüber wohl als liberal bewerten. Schon das grundlegende außenwirtschaftliche Konzeptpapier der EU-Generaldirektion Handel (»Global Europe«) stellt die immense Bedeutung Chinas in Europas Globalisierungsstrategie heraus. China gilt diesem Dokument zufolge als der Testfall für das handlungsleitende Ziel der EU, über die Offenheit des europäischen Heimmarkts und Marktöffnungen im Ausland die internationale Wettbewerbsfähigkeit Europas zu verbessern und Wachstum und Beschäftigung in der Gemeinschaft zu generieren.³ In ihrem speziell China gewidmeten Strategiepapier gesteht die EU der Volksrepublik einen offenen und fairen Zugang zum europäischen Markt zu, fordert aber im Gegenzug die Einhaltung der WTO-Beitrittsverpflichtungen und die Liberalisierung der chinesischen Waren-, Dienstleistungs-, Investitions- und Beschaffungsmärkte.⁴ Auch die »Außenwirtschaftsstrategie China« der Deutschen Bundesregierung stellt die Chancen auf dem chinesischen Markt in den Mittelpunkt, mahnt gleichzeitig aber von China eine größere Fairness an.⁵

Selbsteinschätzung und Realität stimmen aber seit etwa 2006 nicht mehr überein. Die EU-Kommission hat aus Enttäuschung über Chinas Zögerlichkeit in der Frage der binnen- und außenwirtschaftlichen Liberalisierung und aus Frustration über das wachsende europäische Handelsbilanzdefizit die Akzente verschoben. An der liberalen Grundhaltung hält sie zwar fest, ihre handelspolitischen Forderungen trägt sie nun aber energischer und konfrontativer an China heran. Auch scheut sich die EU inzwischen nicht, den Binnenmarkt mit Importquoten und Strafzöllen vor unerwünschten chinesischen Einfuhren, zum Beispiel Schuhen, zu schützen.

Die institutionellen Strukturen der europäisch-chinesischen Handels- und Wirtschaftsbeziehungen sind gut ausgebaut. Bereits die bilateralen Sektordialoge haben zahlreiche Wirtschaftsthemen zum Gegenstand (z.B. Zollabwicklung, Handelspolitik,

³ Siehe European Commission, *Global Europe: Competing in the World. A Contribution to the EU's Growth and Jobs Strategy*, Brüssel, Oktober 2006, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130376.pdf> (Zugriff am 15.9.2008).

⁴ Siehe Europäische Kommission, *Mit der engeren Partnerschaft wächst die Verantwortung. Strategiepapier für die Handels- und Investitionspolitik der EU gegenüber China. Wettbewerb und Partnerschaft*, Brüssel, 24.10.2006, <http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130878.pdf> (Zugriff am 15.1.2010).

⁵ Siehe Bundesministerium für Wirtschaft (Hg.), *Außenwirtschaftsstrategie China*, Berlin 2006.

Wettbewerbspolitik, zivile Luftfahrt, Tourismus). Der hohe Stellenwert, den beide Seiten diesen Beziehungen zumessen, zeigte sich ferner in der Einrichtung eines Handels- und Wirtschaftsdialogmechanismus auf hoher Ebene (*High Level Trade and Economic Mechanism*). Das Forum dient dem Ziel, die wirtschaftlichen Fragen und Probleme in den Fokus der Spitzenpolitik zu rücken und auf sachliche, nachhaltig wirksame Weise zu lösen.⁶ Das deutsche Bundesministerium für Wirtschaft und Technologie hat gemeinsam mit dem chinesischen Handelsministerium (Mofcom) und der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (NDRC) zwei bilaterale Foren zur Behandlung der ökonomisch wichtigen Sach- und Konfliktthemen ins Leben gerufen. Diese beiden Gremien, der Gemischte Wirtschaftsausschuss und das deutsch-chinesische Forum für wirtschaftliche und technologische Zusammenarbeit agieren unter dem Vorsitz der Minister und unter Beteiligung deutscher und chinesischer Wirtschaftsvertreter. Ihnen angeschlossen sind Arbeitsgruppen mit sektoralen Aufgaben (Infrastruktur, Energie, Umweltschutz etc.) und mit Querschnittsfunktion (Rechtsfragen, Normung, Handelsstatistik).

Die Chancen Europas, die eigenen Interessen gegenüber China erfolgreich zu vertreten, sollten angesichts der genannten Voraussetzungen eigentlich so schlecht nicht sein. Dennoch hat die europäische Handels- und Außenwirtschaftspolitik in den Jahren nach Chinas WTO-Beitritt in ihrem Bemühen, von Peking eine Marktöffnung und die Beseitigung von Marktzutrittsbarrieren zu erreichen, nur wenig Erfolg gehabt.⁷ Das magere Ergebnis ist sicherlich auch darauf zurückzuführen, dass Peking kaum zu substantiellen Zugeständnissen bereit war und viele von chinesischer Seite zugesagte Liberalisierungsschritte de facto nicht realisiert wurden. Auch Politik und Wirtschaft in den

USA und Japan klagen über die Intransigenz Chinas. Verantwortlich für Europas Misserfolge sind aber auch ureigene Defizite. In Sachen Wirtschaftspolitik gegenüber China fehlt ein europäischer Konsens und in der Umsetzung mangelt es an Kohärenz. Die Unzulänglichkeiten lassen sich gut erfassen, wenn man an die EU die folgenden vier kritischen Fragen richtet:

1. Haben die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten die strategische Bedeutung des wirtschaftlichen (und politischen) Aufstiegs Chinas in ihrer gesamten Tragweite begriffen? Welche Ziele wollen die Kommission und die EU-Mitgliedstaaten in einer unter wirtschaftlichem Aspekt zunehmend sinozentrischen Welt mit Vorrang verfolgen? Hat die EU mit ihrer Politik der vorbehaltlosen Einbindung Chinas ihre eigenen politischen und wirtschaftlichen Interessen vernachlässigt? Kritische Stimmen werfen der europäischen Politik vor, sie räume China nicht den gebotenen Stellenwert ein und sei sich nicht klar darüber, welche Ziele sie eigentlich verfolgen wolle.⁸ Die deutsche und europäische Wirtschaft verknüpft diese Kritik gern mit der nicht uneigennützigten Forderung, der Staat möge sie bei ihren geschäftlichen Akquisitionen in China stärker unterstützen. So ist auch das Interesse an politikergeführten Unternehmerreisen nach China ungebrochen.⁹ Für die Politik stellt sich die Frage, in welchem Maße europäische Unternehmen in Anbetracht der globalen chinesischen Herausforderung gefördert werden sollen und welche Unterstützung angemessen ist.
2. Soll auf Chinas wirtschaftliche Herausforderung mit einer freihändlerischen oder einer protektionistisch defensiven Außenwirtschaftspolitik reagiert werden? Gerade bei diesem Punkt gibt es weder in der europäischen Politik noch in der öffentlichen Diskussion Europas einen Konsens.¹⁰

⁶ Siehe Hanns Günther Hilpert, *Strategischer Wirtschaftsdialog der EU mit China. Eine neue Chance für die europäische Handelspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Mai 2008 (SWP-Aktuell 43/08). Der strategische Wirtschaftsdialog wurde 2010 in einen Strategischen Dialog überführt. Erstmals trafen sich am 1.9.2010 die Hohe Vertreterin der EU für Außen- und Sicherheitspolitik, Catherine Ashton, und der Staatsrat der VR China, Dai Bingguo, in Guiyang.

⁷ Für diese weitverbreitete Einschätzung siehe auch Patrick Messerlin/Jinghui Wang, *Redesigning the European Union's Trade Policy Strategy towards China*, Brüssel: European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2008 (Joint ECIPE-GEM Working Paper Nr. 04/2008), S. 8–10, 14; Razeen Sally, *Looking East: The European Union's New FTA Negotiations in Asia*, Brüssel: ECIPE, 2007 (Jan Tumlir Policy Essay Nr. 3/2007), S. 13–14.

⁸ Siehe John Fox/François Godement, *A Power Audit of EU-China Relations*, London: European Council on Foreign Relations (ECFR), 2009, S. 19–22; Razeen Sally, *The EU's View of China*, Brüssel: ECIPE, 6.12.2009, <www.ecipe.org/blog/the-eus-view-of-china> (Zugriff am 9.2.2010).

⁹ Eigene Gespräche mit Unternehmensvertretern und außenwirtschaftlichen Förderinstitutionen.

¹⁰ Zu den unterschiedlichen Positionen der EU-Mitgliedstaaten, siehe Fox/Godement, *A Power Audit of EU-China Relations* [wie Fn. 8], S. 23–27, 66–100. Demnach vertreten eine betont wirtschaftsliberale Position gegenüber China die Länder Dänemark, Großbritannien, die Niederlande und Schweden. Zu den Merkantilisten zählen Bulgarien, Griechenland, Italien, Malta, Portugal, Rumänien, Slowakei, Slowenien, Spanien, Ungarn und Zypern. Die übrigen Mitgliedstaaten

Die Kommission wird von zwei Seiten angegriffen: Die »Merkantilisten« halten Europas gegenwärtige Handels- und Außenwirtschaftspolitik für unzureichend, um der protektionistischen Marktabschottung und dem Verdrängungswettbewerb Chinas angemessen zu begegnen. Sie fordern einen effektiveren Schutz europäischer Arbeitsplätze vor dem Wettbewerb aus Fernost und eine härtere Gangart in der handelspolitischen Auseinandersetzung.¹¹ Die Vertreter der liberalen Gegenposition bewerten die europäische Handels- und Außenwirtschaftspolitik selbst als zu protektionistisch. Sie treten für eine Lockerung der strengen Antidumpingregeln der EU und die Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus Chinas ein.¹²

3. Darf oder soll Europas Außenwirtschaftspolitik gegenüber China mit der allgemeinen Außenpolitik verknüpft werden? Einerseits wird der europäischen und deutschen Chinapolitik mitunter unterstellt, sie sei einseitig kommerziell ausgerichtet.¹³ Vor allem zivilgesellschaftliche Gruppen halten der hohen Politik darüber hinaus zuweilen vor, dass außenpolitische Positionen gegenüber China zugunsten kurzfristiger geschäftlicher Interessen zurückgestellt würden oder zum Beispiel das Eintreten für Menschenrechte in China nur halbherzig, mit opportunistischer Spekulation auf potentielle Beschaffungsaufträge, erfolge. Der umgekehrte Vorwurf lautet, dass Europas wirtschaftliche Interessen gegenüber China zum Spielball der Außenpolitik würden. So befürchten insbesondere Exponenten der europäischen Wirtschaft, dass China im Austausch für ein eventuelles Entgegenkommen in allgemein politischen Bereichen der Marktwirtschaftsstatus zugesprochen wird.
4. Wie lässt sich die Außenwirtschaftspolitik der Kommission und der EU-Mitgliedstaaten besser abstimmen? Im besten Fall führt das Fehlen von Kohärenz dazu, dass sich Aktivitäten unnötig verdoppeln, etwa bei der parallelen Durchführung von Sektordialogen. Wenn aber nationale Akteure, um exklu-

nehmen entsprechend dieser Klassifikation eine intermediäre Position ein oder haben sich nicht festgelegt.

¹¹ Siehe Gabor Steingart, *Weltkrieg um Wohlstand: Wie Macht und Wohlstand neu verteilt werden*, München 2006.

¹² Siehe: Messerlin/Wang, *Redesigning the European Union's Trade Policy Strategy towards China* [wie Fn. 7], S. 8–10, 14; Sally, *Looking East* [wie Fn. 7], S. 13–14.

¹³ In Form einer allgemein gehaltenen Kritik, siehe z.B. Karl-Theodor zu Guttenberg, »Deutsche Chinapolitik jenseits des Wunschdenkens«, in: *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 3.8.2008.

sive kommerzielle Vorteile zu erreichen, die China-Politik anderer Mitgliedstaaten schlechteden, gemeinschaftliche Positionen aufgeben oder gar in Abstimmung mit China hintertreiben, werden die wirtschaftlichen Interessen der Union als Ganzes und die anderer Mitgliedstaaten nachhaltig beschädigt. Schädlich für Europas Verhandlungsposition gegenüber Peking sind auch die bestenfalls temporär erfolgreichen Versuche der drei großen Mitgliedstaaten Deutschland, Frankreich und Großbritannien, privilegierte Beziehungen zur Volksrepublik zu etablieren.¹⁴

Die hier benannten Defizite betreffen nicht nur die Außenwirtschaftsbeziehungen Europas mit China, sondern auch andere Felder der EU-Außenbeziehungen.¹⁵ Die Volksrepublik ist indes eine besondere Herausforderung, nicht nur wegen ihres außerordentlichen ökonomischen Potentials, sondern auch aus politischen Gründen. Die globale Machtstellung, die autoritären staatlichen Strukturen und die andersartigen globalen Ordnungsvorstellungen Chinas sind für die EU Problem und Provokation. Möchte Europa bessere Ergebnisse in seiner Handels- und Außenwirtschaftspolitik gegenüber China erzielen, dann muss es in seiner Chinapolitik zu einem inneren Konsens gelangen, gemeinschaftlich Prioritäten setzen und in der politischen Umsetzung leistungsfähiger werden. Dafür trägt Deutschland eine besondere Verantwortung. Denn innerhalb der EU ist Deutschland als Absatzmarkt, Exporteur, Investor und Technologie-lieferant der bei weitem wichtigste Außenwirtschaftspartner Chinas. Kraft dieser Position hat Deutschlands Stimme in Brüssel und in Peking größeres Gewicht als die anderer EU-Mitgliedstaaten.

Belastung für die Weltwirtschaft: Chinas handels- und wirtschaftspolitischer Merkantilismus

Zu Recht stand China lange Zeit in dem Ruf, ein außenwirtschaftlich vergleichsweise liberales Schwellenland zu sein. In den achtziger und neunziger Jahren öffnete und liberalisierte die Volksrepublik aktiv ihre Märkte und verbuchte dank dieser Strategie enorme Wachstumsgewinne. Auch für den Beitritt zur Welthandels-

¹⁴ Siehe Fox/Godement, *A Power Audit of EU-China Relations* [wie Fn. 8], S. 28.

¹⁵ Siehe Annegret Bendiek/Heinz Kramer, *Die EU als globaler Akteur. Unklare »Strategien«, diffuses Leitbild*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, April 2009 (SWP-Studie 12/09).

organisation WTO am 11. Dezember 2001 ging China weitreichende, in der Geschichte von GATT und WTO¹⁶ beispiellose Verpflichtungen zur Marktöffnung ein.¹⁷ Aber schon bald nach dem WTO-Beitritt ebte Chinas Reform- und Liberalisierungseifer sichtlich ab. Die 2003 angetretene vierte Führungsgeneration der Volksrepublik unter Staatspräsident Hu Jintao und Ministerpräsident Wen Jiabao setzte den innenpolitischen Schwerpunkt nicht mehr auf marktwirtschaftliche Reformen, sondern auf sozialen Ausgleich, innere Ordnung und Stabilität. Sie will diese Ziele erreichen, indem sie Arbeitsplätze schafft, die Binnenprovinzen entwickelt, die Macht von Partei und Staat konsolidiert und den Weg für ein starkes Wirtschaftswachstum ebnet, das in hohem Maße investitions- und exportgesteuert ist.¹⁸

Die mit dem WTO-Beitritt zugesagten wirtschaftlichen Liberalisierungen setzte die chinesische Regierung zwar noch weitgehend um. Auf der anderen Seite baute sie jedoch zahlreiche neue Marktzugangsschranken auf und legte ausländischen Investoren mit immer weiteren Restriktionen Steine in den Weg. Während die in China tätigen ausländischen Unternehmen in puncto Regulierung und bei der öffentlichen Auftragsvergabe systematisch diskriminiert werden, hat die Staatswirtschaft der Volksrepublik ein erstaunliches Comeback erfahren. In den wirtschaftlichen Kernbereichen Energie, Telekommunikation, Petrochemie, Stahl, Fahrzeugbau und Informationstechnologie dominieren große Staatsunternehmen. Sie sind zugleich die bevorzugten Kreditkunden der großen chinesischen Staatsbanken und werden durch

eine staatliche Industriepolitik aktiv gefördert.¹⁹ Sie haben zudem von der zur Bekämpfung der globalen Finanzmarktkrise aufgelegten expansiven Fiskal- und Geldpolitik übermäßig profitiert.

In den Jahren nach dem WTO-Beitritt sind auch Chinas Außenüberschüsse ungewöhnlich stark angewachsen. Den bisherigen Höchststand markierte das Jahr 2008, als China einen Leistungsbilanzüberschuss von 426 Milliarden US-Dollar erwirtschaftete (siehe Abb. 2, S. 13). Der Anstieg der Exporte und Überschüsse war sicherlich auch ein Ergebnis der wachsenden Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Wirtschaft. Er wäre aber in dem tatsächlichen Ausmaß nicht möglich gewesen, wenn die Zentralbank nicht bei bestehenden Währungsparitäten zum US-Dollar die gegenläufig zufließenden hohen Deviseneinnahmen laufend absorbiert und damit eine Aufwertung des Renminbi (RMB) abgewehrt hätte. Infolge dieser Währungspolitik werden Chinas Importe im Inland teurer, während seine Exporte im Ausland an Wettbewerbsfähigkeit gewinnen.²⁰

Zugegebenermaßen ist Chinas binnenwirtschaftlich restaurative, außenwirtschaftlich offensive Entwicklung begreiflich, wenn man die Innenverhältnisse des Landes in den Blick nimmt. Angesichts der tiefen sozialen Umwälzungen, die China in den neunziger Jahren durchlaufen hatte, sind die antiliberalen Reformmüdigkeit und der protektionistische Rückschlag im darauffolgenden Jahrzehnt gesellschaftlich und politisch nachvollziehbar.²¹ Auch folgt Chinas offensive Industriepolitik historischen Vorbildern in

16 Das GATT (General Agreement on Tariffs and Trade/ Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen) ist die bereits 1947 gegründete Vorläuferorganisation der WTO (World Trade Organization/Welthandelsorganisation).

17 Peking gestand nicht nur erhebliche Zollsenkungen (auf einen Durchschnittszoll von 9,5% bei Industriewaren und 13,2% bei Agrargütern) und einschneidende Marktöffnungen im Dienstleistungssektor zu, sondern auch die Öffnung der inländischen Distribution und des Bankensektors. Weiterhin verpflichtete sich China, Praktiken, die ausländische Unternehmen diskriminieren, zu beseitigen, auf Exportsubventionen zu verzichten und die Agrarsubventionen zu begrenzen, siehe Razeen Sally, *China's Trade Policies and Its Integration into the World Economy*, Paper prepared for the IGD/SACU-China FTA Workshop, Johannesburg, 28./29.9.2004.

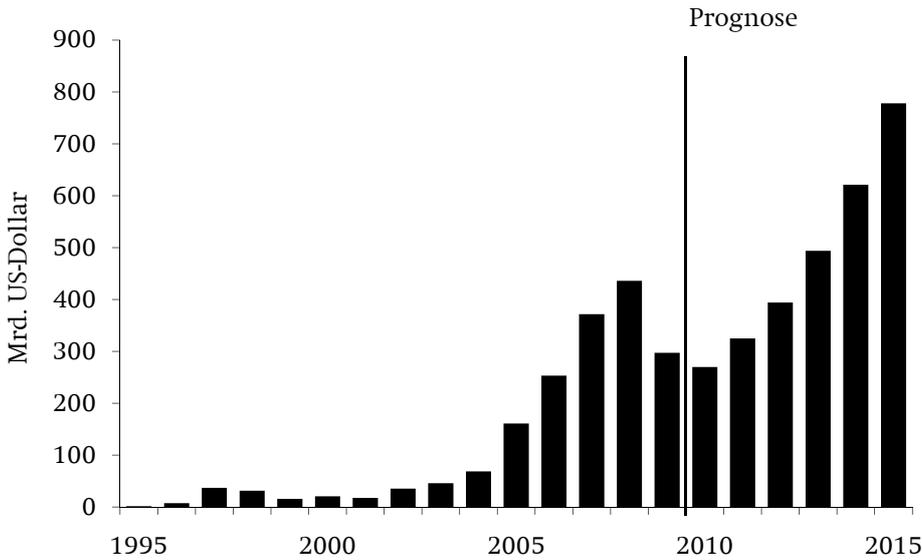
18 Siehe William H. Overholt, »China in the Global Financial Crisis: Rising Influence, Rising Challenges«, in: *The Washington Quarterly*, 33 (2010) 1, S. 21–34 (24–25).

19 Siehe Derek Scissors, »Deng Undone. The Costs of Halting Market Reform in China«, in: *Foreign Affairs*, 88 (2009) 3, S. 24–39. Siehe auch die Kapitel »Marktzugangsbeschränkungen« und »Chinesische Auslandsinvestitionen« in dieser Studie.

20 Zwar ist Chinas Leistungsbilanzüberschuss infolge der global rückläufigen Importnachfrage im Jahr 2009 auf 275 Mrd. US-Dollar gefallen. Chinas Wechselkurspolitik ist aber für die unter Konsolidierungsdruck leidenden Defizitländer mehr denn je belastend. Denn anders als in der vorherigen langen Aufschwungsperiode (2001–2008) gehen in der gegenwärtigen weltwirtschaftlichen Unterbeschäftigungssituation Chinas Überschüsse unmittelbar zu Lasten der Produktion und der Beschäftigung in den Importländern. Zu den außenwirtschaftlichen Überschüssen und der Währungspolitik Chinas siehe die Kapitel »Ungleichgewichte im bilateralen Handel« und »Unterbewertung des Renminbi« in der vorliegenden Studie.

21 Siehe Overholt, »China in the Global Financial Crisis« [wie Fn. 18], S. 25.

Abbildung 2
Chinas Leistungsbilanzüberschuss



Quelle: IWF, *World Economic Outlook Database*, Oktober 2010, <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2010/02/weodata/index.aspx>.

Asien und im Westen.²² Für Peking sind der innere Frieden wie auch die Fortdauer des Industrialisierungs- und Wohlstandsbildungsprozesses zweifellos bedeutsam. Und es liegt auch im europäischen Interesse, dass China diese Ziele verwirklichen kann. Gleichwohl ist der handels- und wirtschaftspolitische Merkantilismus des Landes eine ernste Belastung für die Weltwirtschaft.²³ Sowohl Industriestaaten als auch Schwellenländer sind davon negativ betroffen.

- ▶ Erstens verschiebt China durch seine Politik ökonomische Lasten ins Ausland, betreibt also eine »Beggars-Your-Neighbour-Politik«. Die preislichen Wettbewerbsvorteile, die sich das Land durch die Subvention der Kapitalkosten und die Unterbewertung des RMB verschafft, sind immer auch preisliche Wettbewerbsnachteile des Auslands. Die wechselkursbedingt in China entstandene Produktion

²² Mehrere Präzedenzfälle haben gezeigt, dass sich durch den staatlich geförderten Aufbau exportorientierter industrieller Produktionskapazitäten der wirtschaftliche Aufholprozess beschleunigen und ein langfristig höheres Wachstum realisieren lassen, siehe Dani Rodrik, *Making Room for China in the World Economy*, Paper prepared for the AER session on »Growth in a Partially De-Globalized World«, chaired and discussed by Philippe Aghion, Dezember 2009, <www.hks.harvard.edu/fs/drodrik/Research%20papers/Making%20room%20for%20China.pdf> (Zugriff am 23.2.2010).

²³ Siehe Robert J. Samuelson, »The Real China Threat«, in: *The Washington Post*, 20.8.2009.

verdrängt Produktion und Beschäftigung sowohl in Industrie- als auch in Schwellenländern.

- ▶ Zweitens destabilisiert Peking durch seine ungleichgewichtige Handels- und Währungspolitik die multilaterale Handels- und Finanzordnung. Bis 2008 waren die außenwirtschaftlichen Überschüsse der Volksrepublik Teil des Nährbodens für den Aufbau der globalen Finanzblasen. Chinas staatlich gestützte Export- und Investitionsoffensiven provozieren unweigerlich protektionistische Gegenreaktionen des Auslands. Ihre unkontrollierte Fortsetzung könnte einen Handelskrieg auslösen. Die beharrliche Unterbewertung des RMB wirkt in Japan und in den USA deflationierend. International stößt sie einen Abwertungswetlauf an.
- ▶ Drittens gesteht China seinen Handelspartnern keine Reziprozität im Marktzugang zu. Während ihm die meisten Auslandsmärkte weitgehend offen stehen, gewährt es fremden Wirtschaftsakteuren in den eigenen Absatz- und Investitionsmärkten keinen diskriminierungsfreien Zugang. Kritisch für ausländische Unternehmen, die in China operieren, sind darüber hinaus die rechtsstaatlichen Defizite in der Regulierung der Binnenwirtschaft und die Interventionen des politisch autoritären Regimes. China ist beileibe nicht das einzige Land, das seine Märkte abschottet und eine aktive staatliche Industrie-

politik betreibt.²⁴ Zum weltwirtschaftlichen Störfall wird die Volksrepublik wegen ihrer Größe und ökonomischen Dynamik. Es ist schwer hinnehmbar, wenn das Land mit den weltweit größten Exporten und dem stärksten Wirtschaftswachstum sich über die Wechselkurspolitik preisliche Wettbewerbsvorteile im Außenhandel verschafft, gleichzeitig aber weite Bereiche seines Inlandsmarkts verschließt. Die chinesische Außenwirtschaftspolitik erinnert nicht zufällig an den Merkantilismus Europas des 17. und 18. Jahrhundert, als Nationalstaaten den Handel als Nullsummenspiel betrachteten und über die Förderung von Exporten und die Entwicklung der Wirtschaftskraft die eigene Macht zu stärken suchten. Die Erzielung von Außenüberschüssen, die Steigerung der gewerblichen Produktion im eigenen Land und die Hortung von Gold und Devisen sind gleichermaßen Elemente des klassischen Merkantilismus im europäischen Absolutismus wie der modernen Außenwirtschaftspolitik Chinas. Vergleichbar sind auch die Konsequenzen: Lasten werden ins Ausland übertragen, die zwischenstaatlichen Beziehungen beeinträchtigt.

Eine ausbeuterische Außenhandelsstrategie provoziert bei den Betroffenen zwangsläufig Widerstände und wirkt sich dadurch außenpolitisch in der Regel konfliktverschärfend aus. Sollte China sein Verhalten nicht korrigieren, droht das multilaterale Handelssystem an dem Trittbrettfahrerverhalten des Landes zu zerbrechen. Für Europa als größtem Handelspartner der Volksrepublik führt die schwierige Frage, wie auf die von ihr ausgehende merkantilistische Herausforderung angemessen zu reagieren ist, in ein Dilemma.²⁵ Eine liberale und tolerante europäische Außenwirtschaftspolitik würde China nur ermuntern, seine Praktiken fortzusetzen. Ein solches Vorgehen ohne klares strategisches Profil und ohne dezidierte Förderung ökonomischer Eigeninteressen würde Peking als schwächlich ansehen. Eine protektionistische und konfrontative Gegenstrategie wiederum dürfte der chinesischen Regierung in Anbetracht des nationalistischen Klimas, das in der Volksrepublik herrscht, möglicherweise keine andere Wahl lassen als ihrerseits mit Retorsionsmaßnahmen zu antworten. An einer derartigen Eskalation, gar an einem chinesischem-europäischen Handelskrieg kann aber keine der beiden Seiten ein Interesse haben.

²⁴ Gerade China ist selbst mehrfaches Opfer protektionistischer Abschottungsmaßnahmen.

²⁵ Siehe Robert J. Samuelson, »The China Conundrum«, in: *Newsweek*, 19.9.2009.

Handels- und wirtschaftspolitische Kontroversen und Konflikte

So sehr beiden Seiten, Europa und China, die Intensivierung ihres Waren- und Dienstleistungsverkehrs zugute kommt, so sehr haben auch die ökonomischen Friktionen zwischen den Handelspartnern zugenommen. Tatsächlich konnte man angesichts des erreichten hohen Niveaus der außenwirtschaftlichen Verflechtung und der Geschwindigkeit, mit der sie sich entwickelt hat, auch kaum erwarten, dass es nicht zu Spannungen kommt. Der folgende Überblick über die derzeitigen ökonomischen Konflikte und Debattenlinien zwischen den beiden Akteuren nimmt explizit eine europäische Perspektive ein, ohne dabei China seine legitimen Interessen an Entwicklung, Industrialisierung und Wohlstandsbildung abzuerkennen.²⁶

Ungleichgewichte im bilateralen Handel

Symbolkräftig für die europäisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen ist das starke Ungleichgewicht im Handel. Zwar ist das bilaterale Handelsdefizit der EU 2009 parallel zum allgemeinen Einbruch des Welt Handels auf 133 Milliarden Euro gefallen, nachdem es noch im Jahr 2008 auf die Rekordsumme von 169 Milliarden Euro angestiegen war; über die gesamte Dekade betrachtet aber hat es sich fast vervierfacht (siehe Abb. 3, S. 16). Das europäische Defizit gilt daher nicht nur wegen seiner absoluten Größe als besorgniserregend, sondern auch wegen der Geschwindigkeit, mit der es gewachsen ist. Zwar haben auch Europas Exporte nach China in den letzten Jahren zugenommen, aber weit weniger als seine Importe aus der Volksrepublik. Dabei ist ein hohes Defizit im bilateralen Handel an sich unproblematisch, insbesondere dann, wenn die Handelsbilanz – wie im Falle der EU – insgesamt ausgeglichen ist.²⁷

²⁶ Es sollte unbestritten sein, dass China im Zuge der Integration des Landes in die Weltwirtschaft sehr viel schwierigere ökonomische und soziale Anpassungsprozesse zu durchlaufen hat als die westlichen Industrieländer.

²⁷ Ökonomisch sind bilaterale Handelsbilanzdefizite unerheblich: Erstens ist die entscheidende Größe ohnehin nicht die Handelsbilanz, sondern die Leistungsbilanz, in der neben dem Außenhandel auch der Dienstleistungsverkehr und die internationalen Übertragungen erfasst werden; zweitens ist

Allerdings hat das Defizit als das numerische Abbild der bilateralen Handelsbeziehungen eine symbolische Bedeutung. Denn es steht für die strukturellen Anpassungszwänge Europas. Es ist ein quantitativer Indikator für die zahlreichen Probleme, mit denen europäische Unternehmen beim Export in Chinas Transformationsökonomie und beim Versuch, dort Zugang zum Markt zu erhalten, konfrontiert sind. Insofern ist es auch eine Folge der merkantilistischen, Überschüsse kumulierenden Handels- und Wirtschaftspolitik der Volksrepublik.

Generell bleibt aber festzuhalten, dass weder die Tatsache des Defizits für sich genommen noch seine Höhe Anlass für wirtschaftswissenschaftliche Kritik oder für Besorgnis sein kann. Auch aus dem rasanten Anstieg der chinesischen Exporte kann kein Grund für Vorwürfe abgeleitet werden. Europas Importe aus China wachsen, weil sich China dank niedriger Löhne, gut ausgebildeter Arbeitskräfte, moderner Maschinen, Anlagen und Infrastrukturen sowie einer effizienten Anbindung an die globalen Beschaffungs- und Absatzmärkte zur »Fabrik der Welt« entwickelt hat. Chinesische Exporte, die europäische Produktion aus dem Markt drängen, erzwingen zwar unwillkommene Strukturanpassungen. Letztere sind aber mittelfristig ohnehin unvermeidbar. Und zudem ist festzuhalten: Je größer das Volumen der Importe aus China in Europa ist, umso mehr profitieren die europäischen Verbraucher von dem chinesischen Warenangebot durch einen Zugewinn an Kaufkraft und die europäischen Unternehmen von einer sich verbessernden Wettbewerbsfähigkeit.

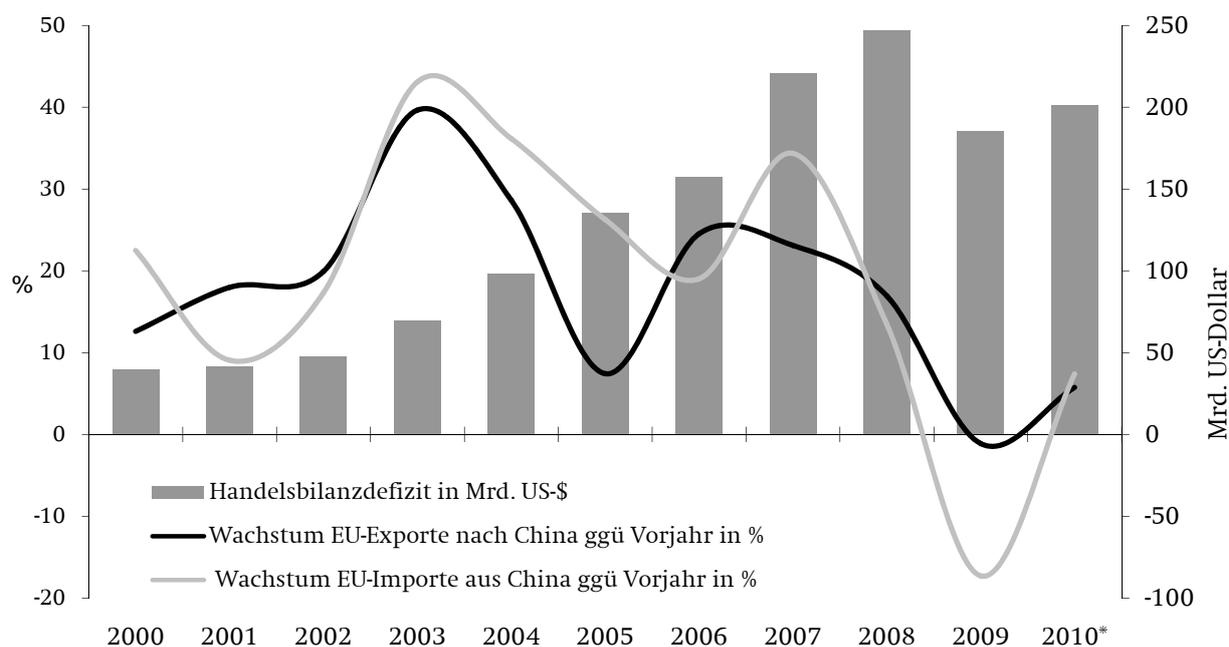
Unterbewertung des Renminbi

Als mitverantwortlich für das hohe und wachsende Defizit im bilateralen Handel gilt die von europäischer

nicht der bilaterale Handels- und Leistungsverkehr mit einem einzigen Partnerland grundsätzlich von Belang, sondern der (globale) Saldo aus dem Handels- und Leistungsverkehr mit der ganzen Welt; und drittens kann sich erst ein hohes globales Leistungsbilanzdefizit unter bestimmten Bedingungen zu einem ernsten makroökonomischen Problem entwickeln.

Abbildung 3

Die Entwicklung des europäischen Handelsbilanzdefizits gegenüber China 2000–2010



Quelle: IMF, *World Trade Statistics* (eingesehen am 21.10.2010).

Seite konstatierte Unterbewertung des Renminbi.²⁸ Denn dadurch erhält die ohnehin hohe preisliche Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Industrieprodukte wechselkursbedingt einen zusätzlichen Schub. Die Unterbewertung verbilligt Chinas Ausfuhren wie eine Exportsubvention und sie verteuert Chinas Einfuhren wie ein Importzoll. Da die EU

²⁸ Von offizieller chinesischer Seite wurde eine Unterbewertung des Renminbi immer bestritten. Diesem Diktum können folgende Belege für die Unterbewertung des Renminbi entgegengehalten werden: 1. Der hohe Anteil des Leistungsbilanzüberschuss am Bruttoinlandsprodukt Chinas (2007: 11,0%; 2008: 9,8%; 2009: 7,8%), der auf einen entsprechend hohen Beitrag des Warenexports zum Wirtschaftswachstum hinweist; 2. die permanenten Devisenkäufe der chinesischen Zentralbank zur Absorption der Kapitalzuflüsse (Exporteinnahmen, Direktinvestitionen und spekulative Gelder), die die Währungsreserven im Dezember 2009 auf den Rekordwert von 2,4 Bill. US-Dollar haben ansteigen lassen; 3. das hohe Wirtschaftswachstum Chinas oberhalb des geschätzten Produktionspotentials. Während die Tatsache, dass der Renminbi unterbewertet ist, unter Ökonomen inzwischen kaum noch umstritten ist, besteht kein Konsens über das Ausmaß der Unterbewertung. Für einen Überblick siehe: Andrew Crockett, »Commentary«, in: Morris Goldstein/Nicholas R. Lardy (Hg.), *Debating China's Exchange Rate Policy*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, April 2008, S. 341–344 (341).

Chinas größter Exportmarkt und Handelspartner ist und der Euro seit 2001 tendenziell gegenüber dem Dollar aufwertet, geht Pekings Währungspolitik vor allem zu Lasten des Euroraums.²⁹ Schon mehrmals hat die EU-Währungstroika, bestehend aus dem zuständigen Kommissar (zunächst Joaquin Almunia, derzeit Olli Rehn), dem Vorsitzenden der Eurogruppe (Jean-Claude Juncker) und dem Präsidenten der Europäischen Zentralbank (Jean-Claude Trichet), von China eine stärkere Berücksichtigung des Euro in seiner Wechselkurspolitik gefordert, ohne dass sie Peking

²⁹ Bis Juli 2005 notierte der Renminbi (CNY) fest bei 8,28 CNY/USD. Nach der Aufgabe der strikten Dollarbindung wertete der Renminbi bis Juli 2008 gegenüber dem Dollar um ca. 20% auf. Da der Dollar jedoch gegenüber dem Euro noch stärker abwertete, setzte sich per Saldo die Abwertung des Renminbi im gleichen Zeitraum gegenüber dem Euro fort, und zwar um gut 8%. Seit der Aussetzung von Chinas zögerlicher Aufwertungs politik notiert der Renminbi fest bei 6,83 CNY/USD. Parallel zu den Dollar-Euro-Kursschwankungen wertete der Renminbi gegenüber dem Euro zunächst auf (Juli 2008 – März 2009), verlor im Laufe des Jahres 2009 aber wieder gegenüber dem Euro deutlich an Wert, während er seit Dezember 2009 uneinheitlich notiert. Im Juni 2010 kündigte die chinesische Notenbank an, die enge Bindung zum Dollar aufzugeben und zur Politik des »managed floating« zurückzukehren.

zum Einlenken hätte bewegen können. Auch gegenüber dem Druck der USA in dieser Frage hat sich die chinesische Regierung als unempfindlich erwiesen.

Offensichtlich sieht sich China in seiner Geld- und Währungspolitik vorrangig der binnenwirtschaftlichen Entwicklung und der innenpolitischen Stabilität verpflichtet. Tatsächlich gibt es aus Pekinger Sicht gut nachvollziehbare Gründe für ein Beharren auf dem bestehenden Festkurssystem, einschließlich der Kapitalverkehrskontrollen. Denn das freie Floaten der Wechselkurse wäre für China eine schwierige und riskante Währungsstrategie, solange dort die für flexible Wechselkurssysteme so wichtigen Währungsterminmärkte und Rentenmärkte noch unterentwickelt sind. Eine Aufwertung des Renminbi würde die Aufwertungserwartungen der Finanzmärkte nur weiter verfestigen und dadurch den Zustrom von spekulativen Geldern anheizen. Feste Wechselkurse hingegen senken das Kursrisiko für langfristige Auslandsverbindlichkeiten und Auslandguthaben und stabilisieren dadurch den Kapitalverkehr. Ferner dienen sie als makroökonomischer Anker, und sie ermöglichen niedrige Transaktionskosten im Außenhandel. Gerade für Chinas weltmarktbezogene Entwicklungsstrategie sind verlässliche Wechselkurse im Außenhandel wichtig. In Peking gibt es zudem Sorgen, dass eine Renminbi-Aufwertung das heimische Finanzsystem und die soziale Situation in der Volksrepublik belasten könnten. Eine Aufwertung würde der vom Export gestützten Beschäftigungsexpansion Grenzen setzen und könnte über steigende Agrarimporte die ländlichen Einkommen schmälern.³⁰

Je länger China jedoch an der Unterbewertung festhält, umso mehr ist es mit den systemischen Nachteilen von festen Wechselkursen konfrontiert:³¹ Eine autonome Geldpolitik ist nur noch eingeschränkt

möglich. So wäre aktuell im Jahre 2010 eine (stärkere) monetäre Restriktion angezeigt, um den laufenden inflationären Tendenzen Einhalt zu gebieten. Da aber unter den Bedingungen des vorliegenden Festkurssystems (zu) hohe Geldmarktzinsen zusätzliche Anreize für unerwünschte Kapitalimporte setzen, bleiben Chinas Kredit- und Sparzinsen marktwidrig niedrig, und das darauf gründende, die großen Staatsunternehmen begünstigende System der Kreditbereitstellung und -lenkung wird gefestigt. Chinas exzessives investitionsgetriebenes Wachstum wird auf diese Weise weiter angeheizt, die Ungleichgewichte in der Binnenwirtschaft nehmen weiter zu und die Liberalisierung des Finanzsystems wird verzögert. Je länger die unvermeidliche Aufwertung des Renminbi hinausgeschoben wird, desto höher werden letztlich Chinas binnenwirtschaftliche Anpassungskosten sein. Außerdem geht die ungebrochene Anhäufung von Währungsreserven mit einem steigenden Risiko von Vermögensverlusten einher. Schon eine zehnpromtente Aufwertung würde China nach derzeitigem Stand Vermögensverluste in Höhe von 265 Milliarden Dollar bescheren.

Peking vertritt offiziell die Position, Wechselkurse seien allein die souveräne Angelegenheit von Nationalstaaten. Tatsächlich sind Wechselkurse aber immer auch die maßgeblichen Austauschrelationen im Handel und Kapitalverkehr. Sie bestimmen mit, wie die Chancen auf Wirtschaftswachstum und Wohlstandsbildung international verteilt werden. Indem China sich über die Renminbi-Unterbewertung preisliche Wettbewerbsvorteile im internationalen Handel verschafft, verschiebt es strukturelle Anpassungslasten auf seine Handelspartner. Dies gilt umso mehr, als für viele asiatische Schwellenländer die Relation zwischen Renminbi und Dollar zum entscheidenden Faktor auch ihrer eigenen preislichen Wettbewerbsfähigkeit geworden ist, weshalb sie ihre Wechselkurspolitik am Renminbi-Dollar-Verhältnis orientieren. In Anbetracht dieses Wettbewerbsdrucks drängen die OECD-Industrieländer China mit Nachdruck zu einer Aufwertung. Allerdings sind die Möglichkeiten einer ausländischen Einflussnahme begrenzt. Insbesondere Europa ist zu währungspolitischen Auseinandersetzungen mit China nur begrenzt imstande. Die Europäische Zentralbank (EZB), für die ohnehin die Preisstabilität, nicht die Außenbewertung des Euro die geldpolitische Zielgröße darstellt, könnte auf den Euro-Renminbi-Wechselkurs nur indirekt über eine Euro-Abwertung

³⁰ Zu den Begründungen der chinesischen Haltung siehe David D. Hale/Lyric H. Hale, »Reconsidering Revaluation. The Wrong Approach to the U.S.-Chinese Trade Imbalance«, in: *Foreign Affairs*, 87 (Januar/Februar 2008) 1, S. 57–66; Ronald McKinnon, »Why China Should Keep Its Dollar Peg«, in: *International Finance*, 10 (2007) 1, S. 43–70; Ronald McKinnon/Gunther Schnabl, »The Case for Stabilizing China's Exchange Rate: Setting the Stage for Fiscal Expansion«, in: *China & World Economy*, 17 (2009) 1, S. 1–32.

³¹ Ausführlich hierzu: Lorenzo Cappiello/Gianluigi Ferrucci, *The Sustainability of China's Exchange Rate Policy and Capital Account Liberalisation*, Frankfurt a.M.: European Central Bank, März 2008 (Occasional Paper Series Nr. 82), S. 15–25; Morris Goldstein/Nicholas R. Lardy, *The Future of China's Exchange Rate Policy*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 2009, S. 27–44.

gegenüber dem Dollar Einfluss nehmen.³² Und was Vorstöße auf der politischen Ebene betrifft, so provoziert Europas währungspolitische Verfasstheit, die auf Festkursen im Innenverhältnis und Flexibilität im Außenverhältnis beruht, kritische Gegenfragen. Letztendlich kann die EU mit China nur informelle Gespräche über die Wechselkursproblematik führen. Erfolgversprechender erscheint daher allein ein multilateraler Verhandlungsansatz, der auch die anderen großen Handelspartner Chinas mit einbezieht, etwa im Rahmen der G20. Dringend ist eine kooperative Lösung des Währungskonflikts auch deshalb, weil andernfalls zu befürchten ist, dass die von Chinas Wechselkurspolitik am stärksten belasteten Handelspartner, also insbesondere die USA, notgedrungen mit Importrestriktionen reagieren – in Analogie zum handelspolitischen Desaster der dreißiger Jahre.³³

Verletzung geistiger Eigentumsrechte

Die Verletzung geistiger Eigentumsrechte verursacht nirgendwo sonst einen so hohen wirtschaftlichen Schaden wie in China. Defizite im gewerblichen Rechtsschutz sind dafür verantwortlich, dass die in China tätigen europäischen Hersteller circa ein Fünftel ihrer Umsatzerlöse verlieren. Im Jahr 2006 stammten über 83 Prozent aller an den EU-Grenzen beschlagnahmten gefälschten Produkte aus China.³⁴ Zwar verfügt die Volksrepublik formal über einen gut entwickelten Patent-, Gebrauchsmuster- und Markenschutz, aber de facto ist es für Betroffene sehr schwierig, gegen Rechtsverstöße in China in wirksamer

³² Die Kompetenz für Devisenmarktinterventionen liegt bei der EZB. Eine Wechselkurspolitik ohne Rücksprache mit der Eurogruppe und der Kommission ist aber de jure und de facto nicht denkbar.

³³ Damals gelang es den Ländern, die den Goldstandard verließen und abwerteten, die Weltwirtschaftskrise relativ glimpflich durchzustehen, während die Länder, die am Goldstandard festhielten, sehr viel größere Einbußen an Produktion und Einkommen hinnehmen mussten. Es waren dann auch in erster Linie jene abwertungsresistenten Goldstandardländer, die über Zollerhöhungen Zuflucht im Protektionismus suchten. Sie verfolgten eine Strategie der sogenannten »Second-Best-Anpassung«. Siehe zu dieser Parallele Michael Pettis, »Competitive Devaluations Threaten a Trade War«, in: *Financial Times*, 1.12.2009.

³⁴ So EU-Außenhandelskommissar Peter Mandelson, siehe: European Commission, *EU Trade Commissioner Mandelson in China November 23–28*, Press Release, Brüssel, 23.11.2007, <<http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/07/1753&type=HTML>> (Zugriff am 29.11.2010).

Weise gerichtlich vorzugehen. Klagen sind generell zeit- und kostenaufwendig. Oft ist unklar, bei welchem Gericht die Zuständigkeiten liegen. Und die verhängten Strafen entfalten nur eine begrenzte Abschreckungswirkung.³⁵ Zwar sind in den vergangenen Jahren durchaus Verbesserungen eingetreten³⁶ und hat die chinesische Regierung selbst unter Beweis gestellt, dass sich Rechtsverletzungen eindämmen lassen, indem sie beispielsweise die missbräuchliche Verwendung des Logos der Olympischen Spiele 2008 im ganzen Land effektiv unterbunden hat. Aber für die europäische Wirtschaft bleibt die Lage insgesamt unbefriedigend. Abgesehen von den kriminellen Rechtsverstößen ist für viele Unternehmen der staatlicherseits geförderte oder zumindest geduldete Zwang zum Technologietransfer die noch größere Beeinträchtigung: Es ist in China nach wie vor weit verbreitet, ausländische Industrieunternehmen auf dem Wege öffentlicher Ausschreibungen, durch Investitionsauflagen, durch Missbräuche bei Patentanmeldungen, durch Offenlegungspflichten bei Produktzulassungen und Normungsverfahren zur Preisgabe ihres technischen Know-hows zu nötigen. Die Produkttechnologie wird anschließend von chinesischen Wettbewerbern adaptiert, die dann Imitate in China und in Drittstaaten vertreiben.³⁷ Es liegt insbesondere im Interesse der europäischen Investitionsgüterindustrie, dass dieser weithin üblichen Praxis Einhalt geboten wird.

Die Mängel im gewerblichen Rechtsschutz und die staatlichen Praktiken im Technologietransfer sind aus Sicht Chinas nicht ganz unverständlich. Während sich in den alten Industrieländern der Patent-, Gebrauchsmuster- und Markenschutz gut bewährt hat, ist der gewerbliche Rechtsschutz für Entwicklungsländer durchaus zwiespältig: Eine juristisch und faktisch wirksame Durchsetzung des Technologieschutzes hat einen permanenten Einkommenstransfer ins Ausland zur Folge, behindert den Prozess der Technologiediffusion und verschlingt obendrein beträchtliche Budgetmittel. Allerdings ist China inzwischen kein Entwicklungsland mehr, sondern in vielen Bereichen ein fortgeschrittenes Schwellenland, das sowohl über

³⁵ Ausführlich hierzu Michael van der Meer u.a., *Trade Sustainability Impact Assessment of the Negotiations of a Partnership and Cooperation Agreement between the EU and China*, Brüssel 2008 (Global Analysis Report), S. 46f.

³⁶ Siehe dazu: The American Chamber of Commerce in the People's Republic of China (Hg.), *2008 White Paper on American Business in China*, Beijing 2008, S. 54.

³⁷ Siehe *Background Paper for the Seminar on The Forced Transfer of Technologies to China* (Mimeo), Brüssel, 15.11.2007.

technologische Kapazitäten als auch die erforderliche Infrastruktur für einen eigenständigen Innovationsprozess verfügt. Auch die chinesische Wirtschaft würde von besseren Rechtsschutzstandards profitieren. Je verlässlicher der Patentschutz ist, desto größer sind die Anreize zur Innovation und zum Aufbau von Forschungskapazitäten. Die Lancierung einer nationalen chinesischen IPR-Strategie³⁸ im Januar 2008 erfolgte daher durchaus im Eigeninteresse. China ist zu einem der wichtigsten Patentproduzenten weltweit geworden. Niemand meldete 2008 so viele Patente an wie das Telekommunikationsunternehmen *Huawei*. Gleichwohl dürfte der innenpolitische Druck zur Verbesserung des gewerblichen Rechtsschutzes in der Volksrepublik noch für geraume Zeit gering bleiben. Bis auf weiteres müssen die Änderungen zuvorderst vom Ausland angeschoben werden. Als bedeutendster Technologielieferant Chinas kommt der EU dabei großes Gewicht zu. Neben bilateralen Kooperationen wie etwa dem EU-China-IPR2-Project, in dem das Europäische Patentamt und das chinesische Handelsministerium (Mofcom) zusammenarbeiten, oder den Dialoggruppen Rechtsschutz und Zollabwicklung bedarf es eines offensiven Vorgehens, das konkrete chinesische Verstöße zum Gegenstand der politischen Spitzengespräche macht.³⁹ Zu Recht wurde speziell zu diesem Zweck ein IPR-Dialog zwischen der EU-Generaldirektion Handel und Mofcom eingerichtet.

Marktzugangsbeschränkungen

Der Zugang zum chinesischen Markt ist durch tarifäre und nicht-tarifäre Handelsbarrieren beschränkt. Zwar hat China mit dem Beitritt zur Welthandelsorganisation WTO im Dezember 2001 im Prinzip den diskriminierungsfreien Zutritt zum eigenen Markt zugesagt und tatsächlich seine vertraglichen Beitrittsverpflichtungen weitgehend erfüllt. Aber einerseits bestehen zahlreiche Beschränkungen doch fort und andererseits wurden sogar neue Schutzzäune errichtet.⁴⁰

³⁸ IPR = Intellectual Property Rights (= immaterielle Eigentumsrechte).

³⁹ Konkrete Empfehlungen, wie sich der gewerbliche Rechtsschutz in China verbessern ließe, finden sich in: European Union Chamber of Commerce in China, *European Business in China Position Paper 2009/2010*, Beijing 2009, S. 74–80, 134–146.

⁴⁰ Für einen Überblick siehe European Commission, *Commission Working Document Accompanying COM(2006) 631 final: Closer Partners, Growing Responsibilities. A Policy Paper on EU-China Trade and Investment: Competition and Partnership*, COM(2006)

Ein vergleichsweise geringes Problem ist der chinesische Zollschutz. Zwar gibt es in einigen sensiblen Bereichen hohe Zollspitzen. Davon abgesehen jedoch hat China heute bei einem durchschnittlichen Zollsatz von 8,7 Prozent für Industriewaren eines der liberalsten Zollregime aller Entwicklungsländer. Es sind vielmehr die Maßnahmen »hinter der Grenze«, die den Zutritt zum chinesischen Markt systematisch beschränken:

- ▶ Direktinvestitionen sind generell genehmigungspflichtig. Die Möglichkeiten der Unternehmensakquisition sind stark eingeschränkt. In zahlreichen Branchen bleibt für Auslandsinvestoren die Höhe ihres Kapitalanteils begrenzt. Die Hereinnahme eines chinesischen Partners ist folglich obligatorisch.
- ▶ Im Dienstleistungsbereich, einer Domäne der europäischen Wirtschaft, werden Marktlizenzen an ausländische Anbieter äußerst restriktiv vergeben.⁴¹ Zudem ist die Geschäftstätigkeit von ausländisch finanzierten Unternehmen oft an diskriminierend hohe Auflagen gebunden.
- ▶ Im inländischen Wettbewerb werden ausländische Unternehmen in vielfältiger Weise diskriminiert, etwa durch speziell für sie geltende Gründungsvorschriften, Prüfverfahren und Umweltauflagen. Demgegenüber werden einheimische Wettbewerber bei der Kreditvergabe, beim Kauf von Industrieflächen, durch die Übermittlung ausländischer Technologien und durch eine laxe Durchsetzung der geltenden Arbeits- und Umweltstandards begünstigt. Die sektorale Regulierung wird oft auf die Bedürfnisse der chinesischen Unternehmen zugeschnitten.
- ▶ Agrar- und Industriewarenimporte werden durch teilweise willkürliche Vorschriften zum Gesundheits- und Pflanzenschutz oder durch technische Bestimmungen behindert.

632 final, Brüssel, 24.10.2006, S. 8–9; van der Meer u.a., *Trade Sustainability Impact Assessment* [wie Fn. 35], S. 35–42. Bezogen auf die einzelnen Branchen siehe die Weißbücher der ausländischen Handelskammern: The American Chamber of Commerce in the People's Republic of China, *2009 White Paper on American Business in China*, Beijing 2009, S. 146–256; European Union Chamber of Commerce in China, *European Business in China Position Paper 2009/2010* [wie Fn. 39], S. 9–11; European Union Chamber of Commerce in China, *European Business in China Position Paper 2010/2011*, Beijing 2010, S. 6–12.

⁴¹ Einschlägige Beispiele sind die Telekommunikation und der Markt für elektronische Reservierungssysteme, siehe: European Union Chamber of Commerce in China, *European Business in China Position Paper 2010/2011* [wie Fn. 40], S. 372–373, 419–419.

- ▶ Die Abläufe der Zollabwicklung sind undurchsichtig, stark bürokratisiert und oftmals sehr kostenintensiv.
- ▶ Local-Content-Auflagen in der Industrieproduktion beschränken die Einfuhr ausländischer Zuliefererprodukte.⁴²
- ▶ Das öffentliche Beschaffungswesen diskriminiert systematisch ausländische Anbieter.⁴³ Das plurilaterale Beschaffungsübereinkommen der WTO hat China nicht – wie bei seinem WTO-Beitritt zugesagt – ratifiziert. Im Gegenteil, Gesetze und Verordnungen schreiben die Diskriminierung fest.⁴⁴
- ▶ Konformitäts- und Zertifizierungsanforderungen sind generell zeit- und kostenaufwendig, gelten als ein Kanal des Technologieverlusts, sind in ihrer Verfahrensweise für ausländische Anbieter diskriminierend und wirken aufgrund der gezielten Abweichung von internationalen Standards als technische Markteintrittsbarriere.

Aufgrund all dieser Marktzugangsbeschränkungen entstehen den in China tätigen ausländischen Firmen alljährlich beträchtliche Einbußen an Gewinn und Umsatz. Einer Schätzung zufolge beliefen sich schon im Jahre 2004 die Kosten des chinesischen Protektionismus für europäische Unternehmen auf 21,4 Milliarden Euro. Besonders stark betroffen waren die Bauindustrie, der Maschinenbau, der Fahrzeugbau und die Telekommunikation.⁴⁵

Nicht verschwiegen werden darf aber auch, dass China mit Marktzugangsbarrieren in Europa konfrontiert ist: Erstens ist die Einfuhr von chinesischen Textilien durch Importquoten, die von Schuhen durch Schutzzölle begrenzt; zweitens sind die hohen europäischen Produktstandards für viele chinesische

⁴² Beispielsweise erzwang der im April 2005 eingeführte 25%ige Importzoll auf Fahrzeugteile in Verbindung mit einer 40%-Local-Content-Regel den Aufbau von Kfz-Zuliefererfertigungsstätten in China. Auf die gemeinsame Klage der EU und der USA hin entschied die WTO, dass diese Bestimmung gegen internationales Handelsrecht verstößt. China musste den Zollsatz daraufhin im September 2009 auf einheitlich 10% senken.

⁴³ Aufsehen erregte beispielsweise eine größere Ausschreibung zur Erstellung von Windkraftanlagen im Frühjahr 2009, bei der kein einziger ausländischer Anbieter zum Zuge kam.

⁴⁴ So z.B. die »Buy China Policy« (Mai 2009), die »National Indigenous Innovation Product Accreditation« (November 2009) und die »Draft Implementation Regulations on Government Procurement« (Januar 2010).

⁴⁵ Siehe Markus Taube/Günther Vieweg, *The Challenge to the EU by a Rising Chinese Economy*, München: ifo Institut für Wirtschaftsforschung, 2004, S. 11–13.

Hersteller nicht zu erfüllen; drittens wird der Eintritt auf den europäischen Markt und die Expansion vieler chinesischer Unternehmen durch die schleppende Vergabe von Visa für chinesische Manager, Techniker und Dienstleister verzögert; und viertens ist Europas Antidumping-Schutzpolitik für chinesische Anbieter schwer ausrechenbar und verursacht hohe Kosten.

Dumping

Tatsächlich ist China der hauptsächliche Herkunftsort von Dumping-Importen in die EU. Gegen Hersteller keines anderen Landes wurden so viele Antidumpingverfahren eingeleitet wie gegen chinesische. Gegen kein anderes Land hat die Kommission so oft Antidumpingzölle verhängt wie gegen China (siehe Tab. 1, S. 21). Für die EU sind die Antidumpingverfahren das wichtigste handelspolitische Schutzinstrument zur Aufrechterhaltung eines fairen internationalen Wettbewerbs und zur Abwehr von unzulässig subventionierten Importen. Für China handelt es sich um blanken Protektionismus.

In der Praxis sind der Nachweis und die Berechnung der Dumpingspanne nicht immer eindeutig durchführbar. Der Referenzwert zur Bestimmung des Normalwerts des Importguts sind üblicherweise die tatsächlichen Kosten und Preise des beklagten Landes. Handelt es sich wie bei China um eine Nicht-Marktwirtschaft, werden die Werte eines marktwirtschaftlichen Vergleichslands herangezogen. Peking sieht sich durch dieses Vorgehen benachteiligt. Es sei nicht vorhersehbar, wann ein Antidumpingverfahren eingeleitet werde und im Endergebnis würden stets zu hohe Kosten zugrunde gelegt. Um den Export der heimischen Waren in die EU kalkulierbarer zu machen, bemüht sich China daher intensiv um die Anerkennung als Marktwirtschaft. Während dies für die EU-Kommission eine technische Frage ist, die von der Erfüllung von marktwirtschaftlichen Standards abhängt,⁴⁶ sieht China darin eine politische Entscheidung und versucht infolgedessen, die Verhandlungen darüber von der technischen auf eine diplomatisch-politische Ebene zu heben. Chinas nicht ganz unberechtigter Vorwurf an die EU lautet, dass diese mit zweierlei Maß messe: Russland und der Ukraine sei schon in

⁴⁶ Geprüft werden fünf Kriterien: 1. Staatlicher Einfluss auf unternehmerische Entscheidungen, 2. Fortschritte im Transformations- und Privatisierungsprozess, 3. Rechnungslegung und Unternehmensführung, 4. Insolvenzordnung, 5. Finanzsystem.

Tabelle 1
Antidumpingverfahren der EU 2006–2009

Maßnahme	Zahl der Fälle							
	2006		2007		2008		2009	
	insg.	China	insg.	China	insg.	China	insg.	China
Einleitung von neuen Verfahren	35	7	9	6	18	6	15	7
Erhebung von Strafzöllen	13	5	12	7	16	7	9	6

Quelle: European Commission, *Anti-Dumping, Anti-Subsidy, Safeguard. Statistics*, (verschiedene Jahrgänge).

den neunziger Jahren aus politischen Gründen der Marktwirtschaftsstatus zuerkannt worden, obwohl beide Länder damals nicht einmal Mitglied der WTO waren. China werde der Status bis heute verweigert. Auch wenn dieser Einwand, wie gesagt, nicht einfach von der Hand zu weisen ist, verfolgt China mit seinem Streben nach Anerkennung als Marktwirtschaft doch in erster Linie ein ökonomisches Motiv. Ein vermindertes Risiko, mit Antidumpingmaßnahmen belegt zu werden, hätte steigende chinesische Exporte nach Europa zur Folge. Es ist daher von der Sache her geboten, auf der Erfüllung der marktwirtschaftlichen Standards zu bestehen.

Gesundheitsgefährdende Produkte

Mit den Warenimportströmen aus China gelangen auch unsichere oder gesundheitsgefährdende Produkte auf den europäischen Markt. Die von europäischen Prüfstellen als gesundheitsschädlich oder gefährlich eingestuften Verbraucherprodukte stammen ganz überwiegend (zu 60%) aus China. Von dieser Bewertung betroffen sind beispielsweise Spielzeuge, Produkte für Kleinkinder, Elektrogeräte, Kosmetika.⁴⁷ Zugenommen haben auch die Fälle gesundheits-

gefährdender Nahrungsmittelprodukte aus China.⁴⁸ Als Reaktion auf diese Gefährdungen hat die EU bereits zahlreiche Maßnahmen in die Wege geleitet, so insbesondere eine Verbesserung der Kontrollen, die Unterrichtung und Unterweisung der Importeure und Händler, die Entwicklung eines Schnellwarnsystems und eine engere Zusammenarbeit der europäischen und chinesischen Zoll- und Marktaufsichtsbehörden. China selbst hat ein nationales Frühwarnsystem für gesundheitsgefährdende Non-food-Produkte aufgebaut, das mit dem der EU interoperabel ist.

Exportrestriktionen

China beschränkt mittels Quoten, Zöllen und Mindestpreisen die Ausfuhr von Rohstoffen, fossilen Energieträgern, von Getreide und Düngemittel.⁴⁹ Auch wenn China mit seinen Exportrestriktionen in erster Linie binnenwirtschaftliche Zwecke verfolgt, wie etwa die Versorgungssicherheit zu garantieren, die eigenen Ressourcen zu schonen oder die heimische Wertschöp-

⁴⁷ Siehe: European Commission, *Keeping European Consumers Safe. 2008 Annual Report on the Operation of the Rapid Alert System for Non-food Consumer Products RAPEX*, Luxemburg 2009, S. 17–19, <http://ec.europa.eu/consumers/safety/rapex/docs/rapex_annualreport2009_en.pdf> (Zugriff am 26.4.2010).

⁴⁸ Auf zuletzt 500 Fälle im Jahr 2008, was knapp 16% der Notifizierungen innerhalb der EU entsprach, siehe European Commission, Directorate-General für Health and Consumers, *The Rapid Alert System for Food and Feed (RASFF) Annual Report 2008*, Luxemburg 2009, S. 47, <http://ec.europa.eu/food/food/rapidalert/report2008_en.pdf> (Zugriff am 16.2.2010).

⁴⁹ Für eine Bestandsaufnahme: European Commission, *Market Access Database, Raw Materials Export Restrictions China*, <http://madb.europa.eu/madb_barriers/barriers_details.htm?barrier_id=095245&version=1> (Zugriff am 16.2.2010); World Trade Organization, *Trade Policy Review China*, Genf: WTO, 2008, S. 73–80. Eine Aufstellung der derzeit 329 chinesischen Exportzölle findet sich auf der Homepage des Handelsministeriums Mofcom: <www.mof.gov.cn/guanshuisi/zhengwuxinxi/zhengcefabu/200912/P020091215341826710795.pdf> (Zugriff am 16.2.2010).

fung zu erhöhen, so haben doch diese Maßnahmen auf den Weltmärkten Marktstörungen und Wettbewerbsverzerrungen zur Folge. Zwar werden Exportbeschränkungen auch von zahlreichen anderen Ländern als außenwirtschaftliches Steuerungsinstrument eingesetzt, doch China spielt bei dieser Thematik eine zentrale Rolle. Denn solche Restriktionen entfalten ihre marktschädliche Wirkung insbesondere dann, wenn das Exportland für Weltproduktion und -nachfrage größenrelevant ist. Da China als der Welt größter industrieller Produzent über eine beträchtliche Angebots- und Nachfragemacht auf den internationalen Energie- und Rohstoffmärkten verfügt und die Nachfrage dort zudem generell preisunelastisch ist, kann es über Exportrestriktionen die Weltmarktpreise beeinflussen und die Terms of Trade zu eigenen Gunsten verändern. Entsprechend der Theorie der Optimalzölle⁵⁰ bewirken im Fall des großen Landes Exportzölle auf dem Weltmarkt höhere Preise (verglichen mit dem Freihandelspreis und mit dem chinesischen Inlandspreis), stärkere Preisfluktuationen, eine Verknappung des Angebots und unter bestimmten Bedingungen sogar Versorgungsengpässe. Dies exakt sind die Probleme, die infolge chinesischer Exportrestriktionen auf den Weltmärkten entstanden sind, insbesondere im Bereich der nicht-energetischen mineralischen Rohstoffe. Aufgrund der für Chinas Binnenwirtschaft geltenden niedrigeren Beschaffungspreise für primäre Vorleistungen erhalten chinesische Unternehmen Wettbewerbsvorteile in den nachgelagerten Industrieerzeugnissen. In vielen Fällen wird der künstliche Kostenvorteil noch durch das übliche System der Importzollrückerstattungen weiter verstärkt. Beispielsweise sind Chinas Ausfuhrbeschränkungen bei Koks mitverantwortlich dafür, dass das Land Massenstahl deutlich unter Weltmarktpreisniveau herstellen kann. Die Erhebung von Exportzöllen auf Düngemittel und auf Kupferschrott hat 2008 zu kritischen Versorgungsengpässen auf dem Weltmarkt geführt.⁵¹ Chinas Ankündigung im Sommer 2009, den Export seiner Seltenerdmetalle stark zu begrenzen und den der Stoffe Dysprosium, Lutetium, Terbium, Thulium und Yttrium ganz einzustellen, hatte bei den betroffenen Industrieunternehmen Verunsicherung und Sorge zur Folge. Fast schon Panik löste im Frühherbst 2010 Pekings unerklärtes Seltenerdembargo gegen Japan aus. Das Ausland musste erkennen, dass es in der Versorgung mit Materialien, die für moderne Technologien essentiell sind, von Chinas Goodwill abhängig geworden war.

Das neue Phänomen der Exportrestriktion wird im WTO-Recht nur am Rande behandelt. Denn vorrangiges Ziel der multilateralen Handelspolitik war immer der Abbau von Importrestriktionen zur Verbesserung des Marktzugangs. Eine strengere Regulierung der Exportzölle durch die WTO ist auch nicht absehbar. Da aber Chinas Ausfuhrbeschränkungen in ihrer Wirkung einer Industriesubvention entsprechen und teilweise wie ein Optimalzoll die Terms of Trade zu eigenen Gunsten drehen, haben die EU, die USA und Mexiko gegenüber Peking ein WTO-Streitbeilegungsverfahren angestrengt.⁵² Konkret genannt werden die Güter Bauxit, Flussspat, gelber Phosphor, Koks, Magnesium, Mangan, Silikonkarbid und Zink. Der Ausgang des Verfahrens ist offen. Über Exportrestriktionen beklagt sich im Übrigen auch China selbst. Stein des Anstoßes sind Technologien. So beklagt sich die Volksrepublik nicht nur über die Zurückhaltung ausländischer Industrieunternehmen beim Technologietransfer, sondern auch über staatliche Exportkontrollen für doppelverwendungsfähige (*dual use*) Güter und Technologien.

Strategische Industriepolitik

Chinas Industriepolitik macht deutlich, dass das Land noch nicht in der Marktwirtschaft angekommen ist: Zwar sind Chinas Gütermärkte marktwirtschaftlich organisiert – die Preisbildung ist frei, der Privatsektor dominiert und es gibt ein sehr vitales Unternehmertum; auch leistet der Staat seit 2005 keine direkten Finanztransfers mehr an heimische Unternehmen.⁵³

⁵² Siehe European Commission, *EU Requests WTO Panel on Chinese Export Restrictions on Raw Materials*, Press Release, Brüssel, 4.11.2009, <<http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=481>> (Zugriff am 16.2.2010); European Commission, *Market Access Database, Raw Materials Export Restrictions China*. [wie Fn. 49].

⁵³ In den 20 vorangegangenen Jahren (1995–2005) wurden zur Modernisierung des Produktionsapparats, zur Schließung der technologischen Lücke und zum Ausgleich von Betriebsverlusten insgesamt 310 Mrd. Dollar an Subventionen an Staatsunternehmen gezahlt. Diese Subventionen haben Chinas Exporte nachweislich positiv stimuliert, siehe Sourafel Girma u.a., *Can Production Subsidies Explain China's Export Performance? Evidence from Firm Level Data*, Kiel: Kiel Institute for the World Economy, August 2008 (Kiel Working Papers

⁵⁰ Siehe Peter B. Kenen, *The International Economy*, Cambridge: Cambridge University Press, (4. Aufl.) 2000, S. 192–196.

⁵¹ Beigetragen zu den Versorgungskrisen haben auch die Exportzölle anderer Länder, z.B. die Exportzölle Russlands (50%) und der Ukraine (30%) auf Kupferschrott.

Aber auf der Ebene der Makroökonomie und des gesamtwirtschaftlichen Ordnungsrahmens bleiben plan- und staatswirtschaftliche Elemente prägend:

Erstens werden die Faktorpreise auf den Märkten für Land, Umwelt, Kapital und Devisen politisch festgelegt. Die (Niedrig-)Zinsbindung für Kreditkapital, die subventionierten Festpreise für Rohstoff und Energie, die politischen Preise bei der Zuteilung von Industrieflächen und die nahezu kostenlose Nutzung der Umwelt sind nichts anderes als Produzentensubventionen, die wertmäßig etwa 7 Prozent der inländischen Wertschöpfung bzw. 15 Prozent der chinesischen Industrieproduktion entsprechen.⁵⁴ Diese politisch gewollte Verzerrung der Faktorpreise steigert die Unternehmensgewinne und die Investitionsrenditen zu Lasten der privaten Haushaltseinkommen. Sie ist mithin verantwortlich für Chinas ungleichgewichtiges investitions- und exportgetriebenes Wirtschaftswachstum und für den Aufbau von industriellen Überkapazitäten.

Zweitens besteht die Staats- und Planwirtschaft fort. Große kapital- und investitionsstarke Staatsunternehmen dominieren die Bereiche Bergbau, Energie, Grundstoffe, die Versorgungswirtschaft und einige Industriesektoren. Staatliche Wirtschaftsplaner konzipieren den Aufbau der Infrastruktur und die Entwicklung von wertschöpfungsintensiven Industrien und wettbewerbsstarken Großunternehmen. Die Vergabe zinsgünstiger Kredite, der präferentielle Zugang zum Kapitalmarkt, eine hauptsächlich an High-Tech-Produktion orientierte Ansiedlungs- und Förderpolitik, eine Regulierung der Binnenwirtschaft, die heimische Unternehmen bevorzugt, sowie insgesamt eine industriepolitische Federführung durch zentrale Instanzen (NDRC, SASAC)⁵⁵ konstituieren ein

ausdifferenziertes Instrumentarium staatlicher Wirtschaftsplanung und -steuerung.⁵⁶

Gemessen an den Zielvorgaben ist Chinas Industrie- und Technologiepolitik effektiv und erfolgreich:

1. Staatliche Investitionen haben eine moderne und leistungsfähige Infrastruktur entstehen lassen, zunächst an der Küste. Im Landesinnern wird gegenwärtig nachgezogen.
2. Die Industrialisierung hat sich im Eiltempo vollzogen. Nach den Leichtindustrien hat China inzwischen auch wettbewerbsfähige kapital- und technologieintensive Kapazitäten aufgebaut.
3. Unter den chinesischen Exporten steigt der Anteil kapitalintensiver und technologisch hochwertiger Güter.⁵⁷

Aufgrund des staatlichen Handelns sind all diese Prozesse schneller vonstatten gegangen als es aufgrund der gegebenen relativen Faktorknappheiten (d.h. von Arbeit, Kapital, Energie, Natur, Land) zu erwarten gewesen wäre. Der über verzerrte Makropreise und staatliche Einflussnahme forcierte Aufbau kapitalintensiver Industrien hatte aber auch seinen binnenwirtschaftlichen Preis: Raubbau an der Natur, Verschwendung von Energie und Kapital, eine Verzögerung des Beschäftigungsaufbaus und die Entstehung von Überkapazitäten und einer dualen Wirtschaftsstruktur.⁵⁸ Legt man außerdem westliche und japanische Erfahrungen mit Industriepolitik zugrunde, so lässt sich voraussehen, dass je entwickelter und komplexer die industrielle Landschaft in China wird, desto mehr auch die Pekinger Industriepolitik zu ökonomischen Verwerfungen, Fehlallokationen und Diskriminierungen führen wird.

Chinas Industriepolitik hat aufgrund des hohen weltwirtschaftlichen Gewichts des Landes Konsequenzen für seine Handelspartner und die globalen Märkte

Nr. 1442). Auch nach dem – konform zu den WTO-Beitrittsverpflichtungen Chinas – Auslaufen der Direktzahlungen werden Subventionen mittelbar geleistet. Beispiele sind die Vergabe zinsgünstiger Kredite, die staatlichen Kapitalhilfen zur Sanierung des Finanzsystems, die staatlichen Bestandsgarantien, die staatliche Infrastrukturbereitstellung, die projektbezogenen Steuerprivilegien, die Forschungsförderung und die umweltbezogenen Investitionshilfen.

⁵⁴ Siehe Yiping Huang, »Fixing China's Current Account Surplus«, *East Asia Forum* (online), 13.12.2009, <www.eastasiaforum.org/2009/12/13/fixing-chinas-current-account-surplus> (Zugriff am 16.2.2010).

⁵⁵ Der NDRC (National Development Research Council), Nachfolger des früheren staatlichen Planungsrats, besitzt die zentrale Zuständigkeit für Industrie- und Technologiepolitik. Die SASAC (State Asset Supervision Administration Commission) ist die zentralstaatliche Behörde zur Aufsicht und Regulierung der (derzeit 150) großen Staatsunternehmen.

⁵⁶ Siehe Barry Naughton, *China's State Sector, Industrial Policies and the 11th Five Year Plan*, Testimony of Barry Naughton before the US-China Economic and Security Review Commission Hearing on the »Extent of the Government's Control of China's Economy, and Implications for the United States«, Washington, D.C., 24.5.2007, <www.uscc.gov/hearings/2007hearings/written_testimonies/07_05_24_25wrts/07_05_24_25_naughton_statement.php> (Zugriff am 28.11.2008); Markus Taube, »The Chinese Economy: How Much Market – How Much State?«, in: *CESifo Forum*, 6 (2005) 3, S. 3–7.

⁵⁷ Siehe Peter K. Schott, »The Relative Sophistication of Chinese Exports«, in: *Economic Policy*, 23 (2008) 53, S. 5–49.

⁵⁸ Siehe Wu Jinglian, »China's Heavy Industry Delusions«, in: *Far Eastern Economic Review*, (Juli/August 2005); European Union Chamber of Commerce in China (Hg.), *Overcapacity in China. Causes, Impacts and Recommendations*, Beijing 2009, S. 38.

insgesamt. Erstens sind die verzerrten Faktorpreisrelationen nicht nur für Chinas binnenwirtschaftliche Ungleichgewichte verantwortlich, sondern auch für die Überschüsse der Volksrepublik im Handels- und Leistungsverkehr mit dem Ausland.⁵⁹ Zweitens verschärfen Pekings Subventionen für kapitalintensive Industrien und insbesondere Grundstoffindustrien die weltwirtschaftliche Knappheit von Energie und Rohstoffen, so dass deren Preise steigen.⁶⁰ Drittens sind die in China aufgebauten industriellen Überkapazitäten nicht allein ein Problem der Binnenwirtschaft. Da der von China ausgehende Verdrängungswettbewerb eine weltweite Strukturbereinigung zur Folge hat, sind mittelbar auch ausländische Konkurrenten und Standorte betroffen. Überkapazitäten gibt es vor allem in den von chinesischen Staatsunternehmen dominierten kapital- und ressourcenintensiven Sektoren (z.B. Stahl, Aluminium, Zement, Glas, Grundstoffchemie, Raffinerien, Fahrzeugbau, Schiffbau). Setzen Chinas Exportoffensiven zunächst vor allem süd- und ost-europäische Standorte unter Druck, so treffen seine neueren Vorstöße in kapital- und technologieintensive Bereiche nun Industriestandorte in ganz Europa.⁶¹

Chinesische Auslandsinvestitionen

Nachdem die Volksrepublik China im Anschluss an ihren WTO-Beitritt 2001 zu dem nach den USA wichtigsten Investitionsstandort weltweit avancierte, tritt das Land seit Mitte der letzten Dekade mehr und mehr selbst als internationaler Investor in Erscheinung. Makroökonomisch betrachtet sind Chinas Auslandsinvestitionen ein Reflex der hohen Außenüberschüsse. Verantwortlich für das Recycling der Währungsreserven sind in erster Linie die großen Staatsfonds.⁶²

⁵⁹ Siehe Huang, »Fixing China's Current Account Surplus« [wie Fn. 54].

⁶⁰ Und die Preise für arbeitsintensive Industriegüter sind gefallen, siehe Chi-hua Kwan, »The Rise of China as a Trading Superpower – Global Impact through the Terms-of-trade Effect«, Research Institute of Economy, Trade and Industry [Tokyo] (online), 30.1.2006, <www.rieti.go.jp/en/china/06013001.html> (Zugriff am 16.2.2010).

⁶¹ Siehe European Union Chamber of Commerce in China, *Overcapacity in China* [wie Fn. 58], S. 18–34, 39; Daniel Gros, *China and India. Implications for the EU Economy*, Brüssel: CEPS, Januar 2008 (CEPS Working Document Nr. 280), S. 4–6.

⁶² Folgende Akteure sind zu unterscheiden: (1) Die im September 2007 zunächst mit einem Anfangskapital von 200 Mrd. Dollar gegründete China Investment Corporation (CIC) im Range eines Ministeriums. Die CIC hat den (2) Central

Aktiv daran beteiligt sind aber auch Chinas Staatsunternehmen und die Privatwirtschaft. Regionaler Schwerpunkt der chinesischen Investitionen ist Asien, sektoral sind es die Bereiche Rohstoff und Energie. Aber auch Europa ist in den Blickpunkt chinesischer Investoren gerückt. Während die Staatsfonds vor allem nach Diversifikation und Rentabilität streben, sind für die Privatwirtschaft die Sicherung und Expansion von Absatzmärkten, der Zugang zu ausländischen Energie- und Rohstoffquellen sowie die Beschaffung von Technologie, Markennamen und Management-Know-how die ausschlaggebenden Motive. Deutschland ist für chinesische Unternehmen vor allem wegen seiner zentralen Lage im europäischen Binnenmarkt und wegen seiner Industrietechnologien attraktiv.

Nach wie vor gibt es aber Vorbehalte gegenüber chinesischen Auslandsinvestitionen. Neben dem generellen Unbehagen darüber, dass sich das Machtgefüge auf den internationalen Finanzmärkten zugunsten staatlicher Akteure aus Asien, dem Nahen und Mittleren Osten und Russland verschoben hat, werden speziell gegen China vier weitere Vorwürfe erhoben:

1. Vorwurf: Politische oder strategische Investitionsmotive. Es bestehen grundsätzliche Zweifel, ob Staatsfonds oder Staatsunternehmen eines autoritär regierten Landes bei ihren Auslandsengagements allein kommerzielle Interessen verfolgen. Zwar sprechen der harte inländische Wettbewerb sowie Satzungen und Managementstrukturen der Staatsfonds für eine streng renditeorientierte Ausrichtung. Aber die Sorgen des Landes, dessen Unternehmen

Huijin Finanzfonds der Zentralbank zur Refinanzierung der großen Staatsbanken übernommen und ist damit mittelbar auch an deren Auslandstransaktionen beteiligt. Die CIC soll in erster Linie hohe Renditen erwirtschaften. Darüber hinaus wird ihre Aufgabe in der Unterstützung der Ressourceninvestitionen durch Chinas Energie- und Rohstoffwirtschaft gesehen. (3) Die State Administration of Foreign Exchange (SAFE) bleibt für das Management der in Händen der Zentralbank verbleibenden chinesischen Währungsreserven verantwortlich. Mit der Politik der Diversifizierung der chinesischen Währungsreserven hat die SAFE enorm an Einfluss auf den internationalen Finanz- und Kapitalmärkten gewonnen. (4) Zu den vom Finanzvolumen kleineren Akteuren zählen die State Development and Investment Corporation (SDIC), die chinesischen Pensionsfonds und die China Development Bank (CDB). Für einen Überblick siehe Michael H. Cognato, *China Investment Corporation: Threat or Opportunity?*, Seattle: The National Bureau of Asian Research, 2008, (NBR Analysis, Understanding China's New Sovereign Wealth Fund, 19/1, 2008), S. 9–36 (12–15, 30).

Empfänger solcher Investments sind, um seine nationale Sicherheit sind nachvollziehbar, etwa wenn chinesische Staatsunternehmen ihr Kapital in sicherheitsrelevante Industrien, in strategische Technologien oder in sensitive Infrastrukturen einbringen. Beunruhigung löst auch der Gedanke aus, dass große westliche Unternehmen akquiriert und für Pekings binnen- und außenwirtschaftliche Ziele instrumentalisiert werden. Chinas massive Investitionen in die internationale Energie- und Rohstoffwirtschaft haben zudem Befürchtungen entstehen lassen, dass der Zugang zu diesen Beschaffungsquellen nicht-chinesischen Unternehmen künftig verschlossen sein könnte.⁶³ Chinas Käufe von griechischen, spanischen und portugiesischen Staatsanleihen und seine Investitionen in die Infrastruktur Süd- und Südosteuropas haben neben dem ökonomischen auch ein politisches Motiv, nämlich das Streben nach Sympathie und Einfluss in Europa.

2. Vorwurf: Internationale Wettbewerbsverzerrung. Aus der Tatsache, dass Chinas Staatsfonds und Großunternehmen aus einem staatswirtschaftlichen Umfeld heraus agieren, können für Dritte Nachteile im internationalen Wettbewerb entstehen. Denn die chinesischen Staatsbanken und Großunternehmen verfügen aufgrund der Möglichkeit, im eigenen Land zinsgünstig Kapital aufzunehmen und im Ausland Investitionen mit logistischer Unterstützung staatlicher Stellen zu tätigen, über einen staatlich induzierten Wettbewerbsvorteil. Die Akquisitionserfolge chinesischer Energie- und Bergbauunternehmen in Afrika und Lateinamerika folgten nicht selten diesem Muster.⁶⁴ In Ausnahmesituationen können chinesische Unternehmen sogar direkt auf staatliche Finanzmittel zugreifen.⁶⁵

⁶³ Siehe ebd., S. 26–30; International Monetary Fund (Hg.), *Sovereign Wealth Funds – A Work Agenda*, Washington, D.C., 29.2.2008, <www.imf.org/external/np/pp/eng/2008/022908.pdf> (Zugriff am 16.2.2010), S. 15; U.S. Congress, Joint Economic Committee (JEC), *Sovereign Wealth Funds*, Washington, D.C., Februar 2008 (Research Report 110–21), <<http://www.house.gov/jec/studiesindex.html>> (Zugriff am 16.2.2010), S. 2.

⁶⁴ Siehe Heinrich Kreft, »Neomerkantilistische Energiediplomatie. China auf der Suche nach neuen Energiequellen«, in: *Internationale Politik*, 61 (2006) 2, S. 50–57.

⁶⁵ Als sich beispielsweise das staatliche Aluminiumunternehmen *Chinalco* im Februar 2008 eine 12%ige Beteiligung am Bergbaukonzern *Rio Tinto* sicherte und damit die Übernahmeofferte der BHP *Bilition* Bergbaugruppe vereitelte, standen ihm Reserven des CIC in Höhe von maximal 120 Mrd. Dollar zur Verfügung. Es war das ausdrückliche Ziel der chinesischen Regierung, eine Konzentration von Marktmacht in den

3. Vorwurf: Keine Transparenz. Die institutionellen Strukturen und die Investitionspolitik der Staatsfonds und der Großunternehmen Chinas sind für Außenstehende kaum durchschaubar. Es mangelt an nachprüfbareren Informationen über Geschäftszwecke, Rechenschaftspflichten, Haftungsregelungen und die Einflussnahme von Aufsichtsorganen. Allerdings drängen chinesische Stellen selbst auf Abhilfe. Beispielsweise hat der Staatsfonds CIC versprochen, Transparenz zu schaffen. Anregungen für einen »Best Practise-Code« für Staatsfonds liegen ebenfalls vor.⁶⁶ Der IMF und die OECD arbeiten an der Erstellung eines Leitfadens.⁶⁷

4. Vorwurf: Keine Reziprozität. Während China für sich einen offenen Zugang zu ausländischen Investitionsmärkten in Anspruch nimmt, ist Ausländern der ungehinderte Zutritt zum chinesischen Investitionsmarkt vielfach nicht gewährleistet.⁶⁸

So berechtigt diese Kritikpunkte sein mögen: für ein potentielles Empfängerland ist es von größerem Nachteil, eine chinesische Auslandsinvestition nicht zu erhalten, als ihr »ausgesetzt« zu sein. Aus diesem Grund sind trotz aller Kontroversen chinesische Investitionen in anderen Staaten meist hochwillkommen. Börsennotierte Aktiengesellschaften begrüßen in aller Regel das langfristige Engagement ausländischer, passiv bleibender Kapitalgeber. Unternehmen aus dem verarbeitenden Gewerbe erhalten durch die Hereinnahme chinesischer Finanziers die Chance einer intensiveren Marktbearbeitung in China. Letztendlich liegt es an den Gastländern, die potentiellen Nachteile von Investitionszuflüssen einzugrenzen und die Vorteile möglichst weitgehend auszuschöpfen. Grundsätzlich sollte Europa ein großes Interesse daran haben, möglichst viel chinesisches Kapital anzuziehen. Denn der Zustrom an Kapital und die damit verbundene Eröffnung neuer Geschäftsmöglichkeiten schafft zusätzliches Einkommen und Beschäftigung in Europa.

Bereichen Aluminium und Eisenerz zu verhindern, siehe Cognato, *China Investment Corporation* [wie Fn. 62], S. 31–32.

⁶⁶ Edwin M. Truman, *A Blueprint for Sovereign Wealth Funds Best Practises*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, April 2008 (Policy Brief Nr. 08-3), <www.iie.com/publications/pb/pb08-3.pdf> (Zugriff am 16.2.2010).

⁶⁷ Siehe Cognato, *China Investment Corporation* [wie Fn. 62], S. 32; U.S. Congress, JEC, *Sovereign Wealth Funds* [wie Fn. 63], S. 2–3.

⁶⁸ Siehe U.S. Congress, JEC, *Sovereign Wealth Funds* [wie Fn. 63], S. 3.

Konkurrenz um Energie und Rohstoffe

In der ersten Dekade des 21. Jahrhunderts ist die Welt nachfrage nach Energie und Rohstoffen unerwartet rasch und stark angestiegen. Chinas Industrialisierung, Infrastrukturaufbau und Einkommensentwicklung haben zu dieser Entwicklung nicht unerheblich beigetragen. Während die Energieintensität der chinesischen Wirtschaft über 25 Jahre lang im Zuge des Reformprozesses sank, steigt sie seit 2002 wieder an, und der Energie- und Rohstoffkonsum der Volksrepublik wächst seitdem um etwa 1,5-mal schneller als das Bruttoinlandsprodukt des Landes. Träger dieses Umschwungs ist der rasante Aufschwung von Chinas Schwerindustrie. Dank der rasch expandierenden Binnennachfrage und günstiger Investitionsbedingungen hatten die Entfaltung und Modernisierung der Schwerindustrie nach der Jahrtausendwende Fahrt aufgenommen. Es wurde massiv in den Aufbau von Fertigungskapazitäten für Stahl, Aluminium, Chemie, Glas, Zement investiert.⁶⁹ Infolge von Chinas steigender Importnachfrage⁷⁰ haben auch weltweit die Preise für Energie und Rohstoffe⁷¹ angezogen, wodurch sich wiederum die Terms of Trade im Welthandel zugunsten der Energie- und Rohstoffanbieterländer verschoben haben. Nicht nur China selbst, sondern auch Deutschland und Europa müssen aufgrund dieses Anstiegs der relativen Preise Einkommens- und Wohlfahrtsverluste hinnehmen.

⁶⁹ Siehe Daniel H. Rosen/Trevor Houser, *China Energy. A Guide for the Perplexed*, Washington, D.C.: Center for Strategic and International Studies and Peterson Institute for International Economics, Mai 2007, S. 7–10 (17).

⁷⁰ Auch die Energie- und Rohstoffnachfrage anderer Schwellenländer hat nach 2002 zugenommen. Diese Entwicklung ist aber in der Dimension mit dem überraschend starken Nachfrageschub aus China nicht vergleichbar.

⁷¹ Zuweilen wird China auch für die steigenden Preise für Nahrungsmittel verantwortlich gemacht. Tatsächlich deckt die Volksrepublik ihren Nahrungsmittelbedarf weitgehend aus eigener Produktion und ist etwa bei Schweinefleisch, Fisch, Obst und Gemüse sogar Nettoexporteur. China ist allerdings Nettoimporteur von Soja und einigen anderen Agrarrohstoffen (z.B. Baumwolle, Wolle, Gummi). Problematisch ist auch die Ausbeutung globaler Fischbestände durch China, siehe Food and Agriculture Organization of the United Nations (FAO), »How China Stabilized Grain Prices during the Recent Global Food Price Crisis«, in: *Crop Prospects and Food Situation*, 4 (2009) 4, S. 33–35; Zentrale Markt- und Preisberichtsstelle für Erzeugnisse der Land-, Forst- und Ernährungswirtschaft (ZMP), *China bei Nahrungsgütern meist Selbstversorger*, ZMP vom 5.4.2008, <www.zmp.de/presse/pressemitteilungen/2008/2008_04-25-chinamarkt.asp> (Zugriff am 5.6.2008).

Die Tatsache, dass Chinas Rohstoffhunger eine der zentralen Ursachen dieses weltwirtschaftlichen Strukturwandels ist, kann allein kein Anlass für Vorwürfe an Peking sein. Höchst kritisch ist indes die staatliche Ressourcenpolitik zu sehen, die die Knappheiten auf dem globalen Markt weiter zuspitzt. So lassen die weltmarktwidrig niedrigen Festpreise für Energie und Rohstoffe in Chinas Binnenwirtschaft eine Überschussnachfrage entstehen. Importsubventionen und Exportrestriktionen müssen daher dafür sorgen, dass die inländische Marktversorgung dennoch gesichert werden kann. Aus dieser Marktstrukturverzerrung entstehen auf den Märkten außerhalb Chinas Angebotslücken, die sich in Form von Preisfluktuationen und Versorgungsengpässen niederschlagen.⁷² Leidtragende sind die nicht-chinesischen Energie- und Rohstoffverbraucher.

Um die Versorgung der heimischen Wirtschaft mit Energie und Rohstoffen langfristig sicherzustellen, investiert China massiv in die Förderung und Erschließung ausländischer Bezugsquellen. Angesichts der zahlreichen Funktionsdefekte auf den internationalen Energie- und Rohstoffmärkten⁷³ vertraut man in Peking nicht auf das freie Spiel der Marktkräfte.⁷⁴ Es ist wohl unvermeidlich, dass die Volksrepublik als Außenseiter und Newcomer in Konflikt mit den etablierten Produzenten gerät, unabhängig davon, ob chinesische Unternehmen direkt in die Erschließung neuer Energie- und Rohstoffquellen investieren oder sich über Akquisitionen und Beteiligungen in bestehende Lagerstätten und Unternehmen einkaufen. Zwangsläufig müssen sie im Bieterprozess Konkurrenten preislich aus dem Feld schlagen, etablierte Unternehmen

⁷² Beispielhaft für den Erdölsektor: Lisa Peterskovsky, *Die subventionierte Preispolitik der Volksrepublik China im Erdölsektor*, Ruhr-Universität Bochum, 2009

⁷³ Für einen Überblick: Paul Collier/Anthony J. Venables, *International Rules for Trade in Natural Resources*, Genf: WTO, Januar 2010 (WTO Staff Working Paper ERSD-2010-06), S. 2–10; Alfred Endres/Immo Querner, *Die Ökonomie natürlicher Ressourcen*, Köln u.a.: W. Kohlhammer, (2. Aufl.) 2000, S. 69–100; Graham A. Davis, *Trade in Mineral Resources*, Genf: WTO, Januar 2010 (WTO Staff Working Paper ERSD-2010-01), S. 25–33.

⁷⁴ Zur chinesischen Energie- und Rohstoffpolitik auf den internationalen Märkten siehe Wenran Jiang, »Fuelling the Dragon: Chinas's Rise and Its Energy and Resources Extraction in Africa«, in: *The China Quarterly*, 199 (2009), S. 585–609; Rosen/Houser, *China Energy* [wie Fn. 69], S. 28–36; James Tang, *With the Grain or against the Grain? Energy Security and Chinese Foreign Policy in the Hu Jintao Era*, Washington, D.C.: Brookings Institution, 2006, <www.brookings.edu/~media/Files/rc/papers/2006/10china_tang/tang2006.pdf> (Zugriff am 16.2.2010); o.V., »A Ravenous Dragon«, *The Economist* 13.3.2008.

aufkaufen oder in politisch kritische Standorte gehen (Birma, Iran, Sudan, Zimbabwe). Oder sie verschaffen sich den Zugang über innovative Tauschhandelsstrategien wie in Afrika: Dort errichten oder modernisieren chinesische Bauunternehmen die physische Infrastruktur eines Landes und erhalten im Gegenzug das Recht, die lokalen Rohstoffe auszubeuten.

Da die chinesische Energie- und Ressourcenwirtschaft bei ihren Auslandsaktivitäten auf die aktive finanzielle und politische Unterstützung des Staates zurückgreifen kann, sehen sich westliche Unternehmen einem unfairen Wettbewerb ausgesetzt – durchaus zu Recht. Die für die Wirtschaftspolitik aber wichtigere Frage lautet: Gefährdet Pekings Ressourcenpolitik die europäische Versorgungssicherheit? Schließt China exklusive Lieferverträge, so dass Dritte von einer ordentlichen Marktbelieferung ausgeschlossen werden? Eben dies wäre ein Verstoß gegen den Geist, wenn nicht den Buchstaben des WTO-Vertrags. Nach den bisherigen Erfahrungen zumindest scheint dies nicht der Fall zu sein. Chinesische Energieunternehmen verhalten sich meist genauso gewinnorientiert wie westliche. Das unter ihrer Regie geförderte Öl und Gas wird auf dem freien Weltmarkt an den höchsten Bieter verkauft.⁷⁵ Solange die Volksrepublik auf Exklusivverträge verzichtet, lassen sich ihre Ressourceninvestitionen für die Weltmarktversorgung sogar positiv sehen. Denn erstens erschließt sie damit neue Bezugsquellen in Ländern, die westlichen Firmen verschlossen sind, und vergrößert damit das Weltangebot. Und zweitens erhalten die westlichen Akteure durch den Eintritt der chinesischen Staatsunternehmen Konkurrenz. Der weltwirtschaftliche Wettbewerb wird intensiver.⁷⁶ Nicht Chinas Ressourcenpolitik in Afrika und Lateinamerika ist das ordnungspolitische Problem, sondern seine Preispolitik im chinesischen Binnenmarkt, die Importsubventionen und Exportrestriktionen.

⁷⁵ Siehe Rosen/Houser, *China Energy* [wie Fn. 69], S. 33.

⁷⁶ Für eine Bestandsaufnahme: Theodore H. Moran, *Is China Using Its Checkbook to Lock Up Natural Resources Around the World?*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics, 13.1.2010, <www.piie.com/realtime/?p=1148> (Zugriff am 16.2.2010).

Außenwirtschaftspolitische Perspektiven und Handlungserfordernisse für Europa

Es wäre leichtfertig, davon auszugehen, dass Chinas künftige Entwicklung geradlinig dem bisher eingeschlagenen Pfad folgen wird. Durchaus wahrscheinlicher sind politische und ökonomische Trendbrüche. Denn erstens ist zu erwarten, dass nach dem 18. Parteitag der KPCh 2012 die kommende fünfte Führungsgeneration des Landes neue Prioritäten verfolgen und eigene politische Schwerpunkte setzen wird. Und zweitens ist Chinas investitionslastiges Wirtschaftswachstum nicht nachhaltig und wird durch eine stärker binnenwirtschaftliche Ausrichtung ersetzt werden – entweder als Ergebnis wirtschaftspolitischer Steuerung oder erzwungen durch makroökonomische Anpassungsprozesse.⁷⁷ Auch werden die sozialen Konflikte und die wachsenden Umweltprobleme Kurskorrekturen unvermeidlich machen.

Aber selbst unter diesen Vorbehalten ist die Fortsetzung der chinesischen Erfolgsgeschichte das wahrscheinlichste Szenario. Auch wenn die wirtschaftlichen Zuwachsraten künftig etwas abflachen werden, bleibt das Potential für nachholendes, auf Inputkumulation und gesamtwirtschaftliche Produktivitätsfortschritte gestütztes Wachstum nach wie vor beträchtlich. Der große, dynamisch expandierende Heimmarkt wird dem Land auch in Zukunft einen Wettbewerbsvorteil sichern: Die Binnennachfrage wird weiterhin für Wettbewerb sorgen, die Entstehung leistungsfähiger, global agierender Unternehmen anstoßen und zunehmend industrielle Innovationen stimulieren. China, das bereits heute größter Stahl- und Kraftfahrzeugsproduzent der Welt ist, wird immer mehr zum Standort von kapital- und wertschöpfungsintensiven Fertigungen werden, so dass der Anteil der Volksrepublik am Weltexport und am Weltbruttosozialprodukt weiter steigen dürfte.⁷⁸ Unweigerlich wird Chinas binnenwirtschaftliche Entwicklung immer spürbarer auf die Weltwirtschaft einwirken

und andernorts strukturelle Anpassungsprozesse erzwingen.

Diese Perspektive ist nochmals plausibler, wenn die zentrale Maßgabe für Chinas Politik auch künftig die wirtschaftliche und technologische Modernisierung des Landes bleiben sollte und die staatlichen Stellen weiterhin mit Nachdruck die merkantilistische Förderung der heimischen Industrie verfolgen.

Stimmt die hier gesetzte Annahme des sich fortsetzenden wirtschaftlichen (und politischen) Aufstiegs Chinas, ist es für Europas Politik und Wirtschaft umso dringlicher, eine angemessene Antwort auf die daraus erwachsende Herausforderung zu finden. China ist nicht nur ein formidabler wirtschaftlicher Konkurrent, sondern wird bald schon der neue geökonomische Pol der Weltwirtschaft sein. Sicherlich ist die Bewahrung von Wohlstand und industrieller Kompetenz Europas in erster Linie die Aufgabe der Bildungspolitik, der Technologiepolitik und der allgemeinen Wirtschaftspolitik. Um im globalen Wettbewerb mit China zu bestehen, müssen Schulen, Universitäten, staatliche Institutionen und vor allem die gewerbliche Wirtschaft selbst leistungsfähiger werden. Internationale Wettbewerbsfähigkeit ist letztlich eine unternehmerische Aufgabe. Demgegenüber sind die Möglichkeiten der europäischen Außenwirtschaftspolitik, über die aktive Gestaltung der realen und monetären Wirtschaftsbeziehungen mit China positiv auf die Entwicklung von Produktion, Einkommen, Beschäftigung, Konkurrenzfähigkeit und Wachstum in Europa einzuwirken, sehr viel enger gefasst. Europas Außenwirtschaftspolitik ist aber nicht machtlos. Gestaltungspotentiale und Instrumente, um die ökonomische Integration zwischen China und Europa zu vertiefen, aber gleichzeitig die dabei für den Kontinent entstehenden Anpassungslasten zu begrenzen, sind vorhanden. Es stellt sich deshalb die Frage, wie die Außenwirtschaftspolitik leistungsfähiger werden kann.

⁷⁷ Siehe Michael Pettis, *Chinese Consumption and the Japanese »sorpasso«*, China Financial Markets (online) 10.8.2010, <<http://mpettis.com/2010/08/chinese-consumption-and-the-japanese-%e2%80%9csorpasso%e2%80%9d/>> (Zugriff am 20.9.2010).

⁷⁸ Siehe Chi-hua Kwan, *China as Number One*, Tokyo: Toyo Keizai Inc., 2009.

Mehr Kohärenz und mehr Geschlossenheit in Europa

Nur ein einiges Europa besitzt die Chance, seine wirtschaftlichen und wirtschaftspolitischen Interessen gegenüber China durchzusetzen. Die Voraussetzungen dafür, dass Europa mit einer Stimme spricht, sind aber nur formal gegeben. Zwar fallen die Handelspolitik und mit dem neuen Lissabonner Vertrag auch die Bereiche Geistiges Eigentum, Dienstleistungen und Investitionen juristisch eindeutig in die Kompetenz der Gemeinschaft. Zwar sind die institutionellen Strukturen der bilateralen Außenwirtschaftsbeziehungen mit den jährlichen EU-China-Gipfeltreffen, dem Strategischen Dialog auf Hoher Ebene und den Sektordialogen gut ausgebaut.

Aber die EU-Mitgliedstaaten sind von dem Wettbewerbsdruck aus China sehr unterschiedlich betroffen. Ein Blick auf die Importe und die bilateralen Handelsbilanzdefizite lässt für das Jahr 2009 grosso modo eine Zweiteilung Europas erkennen: Ein eher geringes normalisiertes Handelsbilanzdefizit (d.h. $\leq 0,2$) weisen die Länder Irland, Deutschland, Finnland, Österreich, und Schweden auf, während die übrigen Länder ein deutlich höheres normalisiertes Defizit verzeichnen (siehe Tab. 2, S. 30). Es sind die erstgenannten Staaten, ergänzt um Dänemark und Großbritannien, die in Brüssel für eine liberale Außenwirtschaftspolitik gegenüber China eintreten. Die übrigen EU-Mitglieder vertreten zumeist eine merkantilistische oder eine auf kurzfristige Vorteile ausgerichtete opportunistische Außenwirtschaftspolitik. Solange innerhalb der Gemeinschaft aber kein inhaltlicher Konsens gefunden ist, besitzt die Politik der Kommission gegenüber China nur wenig Durchschlagskraft. Und da die Länder, Regionen und Industrieunternehmen Europas sich in Bezug auf China in einem kommerziellen Konkurrenzverhältnis befinden, verhandeln die Mitgliedstaaten konkrete wirtschaftliche Anliegen gerne direkt mit Peking und streben häufig nach privilegierten Sonderbeziehungen. Sehr schnell kann es dann als angebracht erscheinen, die Chinapolitik anderer Mitgliedstaaten oder der Gemeinschaft schlechtzureden. Unter diesen Voraussetzungen ist es für Pekings Wirtschaftsdiplomatie ein Leichtes, die europäischen Akteure durch die Vergabe oder den Entzug von Aufträgen, Marktzugängen und Auslandsinvestitionen gegeneinander auszuspielen oder auch eventuelle gegen China gerichtete handelspolitische Defensivmaßnahmen abzuwehren. Ohne Konsens und Geschlossenheit der Mitgliedstaaten

mangelt es der Kommission an Legitimation, an Glaubwürdigkeit und an handelspolitischem Drohpotential. Der europäische Binnenmarkt mag der größte Absatzmarkt für chinesische Produkte sein, die europäische Außenwirtschaftspolitik macht auf China nur wenig Eindruck.

Appelle an die Solidarität und die Geschlossenheit allein werden die innere Spaltung der Gemeinschaft nicht überwinden. Mehr Kohärenz in der Außenwirtschaftspolitik von EU-Kommission und EU-Mitgliedstaaten gegenüber China wird man nur mit zielgerichteten politischen Anstrengungen erreichen können. In einem ersten Schritt müsste dieser Politik grundsätzlich ein deutlich höherer Stellenwert eingeräumt werden, der der Relevanz Chinas für Europas Wettbewerbsfähigkeit und Wohlstand angemessen ist. Mit einer solchen Prioritätensetzung würde unweigerlich auch die Sensibilität der außenwirtschaftlichen Instanzen auf der Ebene der Mitgliedstaaten steigen.

In einem zweiten Schritt müsste die Chinapolitik von Kommission und Mitgliedstaaten stärker aufeinander abgestimmt werden. Dafür notwendig wäre vor allem eine engere informative und konsultative Einbeziehung der EU-Mitgliedstaaten in die Handelspolitik der Kommission. Immer dann, wenn ihre spezifischen Interessen berührt sind, sollte es den Mitgliedstaaten möglich sein, an den Verhandlungen Brüssels mit China teilzunehmen. Zumindest sollte die EU-Kommission den Mitgliedern einen optionalen Beobachterstatus zubilligen. Unabhängig davon, ob eine stärkere Einbindung der Mitgliedstaaten in die Handelspolitik der Kommission gelingt, sollten sich die großen Handelspartner Chinas innerhalb der EU⁷⁹ in ihrer Außenwirtschaftspolitik untereinander enger abstimmen und gemeinsam in Brüssel Einfluss nehmen. Vorbild könnten entsprechende außenpolitische Koordinierungsanstrengungen der Außenministerien in Berlin, London und Paris sein. Deutschland müsste aufgrund seiner führenden Stellung im chinesisch-europäischen Außenwirtschaftsverkehr die Initiative dazu übernehmen.

Chinas Merkantilismus international thematisieren

Selbst wenn die EU-Mitgliedstaaten zu einem außenwirtschaftlichen Konsens gelangten und kohärent auf-

⁷⁹ Deutschland, Frankreich, Großbritannien, Italien und die Niederlande, siehe Tabelle 2.

Tabelle 2
Europas Außenhandel mit China, 1. Halbjahr 2010

EU-Mitgliedsland	Exporte		Importe		Handelsvolumen		Handelsbilanz		Relative Handelsbilanz
	Mill. Euro	%	Mill. Euro	%	Mill. Euro	%	Mill. Euro	%	
Belgien	3113	4,9	6525	3,0	9639	3,5	-3412	2,3	-0,35
Bulgarien	118	0,2	265	0,1	383	0,1	-146	0,1	-0,38
Dänemark	1007	1,6	2564	1,2	3572	1,3	-1557	1,0	-0,44
Deutschland	29925	46,9	34229	15,9	64154	23,0	-4304	2,9	-0,07
Estland	61	0,1	154	0,1	215	0,1	-92	0,1	-0,43
Finnland	1405	2,2	1201	0,6	2606	0,9	-204	-0,1	-0,08
Frankreich	6622	10,4	12760	5,9	19382	7,0	-6138	4,1	-0,32
Griechenland	82	0,1	1763	0,8	1845	0,7	-1682	1,1	-0,91
Irland	964	1,5	953	0,4	1917	0,7	-11	0,0	-0,01
Italien	5013	7,9	14809	6,9	19822	7,1	-9796	6,5	-0,49
Lettland	15	0,0	112	0,1	127	0,0	-96	0,1	-0,76
Litauen	13	0,0	238	0,1	251	0,1	-224	0,1	-0,89
Luxemburg	73	0,1	830	0,4	903	0,3	-757	0,5	-0,84
Malta	18	0,0	66	0,0	83	0,0	-48	0,0	-0,57
Niederlande	3136	4,9	25719	12,0	28855	10,4	-22584	15,0	-0,78
Österreich	1461	2,3	1804	0,8	3265	1,2	-343	0,2	-0,11
Polen	718	1,1	3814	1,8	4531	1,6	-3096	2,1	-0,68
Portugal	135	0,2	886	0,4	1021	0,4	-751	0,5	-0,74
Rumänien	180	0,3	1416	0,7	1595	0,6	-1236	0,8	-0,77
Schweden	2057	3,2	2919	1,4	4976	1,8	-862	0,6	-0,17
Slowakei	498	0,8	1017	0,5	1515	0,5	-519	0,3	-0,34
Slowenien	61	0,1	430	0,2	490	0,2	-369	0,2	-0,75
Spanien	1444	2,3	8806	4,1	10250	3,7	-7362	4,9	-0,72
Tschechien	498	0,8	3437	1,6	3935	1,4	-2939	1,9	-0,75
Ungarn	715	1,1	3325	1,5	4039	1,5	-2610	1,7	-0,65
Vereinigtes Königreich	4493	7,0	20029	9,3	24522	8,8	-15535	10,3	-0,63
Zypern	9	0,0	206	0,1	215	0,1	-197	0,1	-0,92
EU-27 insgesamt	63833	100,0	214641	100,0	278474	100,0	-150807	100,0	-0,54

Quelle: Eurostat, eingesehen am 21.10.2010.

träten, würde die Union nur über begrenzte handelspolitische Durchschlagskraft verfügen. Konfrontiert mit Pekings merkantilistischer Wirtschaftspolitik sind aber nicht nur Europa, sondern auch andere OECD-Länder und vor allem Chinas unmittelbare außenwirtschaftliche Konkurrenten in Asien, Lateinamerika und Afrika. Denn der Verdrängungswettbewerb, den die Volksrepublik entfacht hat, belastet gerade auch die Industrialisierungs- und Wohlstandschancen konkurrierender Schwellenländer. Letztere sind aber noch weniger in der Lage, sich in Peking Gehör zu verschaffen. Statt einer direkten bilateralen Konfrontation ist es sehr viel aussichtsreicher, die chinesische »Beggar-Your-Neighbour«-Politik auf internationaler Ebene zum Thema zu machen. Ein China, das in einem multilateralen Forum einer Interessenkoalition aus betroffenen Industrie- und Schwellenländern gegenübersteht, dürfte sehr viel eher zu einem Einlenken bereit sein als in einer bilateralen Auseinandersetzung mit einem großen Industrieland oder gar einem handelspolitisch weniger gewichtigen Dritte-Welt-Land. Unter taktischen Gesichtspunkten wäre gerade die Einbindung von Schwellenländern in eine solche multilaterale Abstimmung und Verhandlung politisch angebracht. Konfrontiert mit den wirtschaftspolitischen Anliegen und Forderungen von Schwellenländern würde es der Volksrepublik dann nämlich schwerfallen, die antiwestliche Karte zu spielen.

Ein multilaterales Vorgehen wäre aber nicht nur erfolgsversprechender, es ist auch als Reaktion angemessen. Denn die von China verfolgte ungleichgewichtige Handels- und Währungspolitik, die die internationale Handels- und Finanzordnung destabilisiert, indem sie Spekulationsblasen nährt oder Handelskonflikte und Abwertungswettläufe auslöst, bedarf einer multilateralen Regelung. Erst in einem multilateralen Kontext erhalten Appelle an Chinas Eigeninteresse, Beiträge zur Beförderung der Stabilität und Kontinuität des internationalen Systems zu leisten, die gebotene Glaubwürdigkeit. Das Argument, dass Chinas Außenwirtschaftspolitik für den gegen China gerichteten Protektionismus mitverantwortlich ist, besitzt, wenn es in multilateralem Rahmen geäußert wird, erheblich größere Überzeugungskraft als in bilateralen Verhandlungen. Denn letztendlich ist es für China selbst zerstörerisch, den für die Globalisierung und den eigenen Aufstieg notwendigen institutionellen Rahmen durch Trittbrettfahrerverhalten zu untergraben.

Dank ihrer multilateralen Konzeption ist die EU dafür prädestiniert, die handels- und wirtschafts-

politischen Konflikte mit China einer multilateralen Regelung zuzuführen. Entsprechende Foren, in denen das internationale Trittbrettfahrerverhalten der Volksrepublik auf die Agenda gesetzt werden könnte, sind die G20, die WTO, der IMF oder ASEM.

Trennung der Außenwirtschaftspolitik von der Außenpolitik

Zweifelsohne ist die Außenwirtschaftspolitik an die allgemeinen Bestimmungen über das auswärtige Handeln der Union gebunden.⁸⁰ Unter dieser Maßgabe sollte sie sich aber strikt auf das Feld der Wirtschaft beschränken. Sie sollte daher jeglichen chinesischen Versuchen, wirtschaftliche und politische Fragen miteinander zu verknüpfen, eine klare Absage erteilen. Denn weder kann es für Europa annehmbar sein, wirtschaftliche Vorteile durch Nachgiebigkeit in politischen Fragen zu erkaufen, noch sollten umgekehrt wirtschaftspolitische Positionen zugunsten allgemein politischer Ziele aufgegeben werden. Opportunismus, wie er sich beispielsweise in der in Süd- und Südosteuropa anzutreffenden Praxis zeigt, politische Kritik an China aus Furcht vor dem Verlust lukrativer Aufträge zu unterlassen,⁸¹ ist eine schwere Belastung der Außenpolitik. Die Erfahrung zeigt zudem, dass die eventuell von Peking gewährten exklusiven Vorteile nur kurzfristiger Natur sind. So musste etwa Frankreichs Diplomatie feststellen, dass gute politische Beziehungen mit China sich nicht dauerhaft in einem erleichterten Marktzugang und einem Plus an Aufträgen für die heimische Wirtschaft niederschlugen.⁸² Letztendlich kann Europa nur wenig gewinnen, wenn es politische Positionen zugunsten wirtschaftlicher Vorteile preisgibt, aber enorm an Reputation und Einfluss verlieren. Europas Außenpolitik sollte daher auch jeglichem, auf genau solch ein Verhalten gerichtetem Druck, etwa von Seiten wirtschaftlicher Interessengruppen, widerstehen.

In gleicher Weise ist aber auch ein Trade-off ökonomischer Interessen für politische Vorteile höchst problematisch, denn damit würde zwangsläufig eine ungleiche wirtschaftliche Lastenverteilung einhergehen. So träfe eine allein politisch begründete Anerkennung Chinas als Marktwirtschaft wegen der

⁸⁰ Siehe die Artikel 21 und 22 des EU-Vertrags.

⁸¹ Für Beispiele siehe Fox/Godement, *A Power Audit of EU-China Relations* [wie Fn. 8], S. 26–27.

⁸² Ebd., S. 29.

entstehenden Anpassungslasten für Europas Industrie auf enorme Akzeptanzprobleme in der europäischen Wirtschaft. Überhaupt dürften China-Exporteure und China-Importeure wenig Verständnis dafür aufbringen, wenn ihre Geschäftsbeziehungen von der Politik in Geiselschaft genommen würden, zumal die EU klar definierte politische Prioritäten im Verhältnis zur VR China noch nicht gefunden hat.

Für eine liberale Außenwirtschaftspolitik

In der Vergangenheit ist Europa mit einer liberalen Außenwirtschaftspolitik gut gefahren. Die Schaffung des europäischen Binnenmarkts und der parallele Abbau von internen und externen Marktzugangsbeschränkungen hat im Laufe der Jahre in Europa Wohlstand geschaffen und mit dazu beigetragen, Frieden und Freiheit auf dem Kontinent zu sichern. Auch wenn es sich bei China um einen Handelspartner handelt, der die wirtschaftlichen Entfaltungsmöglichkeiten ausländischer Unternehmen in seinem heimischen Markt beschneidet, sollte die EU gegenüber Peking an ihrer liberalen Strategie festhalten. Denn eine freiheitliche Außenwirtschaftspolitik offener, bestreitbarer Güter- und Dienstleistungsmärkte liegt im ureigenen gesamtwirtschaftlichen Interesse Europas und insbesondere Deutschlands. Die durch den Handel mit China angestoßene Intensivierung der Arbeitsteilung wirkt ökonomisch wie eine Produktivitätssteigerung. Der Handels- und Kapitalverkehr mit der Volksrepublik vervielfältigt auch Deutschlands und Europas Möglichkeiten der Wertschöpfung und stärkt die wettbewerbsfähigen Branchen.

Auf Dauer gesehen ist eine grundsätzlich liberale Haltung die einzig sinnvolle Handlungsvariante. Der Versuch, den Status quo mittels Abschottung und Protektionismus zu konservieren, würde nicht nur die europäischen Konsumenten und Steuerzahler teuer zu stehen kommen, sondern sich auch zum Nachteil der wettbewerbsfähigen Unternehmen Europas auswirken. In der Konsequenz wäre die Industrie des Kontinents nicht nur mit höheren Inputkosten belastet, sondern auch in geringerem Maße dem unter dem Aspekt der Wettbewerbsfähigkeit förderlichen Zwang zu Neuinvestitionen, Produktivitätssteigerungen, Spezialisierung und Innovation ausgesetzt. Da aber der Wettbewerbsdruck jenseits der EU-Grenzen fortbestünde, würde Europa mittelfristig auf Drittmarkten Einbußen erleiden. Im Übrigen müssten europäische Unternehmen wohl auch mit Gegen-

maßnahmen der chinesischen Regierung rechnen.⁸³ Schon die Erfahrung der vergangenen Jahre hat gezeigt, dass gegen China gerichtete unilaterale Maßnahmen (wie die Androhung von Sanktionen, die mengenmäßige Beschränkung der chinesischen Textilimporte oder die Verhängung von Antidumping-Strafzöllen) in Peking nur nationalistische, antiwestliche Ressentiments und punktuelle protektionistische Gegenmaßnahmen provozieren. Nicht nur ist eine Öffnung des chinesischen Markts auf diesem Wege nicht zu erreichen, eine protektionistische Politik Europas würde auch Chinas blockierte ökonomische Wachstumskräfte und Energien auf die Ebene des Politischen umlenken und dort neue Spannungen und Konfrontationen heraufbeschwören. Damit wären eine Abschottung gegen Importe und ein aggressiver handelspolitischer Unilateralismus nicht nur für die exportabhängige europäische Wirtschaft von Nachteil, sie würden auch politische Risiken bergen.

Als gangbarer, wenn auch nicht unbedingt zufriedenstellender Weg der handelspolitischen Konfliktlösung verbleibt die multilaterale Streitschlichtung im Rahmen eines WTO-Panels. Sie bietet ein regelbasiertes Verfahren und ermöglicht die Entpolitisierung eines Konflikts. Bislang hat China alle Urteile in WTO-Streitschlichtungsverfahren respektiert, nahm aber für deren Umsetzung die maximale Frist von 15 Monaten in Anspruch.

Reziprozität einfordern

Gegen eine liberale Außenwirtschaftspolitik gegenüber China lässt sich zu Recht der Einwand erheben, dass Peking Liberalität erfahrungsgemäß als Schwäche interpretiert und sich dadurch ermutigt fühlt, mit den merkantilistischen Praktiken fortzufahren, ohne dabei auf die Interessen der Handelspartner und die Stabilität des multilateralen Handelssystems Rücksicht zu nehmen. Aus diesem Grund sehen etwa die handelspolitischen Falken in Washington einen gegen China gerichteten Protektionismus als das politisch richtige Signal an.⁸⁴ Ein solch unilaterales Vorgehen ist jedoch mit dem Risiko einer Eskalation in einen Handelskrieg und möglicherweise auch politischen Konflikt verbunden, in dem beide Seiten nur verlieren

⁸³ Hanns Günther Hilpert/Stormy-Annika Mildner, *Chinas Aufstieg – Europas Abstieg? Optionen für die deutsche und europäische Handelspolitik*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, 2006 (Ausblick 2007), S. 19–22 (21).

⁸⁴ Siehe Samuelson, »The China Conundrum« [wie Fn. 25].

können.⁸⁵ Zielführender wäre es, wenn die EU in ihren Außenwirtschaftsbeziehungen mit China strikt das Prinzip der Gegenseitigkeit einfordern würde und Peking mittels dieser Taktik zu Konzessionen bewegen könnte. Denn solange China zur Übernahme von Verantwortung in multilateralen Handels-, Währungs- und Klimafragen noch nicht bereit ist und seine Außenwirtschaftsbeziehungen ausschließlich in den Dienst der eigenen Entwicklungsziele stellt, kann allein unter Beachtung des Gebots der Reziprozität das bilaterale europäisch-chinesische Verhältnis ausgewogener und stabiler werden.⁸⁶

Prioritäten setzen

Während defensive und unilaterale Maßnahmen der europäischen Wirtschaft mittelfristig mehr schaden als nutzen, kann eine erfolgreiche Politik der offenen Marktöffnung Chinas in Europa dauerhaft Einkommen und Beschäftigung schaffen. Anstatt China mit der gesamten Breite europäischer Forderungen zu konfrontieren, wäre es zweckmäßiger, klare Prioritäten zu setzen. Legt man die Kriterien »Beitrag zur Steigerung der europäischen Wertschöpfung« und »Durchsetzbarkeit im Verhandlungsprozess« zugrunde,⁸⁷ sollten sich die EU und Deutschland auf die Erleichterung des Zugangs zum chinesischen Markt konzentrieren. Die Marktstellung und die Exportchancen europäischer Unternehmen würden sich insbesondere durch eine Öffnung der Dienstleistungsmärkte, die Gleichbehandlung der europäischen Investoren, die Aufhebung der Local-Content-Vorschriften und eine Öffnung der Beschaffungsmärkte verbessern. Schwieriger durchzusetzen, wäre eine Erhöhung des Technologieschutzes.⁸⁸

Würde sich die EU auf Kernforderungen fokussieren, wäre sie auch in der Lage, Verbündete in China zu mobilisieren und Einfluss auf die wirtschaftspolitische Debatte dort zu nehmen. Denn von Marktöffnungen würden neben den chinesischen Beschäftigten der

europäischen Niederlassungen auch chinesische Konsumenten und Industriekunden profitieren, etwa durch eine größere Auswahl, bessere Produkte und niedrigere Preise. Von Vorteil dürfte für China vor allem die Öffnung des Dienstleistungssektors sein. Ausländische Direktinvestitionen in tertiäre Wirtschaftszweige wie etwa Transport, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Einzelhandel, Umweltdienste wären zwangsläufig stark beschäftigungsintensiv und würden nicht notwendig heimische Unternehmen verdrängen. Attraktiv müsste eine solche, durch eine Liberalisierung angestoßene Expansion der Dienstleistungsmärkte für China auch deshalb sein, weil sich auf diese Weise das Wirtschaftswachstum des Landes etwas gleichgewichtiger verteilen würde. Wegen der in diesem Sektor vorhandenen hohen Wachstumspotentiale müsste Peking nicht einmal fürchten, dass das Auftreten internationaler Wettbewerber die Verdrängung inländischer Unternehmen zur Folge hätte. Auch der schon seit langem geforderte Beitritt Chinas zum WTO-Beschaffungsübereinkommen wäre für die europäische Wirtschaft wichtig. Allerdings sollte man davon ausgehen, dass die Regelsetzung auf der Ebene der Provinzen und Kommunen kaum zu kontrollieren sein wird.⁸⁹

Differenzierter stellt sich die Situation im Fall des Technologieschutzes dar. Ein wirksamer gewerblicher Rechtsschutz hat für die einheimischen Verbraucher höhere Preise und für die Wettbewerber vor Ort höhere Markteintrittsbarrieren zur Folge. Da ein funktionierender Technologieschutz aber auch eine effektive Innovationsförderung ist, müsste er ganz im Sinne der Industriepolitik und der aufstrebenden innovativen Unternehmen Chinas sein. Die EU sollte daher vor allem einen besseren Patent- und Lizenzschutz verlangen. Forderungen, die Marken-, Urheber-, Software- und geographischen Herkunftsschutzrechte zu respektieren, dürften in der chinesischen Politik, Wirtschaft und Gesellschaft dagegen eher wenig Unterstützung finden, weil ihre Erfüllung in erster Linie den ausländischen Rechteinhabern Gewinne bescheren würde.

Selbstverständlich wird die EU ihre Ansprüche und Interessen nur dann durchsetzen können, wenn sie ihrerseits zu Konzessionen bereit ist. Da der europäische Importmarkt dem WTO-Mitglied China ja schon grundsätzlich offensteht, ist für die EU die Anerken-

⁸⁵ Siehe Simon J. Evenett, »Trade Frictions with China: Do Western Policymakers Have an End Game?«, in: *WTO News from the Swiss Institute for International Economics and Applied Economic Research*, (Dezember 2007) 16, S. 1–2.

⁸⁶ Siehe Fox/Godement, *A Power Audit of EU-China Relations* [wie Fn. 8], S. 52–54.

⁸⁷ Für eine analoge Kriteriensetzung siehe ebd., S. 52.

⁸⁸ Für eine ähnliche Prioritätensetzung siehe Messerlin/Wang, *Redesigning the European Union's Trade Policy Strategy towards China* [wie Fn. 7], S. 15.

⁸⁹ Siehe Hilpert, *Strategischer Wirtschaftsdialog der EU mit China* [wie Fn. 6], S. 4. Messerlin/Wang, *Redesigning the European Union's Trade Policy Strategy* [wie Fn. 7], S. 15–19.

nung des Marktwirtschaftsstatus das wichtigste verbleibende Druckmittel. Der Wert dieses Verhandlungspunds sinkt aber rapide, da der Volksrepublik die Bestätigung dieses Status im Jahre 2016 ohnehin zusteht. Attraktiv für China müssten auch europäische Investitions Garantien sein. Daher sollte die EU Chinas Unternehmen und Staatsfonds Investitionsschutz anbieten und im Gegenzug die reziproke Behandlung europäischer Investitionen in China verlangen. Von einem solchen Geschäft auf Gegenseitigkeit würden China und Europa gleichermaßen profitieren – sowohl auf dem jeweiligen Heimmarkt als auch dem Markt des Partners.

Abkürzungen

ASEAN	Association of Southeast Asian Nations
ASEM	Asia-Europe Meeting
BIP	Bruttoinlandsprodukt
BMWi	Bundesministerium für Wirtschaft
CDB	China Development Bank
CIC	China Investment Corporation
CNY	Renminbi (intern. Abk. nach ISO 4217)
CO ₂	Carbon Dioxide / Kohlendioxid
ECB	European Central Bank
ECIPE	European Centre for International Political Economy
EFTA	European Free Trade Association (Island, Liechtenstein, Norwegen, Schweiz)
EZB	Europäische Zentralbank
GASP	Gemeinsame Außen- und Sicherheitspolitik
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade
IMF	International Monetary Fund
IPR	Intellectual Property Rights
JEC	Joint Economic Committee (U.S.-Kongress)
KPCh	Kommunistische Partei Chinas
Mill.	Millionen
Mofcom	Ministry of Commerce
Mrd.	Milliarden
NDRC	National Development and Reform Commission
OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development
PKA	Partnerschafts- und Kooperationsabkommen
RMB	Renminbi
SAFE	State Administration of Foreign Exchange
SASAC	State Asset Supervision Administration Commission
SDIC	State Development and Investment Corporation
USD	US-Dollar
VR China	Volksrepublik China
WTO	World Trade Organisation