

Strategischer Wirtschaftsdialog der EU mit China

Eine neue Chance für die europäische Handelspolitik

Hanns Günther Hilpert

Mit dem Anstieg des europäischen Handelsbilanzdefizits ist die Tonlage der europäischen Handelspolitik in Bezug auf China merklich gereizter geworden. In China wiederum greift eine nationalistisch motivierte protektionistische Haltung um sich. Statt durch Konfrontation wollen aber beide Seiten ihre Handelskonflikte künftig im Dialog lösen. Der bereits auf dem letzten EU-China-Gipfel beschlossene hochrangige Handels- und Wirtschaftsdialog hat Ende April in Peking offiziell seine Arbeit aufgenommen. Von diesem neuen Format verspricht sich die Europäische Kommission eine bilateral engere Zusammenarbeit bei Sachthemen, die Einbindung der chinesischen Staatsführung und letztlich die stärkere Berücksichtigung europäischer Interessen. Die Tatsache, dass es die Initiative Pekings war, dieses neue Forum einzurichten, gibt Anlass zur Hoffnung, dass Europa fortan bessere Chancen hat, auf Chinas Handels- und Wirtschaftspolitik gestaltend Einfluss zu nehmen. Das neue Gremium wird aber nur dann dazu beitragen, das europäisch-chinesische Verhältnis zu entspannen, wenn am Ende der Gespräche substantielle Ergebnisse stehen.

An wirtschaftspolitischen Kontroversen mit China herrscht offensichtlich kein Mangel: Explosionsartig ansteigende Warenimporte aus der Volksrepublik setzen Europas Industrie unter großen Anpassungsdruck, weshalb die betroffenen Wirtschaftszweige lautstark Schutzmaßnahmen fordern. Seit 2006 ist China wichtigster Importeur der EU. Im vergangenen Jahr verzeichnete die Union ein Handelsdefizit gegenüber der Volksrepublik in Höhe von 159 Milliarden Euro: Den Einfuhren aus China in Höhe von 231 Milliarden Euro standen Ausfuhren im Wert von lediglich 72 Milliarden Euro

gegenüber. Gleichwohl empfindet Peking die von der EU eingeleiteten Antidumpingmaßnahmen als unrechtmäßigen Protektionismus. Europas Exportwirtschaft wiederum beschwert sich über die chinesischen Importzölle, über weitgehend verschlossene Dienstleistungsmärkte, behördliche Diskriminierungen, technische Handelshemmnisse, den erzwungenen Technologietransfer und die Verletzung von immateriellen Eigentumsrechten. Die EU-Kommission schätzt, dass aufgrund derartiger Probleme Europas Wirtschaft pro Jahr Umsatzerlöse in Höhe von 20 Milliarden Euro ent-

gehen. Vor diesem Hintergrund hat der Argwohn in Europa gegenüber der Volksrepublik merklich zugenommen, abgesehen von der ohnehin weit verbreiteten Kritik an den sozialen und humanitären Missständen in China. Bevor das bilaterale Verhältnis gänzlich aus dem Ruder läuft, ist es sinnvoll, die Konflikte auf dem Verhandlungswege anzugehen. Zudem lassen sich bei zahlreichen Sachthemen wie Energie, Umwelt- und Klimaschutz nachhaltige Lösungen nur durch gemeinsames Handeln erreichen. Bilateral und global haben die europäisch-chinesischen Abhängigkeiten stark zugenommen, so dass eine engere Zusammenarbeit für beide Seiten politisch ratsam und wirtschaftlich vorteilhaft ist.

Aus dieser Motivation heraus haben die EU-Kommission und China vereinbart, einen Handels- und Wirtschaftsdialogmechanismus auf hoher Ebene (*High Level Trade and Economic Dialogue Mechanism*) zu etablieren, den Kommissionspräsident José Manuel Barroso und Premierminister Wen Jiabao am 25. April 2008 offiziell eröffneten. Vorgesehen sind halbjährliche Treffen unter Beteiligung von jeweils acht EU-Kommissaren und zehn chinesischen Ministern. Vorsitzende des Dialoggremiums sind Chinas Vizepremierminister Wang Qishan und EU-Außenhandelskommissar Peter Mandelson, Letzterer als persönlicher Beauftragter des Kommissionspräsidenten. Zu keinem anderen Treffen hat die Europäische Kommission bislang eine so große Delegation entsandt. Selbst der Transatlantische Wirtschaftsrat zwischen der EU und den USA ist kleiner dimensioniert.

In ihrer ersten Diskussionsrunde verständigten sich die EU und China allgemein auf die Ziele einer ausgeglichenen und weiter expandierenden Handelsbeziehung, einer nachhaltigen Wirtschaftsentwicklung, einer verbesserten Energieeffizienz, auf den Ausbau der Produktsicherheit und auf eine Vertiefung des Dialogs über Afrika. In Sachen Klimaschutz erklärte sich China bereit, gemeinsam mit der EU an der Umsetzung der Bali-Roadmap zu arbeiten. Im Bereich Wissenschaft und Technologie

wurde ein Abkommen über die friedliche Nutzung der Atomenergie und eine Absichtserklärung zur Gründung eines europäisch-chinesischen Forschungsinstituts für erneuerbare Energien unterzeichnet. Beide Seiten stellten fest, dass sie dem Schutz geistiger Eigentumsrechte strategische Bedeutung beimessen, und vereinbarten konkrete Schritte, um gegen Rechtsverletzungen vorzugehen. Durch eine engere Kooperation der Zollbehörden wollen sie Problemen der Produktsicherheit und Markenpiraterie entgegenwirken. Es wurde auch über Handelsbarrieren in den Bereichen Umwelt, Energie und Hochtechnologie gesprochen. Unter dem Strich kann man dieses erste Treffen als wenig spektakulär, aber durchaus erfolgreich bewerten. Der Dialog dokumentiert den politischen Willen beider Seiten, die bilateralen Probleme auf eine sachliche Ebene zu heben und von verbalen Konfrontationen Abstand zu nehmen.

Warum ein Handels- und Wirtschaftsdialog mit China?

Allerdings stellt sich die Frage, ob der große Aufwand für den strukturierten interministeriellen Dialog- und Verhandlungsprozess mit China gerechtfertigt ist. Es sind in erster Linie institutionelle Gründe, die dafür sprechen. Das neu geschaffene Gremium eröffnet den Europäern die Möglichkeit, die politische Willensbildung in der chinesischen Handels- und Wirtschaftspolitik in Bereichen, die europäische Interessen berühren, in privilegierter Form zu beeinflussen.

1. In der ansonsten gut ausgebauten Architektur der bilateralen europäisch-chinesischen Beziehungen fehlte bislang eine Gesprächs- und Verhandlungsebene, die der Bedeutung des Themas Handel und Wirtschaft angemessen ist. Bei den jährlichen EU-China-Gipfeltreffen der Premierminister und den Dialogen der stellvertretenden Außenminister geht es um allgemein politische und insbesondere außenpolitische Fragen. In Abwesenheit der zu-

ständigen Ressortminister wird bei diesen Gelegenheiten nur wenig Zeit darauf verwandt, die Handels- und Wirtschaftsprobleme in der gebotenen Weise gründlich und zielführend zu erörtern. In den bilateralen Gesprächen auf der Ebene der Handelsminister kommen die aktuellen Konflikte zwar zur Sprache, die größeren wirtschaftlichen und politischen Zusammenhänge bleiben dabei aber ausgeblendet. Die Handelsminister besitzen im Übrigen gar kein Mandat, über weiterführende Fragen wie Strukturwandel, Makroökonomie, Entwicklungspolitik, Energie etc. zu diskutieren. Unter anderem deshalb verliefen die Gespräche in den für Europa wesentlichen Bereichen Marktzugang, Investitionen, Subventionen, Arbeitnehmerrechte, geistiges Eigentum, Zertifizierungen und Standards zumeist so enttäuschend. Mittelfristig dürfte dieses institutionelle Defizit im Zuge der laufenden Neuverhandlungen des Rahmenabkommens von 1985 behoben werden. Angesichts der Brisanz der derzeitigen Konflikte können aber Wirtschaft und Politik kaum auf den Abschluss dieser Verhandlungen warten. Es ist daher wichtig, das für das bilaterale Verhältnis so elementare Thema der Handelsbeziehungen inhaltlich zu erweitern und protokollarisch aufzuwerten.

2. Um eigene Interessen gegenüber China durchzusetzen, ist ein langfristiger, strukturbezogener Verhandlungsansatz erfolgversprechender als die Konfrontation oder gar die Verhängung von Sanktionen. Die zwei wesentlichen außenwirtschaftspolitischen Ziele Europas gegenüber China, nämlich das Land bei der Bewältigung der gewaltigen inneren Transformationsprozesse zu unterstützen und die eigenen wirtschaftlichen Interessen China gegenüber wirksam zur Geltung zu bringen, sind nur mit einem langen Atem und über nachhaltig wirksame institutionelle Weichenstellungen zu erreichen. Der Aufbau und die Befestigung tragfähiger Institutionen des Rechtsstaats und der Marktwirtschaft in China sind Generationenaufgaben. Handelspolitische Probleme wie das hohe und weiter zunehmende Handelsbilanzdefizit der

EU, die Unterbewertung des Yuan, die Willkür der chinesischen Bürokratie, der unzureichende Rechtsschutz werden kurzfristig kaum überwunden werden können. Die gemeinsame Suche nach mittelfristigen, entwicklungspolitisch verträglichen Lösungen, nicht die handelspolitischen Friktionen sollten daher die Agenda bestimmen. Im Mittelpunkt sollten somit die grundlegenden strukturellen Probleme stehen. Dies wäre ein Ansatz, der auf der Erkenntnis gründet, dass der ökonomische Aufstieg und die Integration Chinas in die Weltwirtschaft eine säkulare Gestaltungsaufgabe ist, an deren Gelingen auch Europa ein starkes Eigeninteresse haben muss.

3. Um Marktöffnungen in China zu erreichen, sind realistischerweise direkte bilaterale Verhandlungen sinnvoller als der multilaterale Prozess. Es ist ungewiss, ob und wann die Doha-Welthandelsrunde zu einem Abschluss kommt. Peking hat zudem die mit dem WTO-Beitritt übernommenen Liberalisierungsverpflichtungen weitgehend umgesetzt. Nur in Ausnahmefällen lohnt es sich, gegen illegitime Handelshemmnisse den langwierigen und politisch sensiblen Prozess der WTO-Streitschlichtung einzuschlagen. In dem neuen Dialogmechanismus können dagegen auf bilateraler Ebene Verhandlungen in Bereichen geführt werden, die nicht auf der Agenda der WTO-Welthandelsrunde stehen oder gar nicht Teil der Handelspolitik sind. In der bilateralen Begegnung kann die Kommission die vorhandenen Diskriminierungstatbestände konkret benennen und mit den involvierten chinesischen Ministerien den politisch und administrativ einzuschlagenden Lösungsweg erörtern. Als Chinas größter Exportmarkt verfügt die EU dabei über eine passable Verhandlungsmacht.

4. Das gemeinsame und untereinander abgestimmte Auftreten mehrerer Generaldirektionen im Rahmen des Handels- und Wirtschaftsdialogs sollte die Kohärenz und die Wirksamkeit der EU-Ressortpolitik gegenüber China mittelbar verbessern. Bislang führt die Kommission Sektordialoge mit China in mehr als 20 Themenbereichen,

zum Beispiel Technologie, Entwicklung, Regulierung, Sozialpolitik, Umwelt, Energie und Zollabwicklung. Diese Dialoge sind fachspezifisch ausgerichtet und kaum miteinander verzahnt. Viel zu oft werden Rückwirkungen auf andere Bereiche oder auf Grundsatzfragen ausgeblendet.

Ausblick

Das neue Format des Handels- und Wirtschaftsdialogs auf hoher Ebene verschafft der EU eine aussichtsreiche Option zur Einflussnahme auf den chinesischen Reformprozess. Dass die Initiative von China ausgeht, zeugt von der grundsätzlichen Bereitschaft Pekings, europäische Interessen künftig stärker zu berücksichtigen. Es gibt allerdings Gründe, nicht allzu zuversichtlich zu sein. Zum einen lehrt die Erfahrung, dass strukturelle Änderungen in China, wie überhaupt der Aufbau eines Rechtsstaats und einer Marktwirtschaft, sich nicht von heute auf morgen vollziehen. Der Ansatz der chinesischen Wirtschafts- und Reformpolitik war schon immer gradualistisch. Zum anderen ist für Peking der High Level Dialogue mehr als nur ein probates Mittel zur Abwehr drohender handelspolitischer Schutzmassnahmen. China hat selbst offensive Forderungen an die EU: Es will Zurückhaltung bei der Einleitung von Antidumpingverfahren, eine Senkung der Spitzenzölle für Textil- und Bekleidungsprodukte, eine Lockerung der strengen Regulierungsvorschriften, einen offenen Zugang zu Hochtechnologie, Garantien für Direktinvestitionen in Europa und die Gewährung des Marktwirtschaftsstatus. Auch wenn – was zu erwarten ist – China der EU in den Verhandlungen mehr Konzessionen machen als es umgekehrt fordern wird, so wird doch Europa nicht umhinkönnen, seinerseits China entgegenzukommen.

Auch die schon länger bestehenden strategischen Wirtschaftsdialoge der USA und Japans mit China belegen, dass ein zu großer Optimismus nicht angebracht ist. Trotz der Verhandlungen sind die großen bilateralen Kontroversen ungelöst: Das

amerikanische Handelsdefizit gegenüber China steigt weiter; der Yuan ist trotz Aufwertung noch immer unterbewertet; die Gasfelder in der Südchinesischen See bleiben unerschlossen. Der Wirtschaftsdialog mit China ist daher im US-Kongress nach wie vor umstritten. Dabei konnten die USA durchaus gute Fortschritte in den Bereichen Finanzsektor, Luftverkehr, Produktsicherheit, Umweltschutz und Transparenz erzielen. Unter dem Strich zeigen die amerikanischen Erfahrungen, wie schwierig, aber gleichzeitig auch, wie erfolgsentscheidend die richtige Auswahl der Dialogthemen ist. Einerseits empfiehlt es sich, die lösbaren Punkte möglichst als Erstes anzugehen. Wenn aber andererseits Ergebnisse in den essentiell wichtigen Fragen nicht erreicht werden können, gerät der gesamte Dialogmechanismus in Misskredit. Dieses auch für die EU bestehende Dilemma wird nur in einem zweigleisigen Ansatz auflösbar sein, der kurzfristig Machbares mit langfristig Wünschenswertem verbindet. Gut beraten wäre die Kommission auch, wenn sie ihre Prioritäten auf solche handelspolitischen Forderungen legt, bei denen sie »Verbündete« in China mobilisieren kann. Beispielsweise würden von Marktöffnungen neben den chinesischen Beschäftigten in den europäischen Niederlassungen vor Ort auch chinesische Konsumenten und Industriekunden durch eine größere Auswahl, bessere Produkte und niedrigere Preise profitieren. Von Vorteil dürfte für China insbesondere die Öffnung des Dienstleistungssektors sein. Ausländische Direktinvestitionen in tertiäre Wirtschaftszweige wie etwa Transport, Telekommunikation, Finanzdienstleistungen, Einzelhandel, Umweltdienste sind zwangsläufig stark beschäftigungsintensiv. Wegen der hier vorhandenen hohen Wachstumspotentiale würde eine Expansion ausländischer Wettbewerber auch nicht notwendig zu einer Verdrängung heimischer Unternehmen führen. Letztere könnten infolge des Differenzierungswettbewerbs oder über unternehmerische Allianzen ebenfalls zu den Gewinnern zählen.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, 2008
Alle Rechte vorbehalten

Das Aktuell gibt ausschließlich die persönliche Auffassung des Autors wieder

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 1611-6364