



IW-Gutachten

Mehr Robustheit in der Handelspolitik gegenüber China

Empfehlungen für die deutsche EU-Ratspräsidentschaft
Jürgen Matthes

Auftraggeber: INSM Initiative Neue Soziale Marktwirtschaft GmbH
Georgenstraße 22
10117 Berlin
Köln, 07.10.2020

Inhaltsverzeichnis

Zusammenfassung	2
1 Status quo der Handelsbeziehungen zu China	3
2 Drohende Wohlfahrtsverluste im Handel mit China?	4
3 Multilaterale und bilaterale Ansatzpunkte	5
4 Unilaterale Handlungsmöglichkeiten	7
5 Probleme eines robusteren Vorgehens	8
6 Fazit und Leitlinien für die Politik	9
Literatur	11

Zusammenfassung

Die Bundesregierung hat die EU-Ratspräsidentschaft in einer kritischen Zeit übernommen. Das gilt jenseits der direkten makroökonomischen Folgen der Corona-Krise auch für die Handelspolitik der EU. Gerade für Deutschland mit seiner exportorientierten Wirtschaft sind die Weichenstellungen entscheidend, die aktuell getroffen oder eingeleitet werden. Die EU sollte sich in einem geopolitisch schwierigeren internationalen Umfeld strategischer und robuster aufstellen.

China ist inzwischen Deutschlands wichtigster Handelspartner und steht aus Sicht der EU auf Rang 2. Doch drohen für Europa möglicherweise Wohlfahrtsverluste, wenn China gerade auch durch einen forcierten Technologietransfer schnell aufholt und trotzdem die chinesischen Wettbewerbsverzerrungen bestehen bleiben und deren globale Auswirkungen weiter zunehmen. In China, auf Drittmärkten und schließlich auch in der EU drohen hoch subventionierte chinesische Firmen, effizienten europäischen Unternehmen immer mehr Marktanteile zu nehmen und sie möglicherweise sogar aus dem Markt zu drängen. Bislang sind Verhandlungen mit China – sei es multilateral oder bilateral – hier nicht zu greifbaren Ergebnissen gekommen. Die Strategie der Bundesregierung bestand lange Zeit darin, auf Kooperation und Wandel durch Handel zu setzen.

Inzwischen ist es an der Zeit, diesen Ansatz zu ändern. Daher sollte die Bundesregierung – auch in ihrer Rolle als EU-Ratspräsidentschaft – den Druck auf China deutlich weiter erhöhen, um über Verhandlungen die chinesischen Wettbewerbsverzerrungen einhegen zu können:

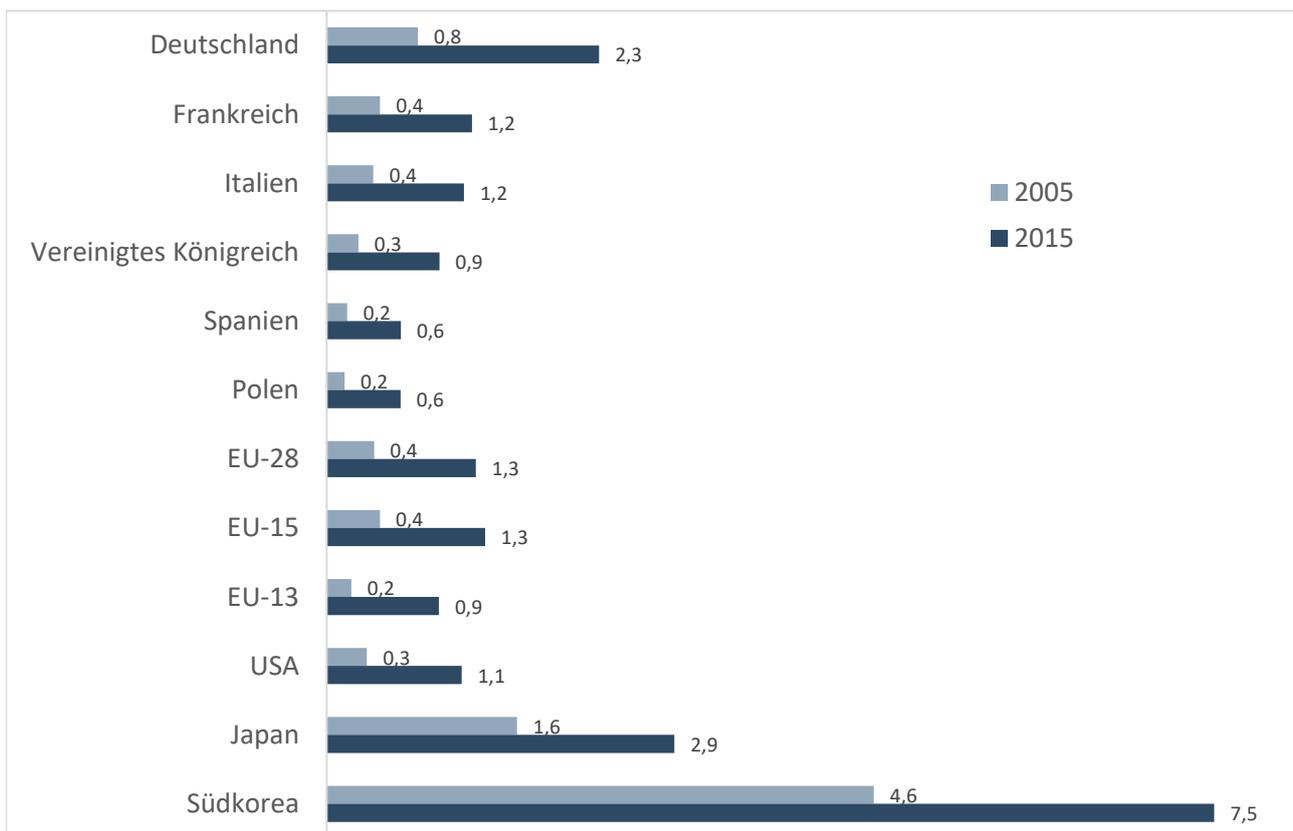
- **Deutschland und die EU sollten sich in der Handels- und Investitionspolitik robuster und selbstbewusster aufstellen und die Wirtschaftskraft des Binnenmarktes stärker nutzen, um China doch noch zu Zugeständnissen zu bringen.**
- **Zusätzlich zu den bisherigen multi- und bilateralen Wegen sollte die EU handelspolitisch auch unilateral noch stärker agieren, anders als die USA allerdings innerhalb der WTO-Regeln. Neben mehr WTO-Klagen gegen chinesische Wettbewerbsverzerrungen geht es vor allem um eine stärkere Nutzung bestehender Handelsschutzinstrumente (u. a. durch erleichterte Nutzungsmöglichkeiten gerade für KMU).**
- **Zudem sollte die EU ihre Schutzinstrumente erweitern, vor allem durch ein Anti-Subventionsinstrument für den EU-Markt und ein Instrument zur Begrenzung des Marktzugangs bei öffentlichen Ausschreibungen für Drittländer mit geschlossenen Märkten. Die Bundesregierung sollte entsprechende Initiativen der Kommission mit Nachdruck unterstützen.**

1 Status quo der Handelsbeziehungen zu China

China ist mit einem Anteil von 13,8 Prozent nach den USA (15,2 Prozent) der zweitwichtigste Partner der Europäischen Union (EU) im Warenhandel – bei einem bilateralen Transaktionsvolumen von beachtlichen rund 560 Milliarden Euro im Jahr 2019. Auf der Importseite steht China sogar mit großem Abstand auf Rang 1 mit einem Anteil von 18,7 Prozent, dagegen beträgt sein exportseitiger Anteil nur 9,3 Prozent. Dahinter steht ein großes Handelsbilanzdefizit von 164 Milliarden Euro. Aus deutscher Sicht ist China inzwischen der wichtigste Handelspartner. Bei den Einfuhren ist es ebenfalls das wichtigste Herkunftsland mit einem Anteil von 10 Prozent im Jahr 2019. Auf der Exportseite rangiert China mit einem Anteil von rund 7,2 Prozent an den Warenausfuhren dagegen nur auf dem dritten Rang. Die exportseitige Abhängigkeit von China ist damit moderat, gehen doch aufgrund der breiten Diversifizierung bei den deutschen Exportpartnern knapp 93 Prozent der Ausfuhren in andere Länder.

Abbildung 1-1: Beschäftigungsrelevanz der deutschen Exporte nach China

Anteil der von Wertschöpfungsexporten nach China abhängigen Beschäftigten an der Gesamtbeschäftigung in Prozent



Quellen: OECD (Trade in employment indicators); Institut der deutschen Wirtschaft

Letztlich ist mit Blick auf die Frage nach der Abhängigkeit vom Absatz in China entscheidend, wie viel Wertschöpfung und Beschäftigung in Deutschland von Exporten nach China abhängen, sei es direkt oder indirekt auf Vorleistungsstufen. Die deutschen Wertschöpfungsexporte nach China sind zwar seit 2005 deutlich gestiegen, doch stehen sie auch weiterhin für nur rund 3 Prozent der deutschen Wirtschaftsleistung insgesamt (Matthes, 2019). Auf Grundlage von OECD-

Daten lässt sich auch errechnen (Abbildung 1-1), dass im Jahr 2015 (neuere Daten nicht verfügbar) nur rund 2,3 Prozent der Arbeitsplätze in Deutschland direkt und indirekt vom Export nach China abhingen. Im Jahr 2005 waren es nur 0,8 Prozent. Seit 2015 sind die deutschen Exporte nach China weiter gestiegen, so dass der Wert inzwischen etwas höher als 2,3 Prozent liegen dürfte, ohne ihn wegen Datenmängeln genau bestimmen zu können. Der Anteil im Jahr 2015 ist zwar im europäischen Vergleich und in Relation zu den USA recht hoch, liegt aber unterhalb der Werte für Japan und vor allem für Südkorea, wo eine Quote von 7,5 Prozent ausgewiesen wird. Zudem ist zu berücksichtigen: Rund 97 Prozent der deutschen Wertschöpfung und Arbeitsplätze entfallen auf andere Quellen als den Export nach China. Diese Fakten bedeuten sicherlich nicht, dass die chinesische Entwicklung als irrelevant angesehen werden kann, doch die Zahlen relativieren überzogene Sorgen vor einer zu großen Abhängigkeit. Während der Corona-Krise spielt China als sich schneller erholender Absatzmarkt aktuell allerdings eine besondere Rolle.

Die EU verhandelt zwar kein Freihandelsabkommen mit China, aber seit Anfang 2014 ein bilaterales Investitionsabkommen (CAI – EU-China Comprehensive Agreement on Investment). Beim CAI geht es darum, die Rechte europäischer Firmen zu verbessern, die in China investieren und sich an Unternehmen beteiligen wollen. Die Themen reichen aber auch in den Handelsbereich hinein und reflektieren Grundprobleme der wirtschaftlichen Beziehungen zu China.

Obwohl China ökonomisch sehr erfolgreich ist und enorme Handelsbilanzüberschüsse auch gegenüber den USA aufweist, bleibt das Land wesentlich verschlossener als der europäische Markt. Das gilt zwar nicht so sehr für die Zollhürden, die China im Zuge seines Beitritts zur Welt handelsorganisation (WTO) Ende 2001 deutlich gesenkt hatte. Auf Industriegüterinfuhren wurden im Jahr 2019 durchschnittlich 6,5 Prozent Zoll fällig (in der EU 4,2 Prozent). Aber im öffentlichen Beschaffungswesen und auch bei der Kapitalverkehrs- und Investitionsfreiheit ist die EU sehr viel offener als China. Dort werden europäische Firmen gegenüber chinesischen Unternehmen vielfach benachteiligt. Zudem können sich europäische Investoren nur unter eingeschränkten Bedingungen an chinesischen Firmen beteiligen oder Produktionsstätten errichten. In zahlreichen Branchen müssen sie im Rahmen einer Minderheitsbeteiligung Joint Ventures mit chinesischen Unternehmen eingehen, um in China produzieren und den chinesischen Markt bedienen zu können. Dabei besteht die Gefahr eines forcierten Technologietransfers, weil der chinesische Partner Zugang zu ansonsten geheimen firmeninternen Informationen bekommt (Matthes, 2020a). Ein unerlaubter Technologietransfer findet in China auch durch die Praxis des Kopierens innovativer westlicher Produkte statt und in den Industriestaaten durch Industriespionage und die Übernahme innovativer westlicher Firmen (Matthes, 2020b).

2 Drohende Wohlfahrtsverluste im Handel mit China?

Ein noch größeres Problem sind die Wettbewerbsverzerrungen des chinesischen Staatskapitalismus, die durch die sehr aktive Industriepolitik entstehen und die auch zu den enormen Überschüssen beitragen. Das Subventions- und Fördersystem ist höchst komplex und intransparent (Think!Desk, 2015; European Commission, 2017, für die weiteren Ausführungen siehe Matthes, 2020a; 2020c). Es umfasst die intensive Nutzung von Staatsunternehmen, vielfältige

Finanzhilfen auch für private Firmen von strategischer Relevanz, die Subventionierung von Produktionsfaktoren (wie etwa verbilligte Firmengrundstücke) und vorgelagerter Inputs wie Energie, Rohstoffe und Metalle, großzügige Exportkredite, vielfältige Steuervorteile sowie niedrige Sozial-, Arbeits- und Umweltstandards. Die zentral gesteuerte Industriepolitik führt immer wieder zu erheblichen Überkapazitäten (etwa im Stahlsektor oder bei Solarpanels), mit denen subventionierte chinesische Unternehmen auf den Weltmarkt drängen, die Preise drücken und effiziente europäische Unternehmen zu verdrängen drohen. Diese negativen Spillovers auf den Weltmarkt sind deshalb problematisch, weil die chinesische Wirtschaft so enorm groß ist und weiter wächst, zugleich aber die staatlichen Interventionen und die Relevanz der Staatsunternehmen in China nicht geringer werden, sondern zunehmen.

Zudem holt China gerade auch aufgrund des forcierten Technologietransfers technologisch rapide auf. Mit der – durch massive Staatshilfen unterstützten – „Made in China 2025“-Strategie will China in naher Zukunft in Sektoren aufschließen, in denen viele europäische Unternehmen ihre Spezialisierungsvorteile haben. Es ist nicht auszuschließen, dass die Kombination all dieser Entwicklungen den Wohlstand in Europa mittelfristig gefährden könnte. So lässt sich unter gewissen Annahmen in einschlägigen theoretischen Außenhandelsmodellen zeigen, dass ein schnelles technologisches Aufholen Chinas zu gesamtwirtschaftlichen Wohlfahrtsverlusten in fortgeschrittenen Industrieländern führen kann (Samuelson, 2004; Matthes, 2007). Besonders wegen der geschilderten Wettbewerbsverzerrungen erscheint es nicht unplausibel, dass die Aussagen dieser Modelle trotz der vereinfachten Annahmen auf die Realität übertragbar sein könnten (Matthes, 2020d).

Tatsächlich sind chinesische Unternehmen zu ernstern Wettbewerbern geworden (z. B. GTAI, 2018). Dabei stellt sich die Frage, wie sehr die Erfolge chinesischer Konkurrenten auf Wettbewerbsverzerrungen beruhen. Wenn der zunehmende Konkurrenzdruck aus China auf fairen Wettbewerbsbedingungen beruhen würde, wäre es allein Aufgabe der europäischen Unternehmen und der Wirtschaftspolitik, sich mit Innovationen, Bildung und angebotsorientierten Reformen dafür zu rüsten. In der Tat investiert China selbst viel in Bildung und Forschung und kann teilweise auf natürliche Kosten- und Größenvorteile bauen. Doch die umfassenden Subventionen und die mangelnde Reziprozität (Gleichbehandlung) bei den Investitionsregeln verzerren den Wettbewerb erheblich. Daher stellt sich die Frage, wo die entscheidenden Ansatzpunkte für die EU und damit auch für die deutsche Ratspräsidentschaft sind, um diese Probleme anzugehen.

3 Multilaterale und bilaterale Ansatzpunkte

Das Ziel der EU und Deutschlands muss es sein, die Bereitschaft Pekings zu einer kooperativen Partnerschaft und damit zu einem Abbau der Wettbewerbsverzerrungen zu stärken. Der Königsweg dazu verläuft über multilaterale Verhandlungen in der WTO (Matthes, 2020a). Tatsächlich hat die EU gemeinsam mit den USA und Japan im Rahmen einer Trilateralen Initiative weitreichende Vorschläge für Reformen der WTO-Regeln zu Industriesubventionen gemacht. Hier sollte die EU noch stärker versuchen, Koalitionspartner zu finden. Doch die nötige Zustimmung

Chinas zu konstruktiven Verhandlungen über die Einhegung von Industrie-subventionen zeichnet sich nicht ab, sodass sich dieser Pfad angesichts des Konsensprinzips in der WTO bislang als schwer gangbar erweist.

Daher spielen die bilateralen Verhandlungen der EU im Rahmen des CAI auch eine wichtige Rolle. Es geht dabei vor allem um die Verbesserung der Übernahmemöglichkeiten und des Marktzugangs für europäische Unternehmen in China (Reziprozität) sowie um einen Abbau von Nachteilen gegenüber chinesischen und anderen ausländischen Firmen (Nicht-Diskriminierung) (European Commission, 2020b). Dabei spielen auch Wettbewerbsverzerrungen auf dem chinesischen Markt durch Subventionen an chinesische Firmen oder einseitig begünstigte chinesische Staatsunternehmen eine Rolle. Darüber hinaus geht es grundsätzlich darum, chinesische Vorschriften verlässlicher und transparenter zu machen, gerade auch mit Blick auf die Sicherung geistigen Eigentums europäischer Firmen in China.

Die Verhandlungen erweisen sich allerdings als schwierig und ziehen sich inzwischen schon bald sieben Jahre hin. Im Frühjahr 2019 schien es zeitweise so, als ob entscheidende Fortschritte möglich wären. China hatte auf dem EU-China-Gipfel Kooperationsbereitschaft signalisiert und wollte sich offenbar unter dem Eindruck des sich verschärfenden Handelskonflikts mit den USA der EU stärker annähern. Doch im Jahresverlauf erwies sich die Hoffnung als weitgehend vergeblich, parallel zeichnete sich der Phase-1-Deal mit den USA ab. Auch ein neues Angebot, das China im Herbst 2019 vorlegte, blieb deutlich hinter den Anforderungen und Erwartungen der EU zurück. Für September 2020 war ein Gipfeltreffen zwischen den EU-27 und China in Leipzig geplant, bei dem zumindest eine Grundsatzvereinbarung vorliegen sollte. Doch auch aufgrund der Corona-Krise wurde es abgesagt. Ein virtueller Gipfel hat zwar gewisse Fortschritte gebracht, aber es bleibt fraglich, ob die Verhandlungen wie avisiert bis Ende 2020 abgeschlossen werden können. China scheint in wichtigen Bereichen auf gleich großen beidseitigen Zugeständnissen zu beharren, obwohl der EU-Markt bereits viel offener ist.

Da die deutsche Ratspräsidentschaft das Thema China weit oben auf ihrer Agenda hat, ist die Positionierung mit Blick auf das CAI von besonderer Relevanz. Folgende Empfehlungen sind zu berücksichtigen (Matthes, 2020a):

- Inhalt muss Vorrang vor Geschwindigkeit haben.
- Das Abkommen muss aufgrund der unterschiedlich offenen Märkte deutlich höhere Zugeständnisse Chinas vorsehen. Das Zugeständnis der EU liegt in erster Linie darin, dass die bestehende Offenheit in relevanten Feldern vertraglich bindend festgeschrieben wird.
- Für den Fall, dass sich China in der Praxis nicht an ein mögliches Abkommen hält, sind Vorkehrungen zur Rücknahme von EU-Zugeständnissen erforderlich. Dies ist insofern relevant, als die EU ihren Handlungsspielraum gegenüber dem CAI stark einschränken wird, wenn sie ihre bestehende Offenheit bindet.
- Die EU sollte keine Fristen setzen – wie sie es vor dem Leipziger Gipfel getan hat, da dies ihre Verhandlungsposition schwächen würde.

4 Unilaterale Handlungsmöglichkeiten

Angesichts der enttäuschenden Entwicklungen bei den multi- und bilateralen Verhandlungen mit China wird deutlich, dass Peking sich ohne mehr Verhandlungsdruck beim Thema Wettbewerbsverzerrungen nicht bewegen wird. Daher sollte die EU auch unilateral vorgehen – wie die USA, aber mit anderen Methoden (Matthes, 2020e, auch für die weiteren Ausführungen in diesem Abschnitt). Zum einen, um für den Fall zunehmender Spillovers rechtzeitig handlungsfähig zu sein und dazu bereits jetzt stärkere Schutzinstrumente zu entwickeln. Und zum anderen, um auf diese Weise den Verhandlungsdruck auf China zu erhöhen, in der Hoffnung, damit doch noch bei den Verhandlungen in Brüssel oder Genf zu einem Durchbruch zu kommen.

Das Framing eines robusteren Auftretens ist entscheidend: Parallel zu Verhandlungen soll China zu mehr Kooperation gebracht werden. Und wenn das nicht ausreichend gelingt, geht es nicht um Protektionismus, sondern um die Schaffung fairer Wettbewerbsbedingungen!

Die EU hat verschiedene Möglichkeiten, robuster gegenüber China aufzutreten. Dazu gehören mehr WTO-Klagen gegen chinesische Subventionen und Marktverzerrungen, eine stärkere Nutzung der verfügbaren Handelsschutzinstrumente und die offen kommunizierte Arbeit an der Erweiterung des Schutzinstrumentenkastens (siehe dazu auch Bertelsmann Stiftung et al., 2019).

Mit Blick auf die im Rahmen der WTO-Regeln verfügbaren Handelsschutzinstrumente nutzt die EU Antidumping und vor allem Antisubventionsmaßnahmen mit abnehmender Tendenz sowie deutlich weniger häufig und mit niedrigeren Zöllen als die USA (European Parliament, 2019a; Matthes, 2020a). Das liegt teilweise daran, dass sie den rechtlich möglichen Handlungsspielraum nicht voll ausnutzt. Hier besteht also noch Spielraum etwa durch vereinfachte Verfahrensvorschriften, noch mehr Unterstützung von kleinen und mittleren Unternehmen (KMU) bei der Verfahrensdurchführung, Schulungen, Selbst-Initiiierungen durch die Kommission, eine weitere Lockerung der sogenannten Regel des niedrigeren Zolls sowie durch eine stärkere Marktbeobachtung. Mit diesen Maßnahmen gilt es zu verhindern, dass europäische Unternehmen durch chinesische Wettbewerbsverzerrungen schon stark geschwächt werden, bevor Handelsschutzinstrumente greifen, wie es bei den Solarpanels der Fall war.

Mit einer Erweiterung der handels- und investitionspolitischen Toolbox sollte die EU nicht nur neue Schutzmöglichkeiten entwickeln, sondern zugleich auch den Verhandlungsdruck auf China erhöhen. Wichtige Ansatzpunkte hierbei sind:

- Das **International Procurement Instrument (IPI)**, mit dem das öffentliche Auftragswesen der EU für geschlossene Drittstaaten wie China schwerer zugänglich gemacht werden kann, sollte von den Mitgliedstaaten zügig beschlossen werden (mit einigen kleineren Änderungen zur Verschärfung der möglichen Sanktionen und zur Verminderung bürokratischen Aufwands). Es geht darum, Verhandlungsmasse aufzubauen, um China zu einer stärkeren und ausreichenden Öffnung seines Beschaffungsmarktes zu bringen. In dieser Frage verspricht China schon seit vielen Jahren entscheidende Fortschritte, ohne den Worten hinreichende Taten folgen zu lassen. Deutschland wie auch andere Mitgliedstaaten haben hier lange Zeit auf die Bremse getreten. Wenn sich beim CAI weiter keine hinreichenden Fortschritte

abzeichnen, sollte die Bundesregierung die IPI-Initiative auch unterstützen und während der deutschen Ratspräsidentschaft dazu beitragen, dass der Kommissionsvorschlag (European Commission, 2016) mit kleineren Änderungen vom Rat bald verabschiedet wird.

- Ein **wettbewerbspolitisch verankertes „level playing field instrument“** ist nötig, um auf dem Binnenmarkt Wettbewerbsverzerrungen durch hier operierende chinesische Unternehmen einhegen zu können, falls diese mit künstlich niedrigen Preisen effiziente europäische Unternehmen aus dem Markt zu drängen drohen. Hier klafft eine Lücke im europäischen Regelwerk, vor allem weil das europäische Beihilferecht nicht auf Firmen aus Drittstaaten anwendbar ist. Auch die Monopolkommission (2020) hat dies kürzlich herausgestellt und Handlungsbedarf aufgezeigt. Das Weißbuch der Kommission zum Umgang mit ausländischen Subventionen (European Commission, 2020c) weist in die richtige Richtung – und sollte von der deutschen Ratspräsidentschaft mit Nachdruck unterstützt werden.
- Eine verstärkte Kontrolle chinesischer Übernahmen von EU-Firmen ist sinnvoll, um einen Abfluss von sensiblem technologischem Know-how zu verhindern. Die neue EU-Verordnung zur Prüfung von Direktinvestitionen aus Drittstaaten (**FDI-Screening**) sieht zu Recht größere Möglichkeiten der Ausnahme vom Prinzip des freien Kapitalverkehrs für Drittländer vor. Dieses neue Instrument muss von den Mitgliedstaaten allerdings in einer verantwortungsvollen Weise umgesetzt werden, die übermäßige Bürokratie vermeidet und Rechtssicherheit gewährleistet (Matthes, 2020b).

5 Probleme eines robusteren Vorgehens

Ein robusteres Auftreten gegenüber China bedeutet nicht, dass die EU von ihrem Credo der Vorteilhaftigkeit offener Märkte grundsätzlich abweicht. Es wäre aber naiv, einen so großen Player wie China trotz der massiven und zunehmenden Spillovers der Wettbewerbsverzerrungen weiterhin tatenlos gewähren zu lassen. Anderenfalls besteht angesichts von drohenden Wohlstandsverlusten und absehbaren erheblichen Anpassungserfordernissen bis hinein in die mittleren und höheren Qualifikationsbereiche die Gefahr, dass die öffentliche Unterstützung für Globalisierung und offene Märkte in der EU weiter schwindet.

Mehr Robustheit in dem hier geforderten Sinne bringt auch Nachteile für die EU mit sich (Matthes, 2020e, auch für Teile der folgenden Ausführungen): Zum Beispiel würden mehr Anti-subsventionsmaßnahmen und das IPI die Preise der betroffenen Güter für deren Verwender in der EU steigen lassen. Eine deutliche Verschärfung der Prüfmöglichkeiten bei Unternehmensübernahmen würde mehr Bürokratie schaffen, bei Untersagungen Eigentumsrechte einschränken und möglicherweise Investoren abschrecken. Zudem besteht sicherlich die Gefahr von Vergeltungsmaßnahmen und eines interessengetriebenen Missbrauchs neuer Schutzinstrumente, dem mit klugem Design der Instrumente entgegengewirkt werden muss.

6 Fazit und Leitlinien für die Politik

In einer Welt mit andauernden Wettbewerbsverzerrungen durch China und mehr europäischen Schutzmaßnahmen wird die Politik vor schwierige Abwägungen gestellt und muss immer wieder fallweise entscheiden. Dafür sind folgende Leitlinien nützlich:

- **Herstellerinteressen sollten in bestimmten Fällen Vorrang haben.** Es gibt Ungleichgewichte bei der Betroffenheit durch chinesische Wettbewerbsverzerrungen. Meist sind nur wenige und möglicherweise überwiegend kleine Produzenten betroffen, dafür aber möglicherweise existenzbedrohend. Dagegen würden Handelsschutzinstrumente die Kosten für eine große Anzahl von Verwendern der betroffenen Güter in Europa erhöhen, darunter auch große und politisch einflussreiche Unternehmen, deren Wettbewerbsfähigkeit durch die Zusatzkosten allerdings in der Regel nur geringfügig sinken würde. Politische Entscheidungsträger könnten dazu neigen, sich auf die Interessen dieser großen und einflussreichen Mehrheit zu konzentrieren. Dies wäre jedoch problematisch, wenn auf diese Weise eigentlich effiziente europäische Produktion und Arbeitsplätze in Europa verloren gingen. Es kann kein Recht für die Verwender auf durch Subventionen künstlich und marktwidrig niedrige Preise geben.
- **Eine stärkere Langfrist-Orientierung ist erforderlich.** In Europa dominiert tendenziell eine Kurzfrist-Orientierung. Dies gilt sowohl für die Politik aufgrund von Wahlzyklen und regelmäßigen Meinungsumfragen als auch für die Unternehmen im Hinblick auf die Notwendigkeit, für den nächsten Quartalsbericht positive Nachrichten zu produzieren. Im Gegensatz dazu handelt die chinesische Regierung strategisch und langfristig, wie nicht nur die „Made in China 2025“-Strategie zeigt. Aufgrund der Kurzfrist-Orientierung in Europa kann die Zukunftssicherung auf der Strecke bleiben, wenn die dafür erforderlichen Maßnahmen kurzfristig hohe Kosten verursachen. So kann etwa die Konzentration auf kurzfristige Gewinne in China die Unternehmen tendenziell dazu verleiten, wichtige Teile ihrer Technologie zu transferieren, obwohl dies aufgrund der zunehmenden chinesischen Konkurrenz längerfristig negative Auswirkungen auf das Unternehmen und die deutsche Wirtschaft haben könnte.
- **Standortinteressen sind zu priorisieren:** Die Sicherung europäischer Produktion und Arbeitsplätze besonders von KMU sollte Vorrang gegenüber den Interessen europäischer Konzerne mit Produktion in China haben. In der Regel stimmen die Interessen beider Seiten überein – aber nicht immer. Zum Beispiel wird bei den CAI-Verhandlungen der Marktzugang in China priorisiert zum Vorteil von Großkonzernen, die zunehmend in China produzieren, anstatt sich hauptsächlich auf chinesische Wettbewerbsverzerrungen zu konzentrieren, die zunehmend Arbeitsplätze besonders in KMU in Europa zu gefährden drohen. Wenn China zudem zunehmend auch europäische Unternehmen subventionieren sollte, die von China nach Europa re-exportieren, könnte sogar ein direkter Interessenkonflikt entstehen.

Für eine robustere Positionierung braucht es Einigkeit zwischen den Mitgliedstaaten. Dabei kommt Deutschland neben Frankreich eine zentrale Rolle zu. Die Bundesregierung und vor allem die Bundeskanzlerin positionieren sich bislang noch deutlich kooperativer gegenüber China als andere europäische Staaten und die USA. Dahinter dürfte auch die Sorge um eine vermeintlich relativ große ökonomische Verwundbarkeit gegenüber möglichen chinesischen Vergeltungsmaßnahmen stehen. Wie eingangs aufgezeigt, sollte die Abhängigkeit der deutschen

Wirtschaft von China aber nicht überschätzt werden, wenn die Corona-Krise wieder abebbt. Diese Einschätzung steht im Gegensatz zu der in der Tat großen Abhängigkeit einiger großer deutscher Unternehmen in China von 20 Prozent und mehr ihrer globalen Umsätze. Doch ist dabei zu berücksichtigen, dass der chinesische Markt in erheblichem Maß durch Produktion vor Ort bedient wird, in der Automobilindustrie ist dies ganz überwiegend der Fall. In Zukunft wird die Produktion vor Ort wahrscheinlich noch weiter zunehmen. Daher stellt sich auf längere Sicht die Frage, wie weit der Standort Deutschland noch vom Absatz deutscher Großunternehmen in China profitiert.

Falls sich Deutschland und die EU wie die USA robuster gegenüber China positionieren, ist derzeit schwer absehbar, ob sie China überhaupt dazu bringen können, sich mit einer Einhegung der Wettbewerbsverzerrungen kooperativer zu verhalten, oder ob China die anderen Player letztlich dazu zwingt, ebenfalls unkooperativer zu agieren. Von der Antwort auf diese Frage dürfte die Zukunft des multilateralen Handelssystems abhängen.

Literatur¹

Backovic, Lazar, 2019, Kostspielige Dienstreise, in: Handelsblatt, Nr. 109, 7.6.2019, S. 52

Baldwin, Richard / Tomiura, Eiichi, 2020, Thinking ahead about the trade impact of COVID-19, in: Economics in the Time of COVID-19, S. 59

Bardt, Hubertus / Grömling, Michael, 2020, Kein schnelles Ende des Corona-Schocks: Ökonomische Einschätzungen deutscher Unternehmen, in: IW-Trends, 47. Jg., Nr. 2, S. 21–41

Bardt, Hubertus / Kolev, Galina, 2020, Biden versus Trump – Positionen in der Handels-, Wirtschafts- und Klimapolitik, IW-Policy Paper, Nr.16, Köln

Bardt, Hubertus / Lichtblau, Karl, 2020, Industriepolitische Herausforderungen, Horizontale Ansätze und neue Aufgaben für den Staat, IW-Analysen, Nr. 139, Köln

Bénassy-Quéré, Agnès / Wolff, Guntram, 2020, How has the macro-economic imbalances procedure worked in practice to improve the resilience of the euro area?, Study, Economic Governance Support Unit (EGOV) Directorate-General for Internal Policies, PE 645.710, Europäisches Parlament, Brüssel

Bertelsmann Stiftung (Hrsg.), 2020, The World Trade Organization at 25. Assessing the Economic Value of the Rules Based Global Trading System, <https://www.bertelsmann-stiftung.de/de/unsere-projekte/global-economic-dynamics/projektnachrichten/usa-china-und-deutschland-profitieren-am-staerksten-von-der-wto> [26.8.2020]

Bertelsmann Stiftung / Merics / Rhodium Group, 2019, Beyond investment screening – Expanding Europe’s toolbox to address economic risks from Chinese state capitalism, Gütersloh

BMWi – Bundesministerium für Wirtschaft und Energie, 2020, Bundeswirtschaftsminister Altmaier stellt die handelspolitischen Schwerpunkte der deutschen EU-Ratspräsidentschaft im Ausschuss für internationalen Handel des Europäischen Parlaments vor, Pressemitteilung des BMWi, 3.9.20, <https://www.bmwi.de/Redaktion/DE/Pressemitteilungen/2020/09/20200903-altmaier-stellt-handelspolitische-schwerpunkte-der-deutschen-eu-ratspraesidentschaft-im-ausschuss-fuer-internationalen-handel-des-europaeischen-parlaments-vor.html> [10.9.20]

Bundesregierung, 2020, Gemeinsam. Europa wieder stark machen. Programm der deutschen EU-Ratspräsidentschaft, <https://www.eu2020.de/blob/2368182/31b12ea327ea1ab489932b9bd3d18841/07-15-pdf-rp-programm-neu-2--data.pdf> [26.8.2020]

¹ Die Literaturliste bezieht sich auf die Langfassung dieses Gutachtens zu verschiedenen handelspolitischen Themen. Das vorliegende Teilgutachten ist eine Auskoppelung.

Bündnis 90/Die Grünen, 2019, Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen vom 10.9.2019, Für eine nachhaltige EU-Handelspolitik – EU-Mercosur-Assoziierungsabkommen stoppen, Landtag Nordrhein-Westfalen, 17. Wahlperiode, Düsseldorf

Busch, Berthold, 2013, Europas Binnenmarkt. Wirtschaftsraum mit Potenzial, Gutachten, 12.7.2013, <https://www.iwkoeln.de/studien/gutachten/beitrag/berthold-busch-europas-binnenmarkt-118924.html> [26.8.2020]

Busch, Berthold, 2020, Brexit und Außenhandel, IW-Report, Nr. 39, Köln

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2018, Neue Prioritäten für die Europäische Union, IW-Report, Nr. 17, Köln

Busch, Berthold / Matthes, Jürgen, 2020, Der Binnenmarkt – Herzstück der europäischen Integration, in: Becker, Peter / Lippert, Barbara (Hrsg.), Handbuch Europäische Integration, Bd. 2, S. 701–725

Eisenkopf, Alexander / Knorr, Andreas, 2020, Straßengüterverkehr: geplantes EU-Entsenderecht – ein protektionistischer Affront, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 3, S. 201–207

EP – European Parliament, 2019a, Balanced and fairer world trade defence – EU, US and WTO perspectives, Workshop documentation, EP/EXPO/B/INTA/2018/08-10, Brüssel

EP, 2019b, Europe's two trillion euro dividend, Mapping the Cost of Non-Europe, 2019-24, European Parliamentary Research Service, European Added Value Unit, PE 631.745 - April 2019 EN, Brüssel

EP, 2020, Draft, European Parliament Legislative Resolution on the proposal for a regulation of the European Parliament and of the Council amending Regulation (EU) No 654/2014 of the European Parliament and of the Council concerning the exercise of the Union's rights for the application and enforcement of international trade rules, Brussels

Europäische Kommission, 2002, Bericht über den Stand des Binnenmarktes für Dienstleistungen, KOM(2002) 441, Brüssel

Europäische Kommission, 2019, Vorschlag für eine VERORDNUNG DES EUROPÄISCHEN PARLAMENTS UND DES RATES zur Änderung der Verordnung (EU) Nr. 654/2014 des Europäischen Parlaments und des Rates über die Ausübung der Rechte der Union in Bezug auf die Anwendung und die Durchsetzung internationaler Handelsregeln, COM(2019) 623 final, Brüssel

Europäische Kommission, 2020a, Mitteilung, Langfristiger Aktionsplan zur besseren Umsetzung und Durchsetzung der Binnenmarktvorschriften, COM(2020)94, Brüssel

Europäische Kommission, 2020b, Mitteilung, Hindernisse für den Binnenmarkt ermitteln und abbauen, COM(2020) 93, Brüssel

Europäischer Rat, 2020, Außerordentliche Tagung des Europäischen Rates (17., 18., 19., 20. und 21. Juli 2020) – Schlussfolgerungen, <https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10-2020-INIT/de/pdf> [26.8.2020]

European Commission, 2016, European Commission Takes Action to Open Up International Procurement Markets, Press Release, 29.1.2016, Brüssel

European Commission, 2017, On Significant Distortions in the Economy of the People's Republic of China for the Purposes of Trade Defence Investigations, SWD(2017) 483 final/2, Brüssel

European Commission, 2018a, WTO Modernisation, Concept paper, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/september/tradoc_157331.pdf [13.5.2020]

European Commission, 2018b, Alliance emerges on WTO Reform at Ottawa Ministerial, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=1932&title=Alliance-emerges-on-WTO-Reform-at-Ottawa-Ministerial> [11.9.20]

European Commission, 2020a, Trade in Healthcare Products, Concept Paper, 11.6.2020, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158776.pdf [26.8.2020]

European Commission, 2020b, EU-China Comprehensive Agreement on Investment, last updated 29.7.2020, <https://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=2115> [27.8.2020]

European Commission, 2020c, White Paper on levelling the playing field as regards foreign subsidies, COM (2020) 253 final, Brüssel

European Commission, 2020d, Europeans' attitudes on Trade and EU trade policy, Special Eurobarometer 491, Brüssel

European Commission, 2020e, A renewed trade policy for a stronger Europe, Consultation Note vom 16.6.20, https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2020/june/tradoc_158779.pdf [11.9.20]

European Court of Auditors, 2020, The European Semester – Country Specific Recommendations address important issues but need better implementation, Special Report 16/2020, Luxemburg

Eurostat, 2020a, Verbraucherpreisniveaus im Jahr 2019, Pressemitteilung, Nr. 99, 19.6.2020, <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/11008690/2-19062020-AP-DE.pdf/291bd291-4754-3fc1-26e9-036b9d581d35> [26.8.2020]

Eurostat, 2020b, Comparative price levels of consumer goods and services, Statistics explained, Juni, https://ec.europa.eu/eurostat/statistics-explained/index.php/Comparative_price_levels_of_consumer_goods_and_services [26.8.2020]

EZB – Europäische Zentralbank, 2015, Lebensmittelpreise im Euro-Währungsgebiet: Ergebnisse der Untersuchung disaggregierter Preisdaten, in: EZB-Wirtschaftsbericht, Nr. 1, S. 42–62, <https://www.bundesbank.de/resource/blob/602218/365f84e8d17714e68c40c1e5965287b8/mL/2015-01-ezb-wb-data.pdf> [26.8.2020]

Fiorini, Matteo et al., 2020, WTO negotiation and institutional reform priorities: Stakeholder perspectives, VoxEU-Kolumne, <https://voxeu.org/article/wto-negotiation-and-institutional-reform-priorities-stakeholder-perspectives> [26.8.2020]

Fritsch, Manuel / Matthes, Jürgen, 2020, On the relevance of global value chains and the intra-European division of labour, in: National Institute Economic Review, Nr. 252, Mai, S. R4-R18

Geinitz, Christian / Kotowski, Timo / Neuscheler, Tillmann, 2020, Französische Milliardenhilfen für Autoindustrie, in: FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 122, 27.5.2020, S. 15

Glania, Guido / Matthes, Jürgen, 2005, Multilateralismus oder Regionalismus? Optionen für die Handelspolitik der Europäischen Union, IW-Analysen, Nr. 11, Köln

Grömling, Michael, 2020, Produktionsrestriktionen der deutschen Wirtschaft infolge der Corona-Pandemie, IW-Kurzbericht, Nr. 80, Köln

Grundke, Robert / Moser, Christoph, 2014, Hidden Protectionism? Evidence from Non-tariff Barriers to Trade in the United States, CESifo Working Paper, Nr. 5142, München

GTA – Global Trade Alert, 2020, Database https://www.globaltradealert.org/global_dynamics/area_all/day-to_0903 [26.8.2020]

GTAI – Germany Trade and Invest, 2018, „Made in Germany“ auf dem Prüfstand, Ausgabe 2018/2019, Bonn

Handelsblatt, 2019, Wirtschaft schimpft über Bürokratiemonster, Nr. 34, 18.2.2019, S. 13

Hatje, Armin, 2007, Die Dienstleistungsrichtlinie – Auf der Suche nach dem liberalen Mehrwert, in: NJW, Nr. 33, S. 2357-2363

IW-Forschungsgruppe Gesamtwirtschaftliche Analysen und Konjunktur, 2020, Weite Wege der Erholung – IW-Konjunkturprognose Herbst 2020, IW-Report, Nr. 46, Köln

Kober, Klemens / Kirchhoff, Jasmina / Matthes, Jürgen, 2020a, Corona-Krise macht Liberalisierung des Handels mit Gesundheitsgütern noch dringlicher, IW-Kurzbericht, Nr. 69, Köln

Kober, Klemens / Kirchhoff, Jasmina / Matthes, Jürgen, 2020b, Gerade in Corona-bedingte Zeiten: Ausfuhrbeschränkungen Handelsbeschränkungen aufheben, in: ICC Germany Magazin, Nr. 11, erscheint in Kürze

Koch, Thorsten / Kuhlmann, Bärbel, 2019, Die Entsenderichtlinie schränkt die Freizügigkeit ein, in: FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 127, 3.6.2019, S. 16

Kolev, Galina, 2020a, Globale Lieferketten im COVID-19-Stress, WBS Highlights 2020, Hochschule RheinMain, Wiesbaden, S. 43-46

Kolev, Galina, 2020b, Für eine nachhaltige EU-Handelspolitik, Stellungnahme zum Antrag der Fraktion Bündnis 90/Die Grünen für den Landtag Nordrhein-Westfalen, <https://www.landtag.nrw.de/Dokumentenservice/portal/WWW/dokumentenarchiv/Dokument/MMST17-2222.pdf> [10.9.20]

Kolev, Galina, 2020c, Wie die Wirkung des Protektionismus verkannt wird, IW-Kurzbericht, Nr. 3, Köln

Kolev, Galina / Matthes, Jürgen, 2020, Multilaterale Abkommen: Enthusiasmus und Enttäuschung, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 5, S. 320–324

Kolev, Galina / Obst, Thomas, 2020, Die Abhängigkeit Deutschlands von internationalen Lieferketten, IW-Report, Nr. 15, Köln

Kraatz, Susanne, 2019, Entsendung von Arbeitnehmern, Kurzdarstellungen über die Europäische Union, https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/de/FTU_2.1.13.pdf [26.8.2020]

Kronberger Kreis, 2020, Kein Rückzug in die Festung Europa!, Berlin

Lindner, Roland, 2020, PSA darf Mitarbeiter nicht transferieren, in: FAZ – Frankfurter Allgemeine Zeitung, Nr. 136, 15.6.2020, S. 20

Matthes, Jürgen, 2006, Doha im Koma – was auf dem Spiel steht, in: ifo Schnelldienst, 59. Jg., Nr. 17, S. 11–14

Matthes, Jürgen, 2007, Weltkrieg um Wohlstand und pathologischer Exportboom?, IW-Analysen, Nr. 28, Köln

Matthes, Jürgen, 2019, Zur Abhängigkeit der deutschen Wirtschaft von China im Außenhandel. Eine Faktensammlung, IW-Report, Nr. 43, https://www.iwkoeln.de/fileadmin/user_upload/Studien/Report/PDF/2019/IW-Report_2019_Abhkeit_von_China.pdf [14.8.2020]

Matthes, Jürgen, 2020a, Die europäische Handelspolitik und China - Schritte zu einer neuen Balance mit fairem Wettbewerb, IW-Analysen, Nr. 138, Köln

Matthes, Jürgen, 2020b, Unternehmensübernahmen und Technologietransfer durch China. Gefahrenpotenziale und Gegenmaßnahmen, IW-Report, Nr. 34, Köln

Matthes, Jürgen, 2020c, China's market distortions and the impact of the Corona crisis, in: CESifo-Forum, 21. Jg., Nr. 3, erscheint in Kürze

Matthes, Jürgen, 2020d, Technologietransfer durch Unternehmensübernahmen chinesischer Investoren, in: Wirtschaftsdienst, 100. Jg., Nr. 8, S. 633–639

Matthes, Jürgen, 2020e, Auf Augenhöhe mit Peking, in: Internationale Politik, Nr. 3, Juni (online), <https://internationalepolitik.de/de/auf-augenhoehe-mit-pekings> [26.8.2020]

Matthes, Jürgen, 2020f, Mehr Licht als Schatten, IW-Kurzbericht, Nr. 86, Köln

Mavroidis, Petros C. / Sapir, André, 2019, China and the World Trade Organisation: Towards a better fit, https://www.bruegel.org/wp-content/uploads/2019/06/WP-2019-06-110619_.pdf [26.8.2020]

Monopolkommission, 2020, Wettbewerb 2020, XXIII. Hauptgutachten, https://www.monopolkommission.de/images/HG23/HGXXIII_Gesamt.pdf [26.8.2020]

Morin, JF / Dür, A. / Lechner, 2018, Mapping the trade and environment nexus: Insights from a new dataset, in: Global Environmental Politics, Nr. 18(1)

Ottawa Group, 2020, June 2020 Statement of the Ottawa Group: Focusing Action on Covid-19, 22.6.2020, <https://www.wita.org/atp-research/june-2020-statement-of-the-ottawa-group-focusing-action-on-covid-19/> [26.8.2020]

Politico, 2020, Economic patriotism is back amid the coronavirus crisis, 30.3.2020, <https://www.politico.eu/article/economic-patriotism-is-back-amid-the-coronavirus-crisis/> [24.10.20]

Roland Berger, 2017, Sicherheit der Antibiotika-Versorgung in Deutschland: Ist „Made in EU“ eine realistische Option?, https://www.progenerika.de/wp-content/uploads/2017/02/20161212_ProGenerika_Antibiotikastudie2016.pdf [24.6.20]

Samuelson, Paul A., 2004, Where Ricardo and Mill Rebut and Confirm Arguments of Mainstream Economists Supporting Globalization, in: Journal of Economic Perspectives, 18. Jg., Nr. 3, S. 135–146

Sassoli, David, 2020, Moderator des Europa-Parlaments, in: Handelsblatt, Nr. 140, 23.7.2020, S. 47

Think!Desk – China Research and Consulting, 2015, Assessment of the normative and policy framework governing the Chinese economy and its impact on international competition, Study for AEGIS, Brüssel

USTR – United States Trade Representative, 2020, Joint Statement of the Trilateral Meeting of the Trade Ministers of Japan, the United States and the European Union, 14.1.2020, <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2020/january/joint-statement-trilateral-meeting-trade-ministers-japan-united-states-and-european-union> [19.6.2020]

WTO – World Trade Organization, 2018, Procedures to enhance Transparency and strengthen Notification Requirements under WTO Agreements, Communication from Argentina, Costa Rica, the European Union, Japan and the United States, JOB/GC/204, Genf

WTO, 2020a, Principles of the trading system, https://www.wto.org/english/thewto_e/whatis_e/tif_e/fact2_e.htm [26.8.2020]

WTO, 2020b, The WTO's 25 years of achievement and challenges, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/dgra_01jan20_e.htm [26.8.2020]

WTO, 2020c, Trade facilitation, https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm [26.8.2020]

WTO, 2020d, Export prohibitions and restrictions, Information Note, 23.4.2020
https://www.wto.org/english/tratop_e/covid19_e/export_prohibitions_report_e.pdf
[26.8.2020]

WTO, 2020e, Trade in medical goods in the context of tackling Covid-19, Information Note, 3.4.2020, https://www.wto.org/english/news_e/news20_e/rese_03apr20_e.pdf [26.8.2020]