

Belke, Ansgar; Spies, Julia

**Article — Published Version**

## Die Außenhandelspolitik der EU gegenüber China

Wirtschaftsdienst

*Suggested Citation:* Belke, Ansgar; Spies, Julia (2007) : Die Außenhandelspolitik der EU gegenüber China, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Springer, Heidelberg, Vol. 87, Iss. 7, pp. 458-466, <https://doi.org/10.1007/s10273-007-0675-4>

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/42871>

**Standard-Nutzungsbedingungen:**

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

**Terms of use:**

*Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.*

*You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.*

*If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.*

Ansgar Belke, Julia Spies

# Die Außenhandelspolitik der EU gegenüber China

*China wird als Außenhandelspartner der EU zunehmend bedeutend. Welche Produkte werden gehandelt? Wie kam es zu Handelskonflikten? Welche Chancen und Risiken gibt es im Außenhandel mit China? Welche Handelsstrategie sollte die Europäische Union gegenüber China verfolgen?*

Die Diskussion um die Handelspolitik der Europäischen Union (EU) gegenüber China läuft auf Hochtouren. Mit der Veröffentlichung einer neuen China-Strategie Ende Oktober 2006 unter dem Motto „Wettbewerb und Partnerschaft“ reagierte die EU auf die Veränderung der globalen Handels- und Produktionsmuster, die sich seit Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (World Trade Organization – WTO) 2001 ergeben haben. Angesichts der Verschiebungen im Außenhandel zwischen der EU und China wird nun die zunehmende Verantwortung der Partner betont.<sup>1</sup> Laut EU-Handelskommissar Peter Mandelson ist China die „wichtigste Einzelherausforderung für die Handelspolitik der EU“<sup>2</sup>. Nur durch die Einhaltung der WTO-Verpflichtungen, die Öffnung der Märkte sowie „faïres“ Verhalten im Außenhandel könne auch zukünftig eine für beide Seiten profitable Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen garantiert werden.

Fast zeitgleich mit der Veröffentlichung des Strategiepapiers wurde am 5. November 2006 in Karlsruhe die erste chinesische Textilmesse auf deutschem Boden eröffnet. Kritiker befürchten eine Einfuhr-Schwemme in die EU, die die bisherigen EU-Produzenten in den Ruin treibt.<sup>3</sup> Trotz des WTO-Status darf China seit 2005 nur einen beschränkten Teil seiner Produktion in die EU exportieren. Sollte Deutschland tatsächlich T-Shirts aus China fürchten? Im Gegenteil – es sollte als Nutzen verbucht werden, dass geringere Anteile des Einkommens für Kleidung ausgegeben werden müssen. Strafzölle, die vor chinesischer Konkurrenz schützen sollen, haben mittelfristig nur Nachteile: Aufhalten lässt sich der Vormarsch Chinas nicht. Durch eine Politik des Protektionismus würden sich vielmehr die hiesigen Produzenten nur in falscher Sicherheit wiegen. Gleichzeitig würde der freie Handel eine Chance bieten, von der die Mitgliedsländer der EU profitieren

könnten. Derartige durchaus stringent aus der Außenhandelslehre abgeleitete Ansichten muten dem Deutschen Industrieverband Garne – Gewebe – Textilien unangemessen und sonderbar an. Sie zeugen, so lautet sein Vorwurf, von mangelndem Patriotismus.<sup>4</sup>

In diesem Artikel sollen mögliche handelspolitische Maßnahmen gegenüber China erläutert und bewertet werden. Wie sollte Europa auf Chinas Aufstieg zur Wirtschaftsmacht reagieren? Zur Klärung dieser Frage muss die Wirkung von Handelspolitik theoretisch wie auch empirisch kurz beleuchtet werden. Der Schwerpunkt der Ausführungen liegt bei der Debatte um den Wegfall der Textilquoten Anfang 2005.

## Integrationschub durch WTO-Beitritt

Der WTO-Beitritt Chinas im Jahre 2001 hat die Entwicklung des globalen Außenhandels maßgeblich beeinflusst. Seitdem sind die Importquoten und Zölle weitgehend abgebaut worden. Mit seit 2002 konstant zweistelligen Import- und Exportwachstumsraten hat sich China auf Rang drei der weltweit wichtigsten Handelsnationen vorgeschoben – mit steigender Tendenz.<sup>5</sup> Einerseits bilden die Industrienationen den bedeutendsten Absatzmarkt chinesischer Produkte (79,2%),

<sup>1</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften: Mit der engeren Partnerschaft wächst die Verantwortung. Strategiepapier für eine Handels- und Investitionspolitik der EU gegenüber China: Wettbewerb und Partnerschaft, Brüssel 2006, S. 1 ff., in: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc\\_130878.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/october/tradoc_130878.pdf). Eine Beschreibung und Bewertung des Inhalts des Papiers erfolgt in: A. Belke, J. Spies: Die Außenhandelspolitik der EU gegenüber China – „China-Bashing“ ist keine rationale Basis für Politik, Hohenheimer Diskussionsbeiträge aus dem Institut für Volkswirtschaftslehre, Nr. 280, Stuttgart 2007.

<sup>2</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 3.

<sup>3</sup> Vgl. o.V.: Kauft billige Kleider aus China!, 2006, in: <http://www.oppt.de/news/artikel/kauff-billige-kleider-aus-china/>.

<sup>4</sup> Vgl. A. Belke: Kauft billige Kleider aus China, in: Badische Neueste Nachrichten, Nr. 254, 3.11.2006, S. 7; und o.V.: Kauft billige Kleider aus China – Interview stößt auf Kritik, 2006, in: <http://www.fashion-technics.de/artikel/1163770327/de>, zugegriffen am 15.11.2006. Derartige Aussagen seien unpatriotisch und deshalb für einen Wirtschaftsprofessor, „der von unseren Steuergeldern finanziert wird“, unangemessen.

<sup>5</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank: Monatsbericht, Juni 2005, 57. Jg. (2005), Nr. 6, S. 39.

*Prof. Dr. Ansgar Belke, 41, ist Inhaber des Lehrstuhls für Makroökonomie an der Universität Duisburg-Essen; Julia Spies, 27, Dipl.-Ökonomin, ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Lehrstuhl für Außenwirtschaft der Universität Hohenheim.*

Wichtigste Handelspartner der EU (2005)

		Importe		Exporte		Gesamthandel					
		in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %	in Mio. Euro	in %				
1	USA	163 057	13,9	1	USA	251 657	23,7	1	USA	414 714	18,5
2	China	158 098	13,4	2	Schweiz	81 980	7,7	2	China	209 894	9,4
3	Russland	106 766	9,1	3	Russland	56 445	5,3	3	Russland	163 211	7,3
4	Japan	73 243	6,2	4	China	51 796	4,9	4	Schweiz	148 334	6,1
5	Norwegen	67 474	5,7	5	Japan	43 663	4,1	5	Japan	116 906	5,2
6	Schweiz	66 354	5,6	6	Türkei	41 849	3,9	6	Norwegen	101 261	4,5
7	Türkei	33 492	2,8	7	Norwegen	33 787	3,2	7	Türkei	75 341	3,4
8	Korea	33 326	2,8	8	Ver. Arab. Emir.	25 288	2,4	8	Korea	53 456	2,4
9	Taiwan	23 835	2,0	9	Kanada	23 681	2,2	9	Kanada	40 855	1,8
10	Brasilien	23 300	2,0	10	Rumänien	21 825	2,1	10	Indien	40 021	1,8

Anmerkung: Gemäß neuesten Zahlen der Europäischen Kommission gelang es China 2006 sogar, die USA als wichtigsten EU-Importpartner zu verdrängen. Quelle: Europäische Kommission: China, in: [http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/bilateral/countries/china/index_en.htm).

Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Europäische Kommission: Trade Statistics – China 2006, in: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf).

andererseits entfällt auf sie mit über 60% aber auch ein hoher Anteil der chinesischen Importe.

Ein Blick auf die Tabelle genügt, um Chinas Wichtigkeit für Europa aufzudecken. Bezogen auf den Gesamthandel (Ausfuhren plus Einfuhren) hat sich China zum zweitwichtigsten Handelspartner der EU entwickelt. Mit einem Importwachstum von 24,1% (2005) ist China zunehmend wichtig für die EU-Einfuhren geworden; die EU-Ausfuhren nach China stiegen im gleichen Zeitraum aber nur um 7,5%. Damit ist die Volksrepublik mit 4,9% nur viertwichtigstes Zielland für Produkte aus der EU.<sup>6</sup>

Eine mehrjährige Betrachtung zeigt jedoch, dass China als Absatzmarkt zunehmend bedeutender wird. Zwischen 2001 und 2005 sind die EU-Exporte nach China um fast 70% gestiegen, stärker als in jede andere Region (vgl. Abbildung 2). Nur 2005 fiel der Anstieg der EU-Exporte nach China geringer aus als der Anstieg der Ausfuhren in andere Länder (gemessen am Basisjahr 2001). Der Vergleich mit Abbildung 1 verdeutlicht, dass sich die relativen Wachstumsraten der EU-Exporte nach China in den Jahren zuvor parallel zu den relativen Wachstumsraten der EU-Importe aus China entwickelten.

Die hohen Wachstumsraten des chinesischen Bruttoinlandsprodukts (BIP) und die zunehmende Öffnung des Landes für Außenhandel und Investitionen bedeuten also nicht nur eine Verschärfung des Wettbewerbs, sondern eröffnen gleichzeitig neue Absatzchancen für westliche Unternehmen. Die komparativen Vorteile Chinas liegen im Bereich der arbeitsintensiven Produktion, die der EU im kapitalintensiven High-Tech-

Bereich.<sup>7</sup> So verdoppelten sich beispielsweise die EU-Exporte von Chemikalien nach China in den letzten fünf Jahren.<sup>8</sup>

Abbildung 3 zeigt, dass arbeitsintensiv herzustellende Textilien und Bekleidung (13,7%) einen wichtigen Teil der aus China stammenden EU-Importe ausmachen. Die EU selbst exportiert nach China neben „Kraftmaschinen/nicht-elektrische Maschinen“ (27,8%) vor allem „Beförderungsmitteln“ (15%).<sup>9</sup> Eine Betrachtung Chinas als Werkbank greift aber zu kurz. Die World Development Indicators 2004 weisen für China einen Anteil der Hochtechnologieexporte an den Gesamtexporten von Fertigungserzeugnissen von 30% aus. Damit reiht sich das Land weit vor Deutschland (17%) unter Industrienationen wie die USA (32%) und die Niederlande (29%) ein.<sup>10</sup> Zu den F&E-intensiven Produkten zählen Computer und Elektrogeräte (Büromaschinen) – Abbildung 3 verdeutlicht die große Bedeutung dieses Bereichs für China im Handel mit der EU. Innerhalb dieser Kategorie produziert China jedoch bisher eher im arbeitsintensiveren Niedrigkostensegment.<sup>11</sup> Ein weiterer Grund für den relativ hochwertigen Exportmix liegt im Technologietransfer, der von Regierungsseite unterstützt wird.<sup>12</sup> Beispielsweise fördert die chinesische Regierung die Einrichtung internationaler Forschungs- und Entwicklungszentralen

<sup>7</sup> Vgl. Deutsche Bundesbank, a.a.O., S. 40.

<sup>8</sup> Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 8.

<sup>9</sup> Vgl. Europäische Kommission: Trade Statistics..., a.a.O.

<sup>10</sup> Vgl. World Bank: World Development Report 2007: Development and the Next Generation, Washington DC 2006, S. 296.

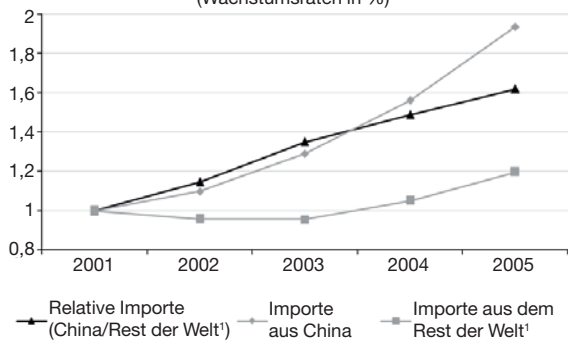
<sup>11</sup> Vgl. D. Rodrik: What's So Special about China's Exports?, NBER Working Paper, Nr. 11947, Cambridge MA 2006.

<sup>12</sup> 90% der Hochtechnologieexporte gehen von in China aktiven Multinationalen Unternehmen aus. Vgl. G. Tumpel-Gugereil: The next dimension for EU-China relations, 2005, in: <http://www.ecb.int/press/key/date/2005/html/sp050419.en.html>.

<sup>6</sup> Vgl. Europäische Kommission: Trade Statistics – China 2006, in: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf).

**Abbildung 1  
EU-Importe**

(Wachstumsraten in %)

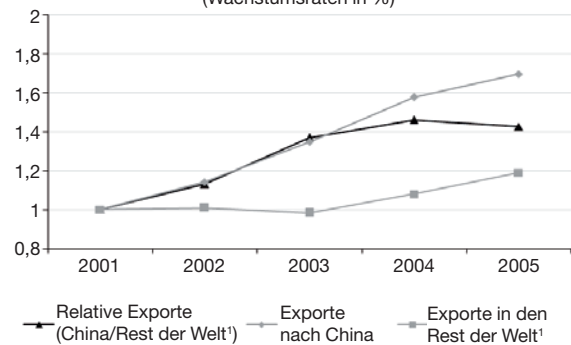


<sup>1</sup> Rest der Welt: Importe insgesamt ohne China (Basisjahr 2001).

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten von Eurostat.

**Abbildung 2  
EU-Exporte**

(Wachstumsraten in %)



<sup>1</sup> Rest der Welt: Exporte insgesamt ohne China (Basisjahr 2001).

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten von Eurostat.

innerhalb von Hightech-Clustern. Durch die Konzentration auf die Zukunftsindustrien Informationstechnologie, Biomedizin, Elektronik und Luftfahrt soll die Exportinnovationsbasis erweitert werden.<sup>13</sup>

**Entwicklungen im Textil- und Bekleidungssektor**

Im Textil- und Bekleidungssektor war die Handelspolitik der EU gegenüber China nach dessen WTO-Beitritt dem Welttextilabkommen unterworfen, welches einen schrittweisen Übergang vom protektionistischen Multifaserabkommen zum Freihandel vorsah. Verstöße gegen das Meistbegünstigungsprinzip der WTO in Kauf nehmend erlaubte das Multifaserabkommen die bilaterale Festsetzung von Quoten im Textil- und Bekleidungssektor. In der Folge wurden die Ausfuhren wettbewerbsfähiger Staaten, die über große Kapazitäten verfügten, künstlich niedrig gehalten, während sich kleinere Länder auf die durch das Multifaserabkommen garantierten Abnahmen verließen und ihren Exportsektor weiter ausbauten.<sup>14</sup>

Die vierstufige Transformationsphase des Welttextilabkommens zielte auf einen graduellen Abbau der Quoten ab. Zwischen 1995 und 2004 sollten alle drei Jahre eine Mindestanzahl an Produkten, die einen bestimmten Importanteil eines Landes ausmachten, von Quotenregelungen befreit werden. Dabei konnten die Länder relativ frei über die Auswahl der zu liberalisierenden Produkte entscheiden. Damit war der schrittweise Anpassungsprozess ausgehebelt – umso stärker traf gleichermaßen die westlichen Importnationen wie auch die seither begünstigten Entwicklungs-

länder die vollständige Eliminierung der Handelsbeschränkungen Anfang 2005.<sup>15</sup>

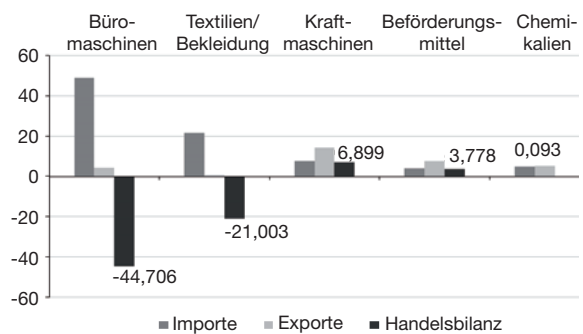
Infolge der Freigabe waren die Einfuhren von chinesischen Textilien und Bekleidung in den ersten Monaten des Jahres 2005 im Vergleich zum Vorjahreszeitraum kräftig gestiegen.<sup>16</sup> Um gegenzusteuern, einige man sich zunächst auf maximale Steigerungsraten der Importe von zehn besonders heiklen Produktkategorien zwischen 8% und 12,5%.<sup>17</sup> Da dieses Kontingent jedoch schnell erschöpft war, wurden im September 2005 Sonderkontingente sowie die Möglichkeit der Übertragung von Quoten auf andere Jahre verein-

<sup>15</sup> Vgl. E. Heymann: Nach Ende des Welttextilabkommens: China reift zur Schneiderei der Welt, Deutsche Bank Research, Aktuelle Themen, Nr. 310, Frankfurt am Main 2005.

<sup>16</sup> Vgl. o.V.: Chinesische Schuhschwemme, 2005, in: <http://www.zeit.de/2005/24/schuhstreit?page=1>.

<sup>17</sup> Vgl. o.V.: Mehr Marktzugang, 2005, in: <http://www.zeit.de/online/2005/36/euchina?page=all>.

**Abbildung 3  
EU-China Handelsbilanz  
in verschiedenen Sektoren**  
(in Mrd. Euro)

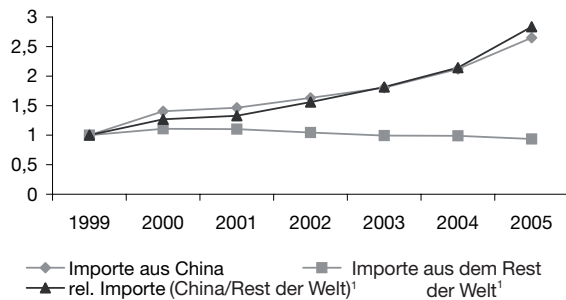


Quelle: Eigene Darstellung in Anlehnung an: Europäische Kommission: Trade Statistics – China 2006, in: [http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc\\_113366.pdf](http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2006/september/tradoc_113366.pdf)

<sup>13</sup> Vgl. S. Muscat: Hightech statt Massenproduktion, in: Financial Times Deutschland, 27.2.2007.

<sup>14</sup> Vgl. C. Buelens: Trade Adjustments following the Removal of Textile and Clothing Quotas, CEPS Working Document, Nr. 222, Brüssel 2005.

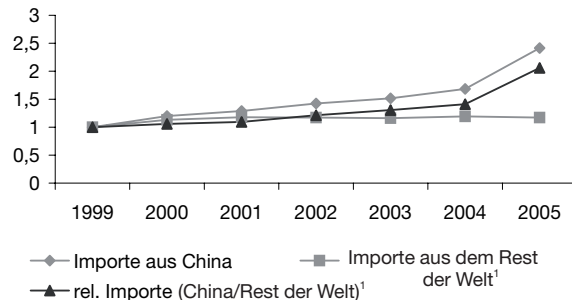
**Abbildung 4**  
**Importe der EU 25 – Textilien**  
(Wachstumsraten in %)



<sup>1</sup> Rest der Welt: Importe insgesamt ohne China. Basisjahr 1999.

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten von Eurostat.

**Abbildung 5**  
**Importe der EU 25 – Kleidung**  
(Wachstumsraten in %)



<sup>1</sup> Rest der Welt: Importe insgesamt ohne China. Basisjahr 1999.

Quelle: Eigene Berechnungen, Daten von Eurostat.

bart.<sup>18</sup> Gelöst ist das Problem durch die abermaligen Quotenregelungen nicht. Es wurde lediglich verschoben – auf 2008, denn dann läuft die Möglichkeit, Quoten zu erheben, endgültig aus.

Seit dem Wegfall der Textil- und Bekleidungsquoten gegenüber der Volksrepublik China im Januar 2005 hat sich das internationale Produktions- und Handelsmuster maßgeblich verändert. Die EU ist als Anbieter wie auch als Nachfrager dieser Produkte von den globalen Verschiebungen und den impliziten Preisänderungen direkt betroffen. In den zehn Produktkategorien, für die der EU-Markt Anfang 2005 geöffnet wurde, stieg der Marktanteil Chinas um 145% beim Volumen und um 95% beim Wert der Importe. Damit erreichte China im September 2005 einen Anteil an den weltweiten EU-Importen dieser Produkte von 26,7% (Volumen) bzw. 25,8% (Wert). Dies spricht für einen signifikanten Fall der Preise pro Importeinheit. Abbildung 4 und 5 zeigen einen starken Anstieg der Importe von Textilien und Bekleidung aus China relativ zu denen aus dem Rest der Welt.

Im ersten Quartal 2006 scheint sich der Trend umgekehrt zu haben. Einer Reduktion des Importvolumens von Textilien um 12% steht eine Steigerung des Importpreises dieser Güter um 9% gegenüber. Noch stärker macht sich die Trendwende in den zehn Produktkategorien bemerkbar, für die 2005 neuerlich Quotenregelungen erlassen wurden. In diesen besonders sensiblen Bereichen ist das Volumen chinesischer Einfuhren zwischen 25% und 75% gesunken, während alle anderen Textilexporteure ihre Ausfuhren in die EU wieder steigern konnten.<sup>19</sup>

<sup>18</sup> Vgl. o.V.: EU und China beenden wieder mal einen Textilstreit, 2005, in: <http://www.faz.net>.

<sup>19</sup> Vgl. Europäische Kommission: Evolution of EU Textile Imports from China 2004-2005, 2006, in: [http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/pr281105\\_en.htm](http://ec.europa.eu/trade/issues/sectoral/industry/textile/pr281105_en.htm).

### Verlierer und Gewinner

Die Zahlen verdeutlichen: Eine Handelsliberalisierung in der Textil- und Bekleidungsbranche wird den wettbewerbsfähigsten Ländern zu Gute kommen – vornehmlich China und Indien. Die Übernahme der gesamten Produktionskette durch China und Indien scheint möglich – die übrigen Anbieter sowohl aus Industrienationen als auch aus Entwicklungsländern könnten vollständig vom Weltmarkt verdrängt werden. Dass diese Entwicklung kein Ausdruck von „zu viel Markt“ ist, sondern den komparativen Vorteilen Chinas und Indiens entspricht, zeigt die Tatsache, dass beide Länder nach Wegfall der Quoten 2005 in der Lage waren, ad hoc die Produktion und die Exporte von Textilien massiv zu erhöhen.

Die Vorteile Chinas liegen in der vertikalen Integration der Wertschöpfungskette, den zunächst niedrigen Lohnkosten, der hohen Flexibilität und Produktivität, der anforderungsgerechten Qualität sowie der Fähigkeit zur Massenproduktion – also eben nicht im „Dumping“. Für die Chinesen rechnen sich jetzt die Investitionen in die moderne Textiltechnik, die über Jahre hinweg getätigt wurden. Seit Mitte der neunziger Jahre haben die chinesischen Produzenten jeden zweiten neuen Webstuhl gekauft, der weltweit hergestellt wurde. Die Produktivität ist gestiegen, die Lohnkosten pro Kleidungsstück schrumpften. Ihr Anteil an der Herstellung liegt inzwischen bei 5%.

Darüber hinaus verfügt China über den Vorteil, im Textil- und Bekleidungswelthandel bereits etabliert und gut in die Beschaffungslogistik der Abnehmer eingebunden zu sein. Die Deutsche Bank geht davon aus, dass China seinen Anteil am globalen Handel mit Textilien und Bekleidung kurzfristig auf über 50% ausdehnen könnte; dabei erwartet die WTO eine Steigerung des chinesischen Marktanteils bei Bekleidung von 18

auf 29% für die EU und einen Anstieg von 16 auf 50% für die Vereinigten Staaten.<sup>20</sup>

Auf der Verliererseite stehen Länder, die bis 2005 „im Schutz der Quote“ bei technologischem Rückstand (kleine Entwicklungsländer) relativ teuer produzierten. Der Besitz von Quoten kam lange Zeit einer Eintrittskarte in die Abnehmermärkte gleich, die 2005 verlorenging. Besonders betroffen sind die Länder der Sub-Sahara-Region und des karibischen Beckens, Kambodscha, Bangladesch, Sri Lanka und Indonesien. Erschwerend kommt hinzu, dass sich große Fertigungsnationen wie China, die der Quotenregelung unterworfen waren, gezwungen sahen, Fabriken in Ländern neu aufzubauen, für die keine Quoten galten. Auf Grund der niedrigen Anforderungen an die Qualifikation der Beschäftigten sind Verlagerungen, aber auch Rückverlagerungen relativ einfach zu bewerkstelligen. Die Folgen waren und sind besonders gravierend in Ländern mit einem hohen Anteil der Textil- und Bekleidungsausfuhr an den Gesamtexporten<sup>21</sup> sowie in Ländern, die eine ähnliche Exportstruktur wie China aufweisen. Je höher die Überlappung der EU-Importe aus Drittländern mit den EU-Importen aus China, umso höher ist folglich die Substituierbarkeit und umso stärker letztlich der Konkurrenzkampf.

Da ihre Hauptkonkurrenten nicht mehr in ihren Exporten beschränkt werden, geraten auch Länder unter Druck, die bislang dank der räumlichen Nähe als verlängerte Werkbänke ihrer Abnehmerregionen fungierten. Zu nennen sind Mexiko für die USA sowie die Länder Osteuropas, Nordafrikas und die Türkei für die EU-15. Diese Produzentenländer haben bisher vom zoll- und quotenfreien Zugang zu ihren Nachbarn profitiert; zumindest der Vorteil, den sie aufgrund dieses Zugangs hatten, existiert nicht mehr, wenn die Quoten abgeschafft werden. In puncto Lohnkosten und Integration der Wertschöpfungskette können sie mit China nicht mithalten. Hauptverlierer ist aus dieser Sicht also nicht die EU! Im Gegenteil: Wenn auch ausgehend von einem niedrigen Niveau, scheint sich China zu einem wichtigen Wachstumsmarkt für europäische Textilien zu entwickeln. Der Wert der Ausfuhren von Textilien nach China erhöhte sich 2005 um 15%.<sup>22</sup>

<sup>20</sup> Vgl. E. Heymann, a.a.O.; und G. Blume, M. Rohwetter, C. Tenbrock: China gegen den Rest der Welt, 2005, in: [http://zeus.zeit.de/text/2005/19/China\\_Textilkrise](http://zeus.zeit.de/text/2005/19/China_Textilkrise).

<sup>21</sup> Vgl. E. Heymann, a.a.O.

<sup>22</sup> Vgl. Europäische Kommission: Evolution of EU Textile Imports..., a.a.O. Zudem unterstützt die Entwicklung der geografischen Handelsmuster im Textilbereich die Vermutung, dass europäische Arbeitsplätze durch die Quotenregelungen ohnehin nicht erhalten werden konnten. Als Reaktion auf die neuen Importrestriktionen lassen Groß- und Einzelhändler wieder in anderen asiatischen Ländern produzieren. Vgl. A. Belke, J. Spies, a.a.O.

Dennoch werden reiche Länder in arbeitsintensiven Branchen wie dem Textil- und Bekleidungssektor langfristig keine Wettbewerbsvorteile mehr haben – mit Ausnahme bei modischen Spitzenerzeugnissen. Eine Spaltung der EU in Textilproduzenten und Textilimporteure ist demnach unvermeidlich. Während die südlichen EU-Staaten, wie Italien oder Portugal, konkurrierende Importe aus China eindämmen wollen, lehnen die nordischen Staaten, insbesondere Schweden und Dänemark, neue Handelsbarrieren ab.<sup>23</sup> Für die Kommission war die Aushandlung der Kontingente wie auch der neuen Handelsstrategie gegenüber China folglich ein Drahtseilakt.

Gewinner der Liberalisierung sind in der EU die Konsumenten – sie werden zukünftig von den niedrigeren Preisen profitieren. Vor allem ärmeren Haushalten wird der Realeinkommenseffekt nutzen, da ihr Ausgabenanteil für Bekleidung höher liegt.<sup>24</sup> Der künstlich erlangte Wettbewerbsvorteil durch die Handelsrestriktionen im Textil- und Bekleidungssektor hat zu einer ineffizienten Ressourcenallokation mit erheblichen Wohlfahrtsverlusten geführt. Nach Schätzungen von Weltbank und Internationalem Währungsfonds (IWF) erhöhten die Quoten die Textilpreise je nach Produkt um bis zu 20%.<sup>25</sup> Durch einen Abbau der Quoten wird ein durchschnittlicher Wohlfahrtsgewinn von 270 Euro für einen Vier-Personen-Haushalt möglich.<sup>26</sup>

#### Erneute Importrestriktionen als Ausweg?

Obwohl man sich nach dem Handelskonflikt zwischen der EU und China Anfang 2005 vorläufig geeinigt hat, scheint weiteres Konfliktpotenzial vorhanden – einerseits zwischen der EU (sowie den USA) und China, andererseits aber auch innerhalb der EU selbst. Denn die EU spricht keineswegs mit einer Stimme in der Frage um die reziproke Öffnung des Textilmarktes. Mit den neuerlichen Einfuhrquoten agierte die EU durch den Handelskommissar Peter Mandelsons unter dem Druck der traditionellen europäischen Herstellerländer im Süden und Osten der EU, die unter den stark gestiegenen China-Importen leiden. Die inzwischen sehr spezialisierte deutsche Bekleidungsbranche verlangt mit Ausnahme der noch in Deutschland produzierenden Textilunternehmen keine Schutzmaßnahmen. Im Gegenteil: Internationale Konzerne, wie Hugo Boss oder Gerry Weber hat der Strukturwandel erst stark gemacht. Der überwiegende Teil der heimischen

<sup>23</sup> Vgl. T. Rolf: Grünes Licht für „Made in China“, 2005, in: <http://www.das-parlament.de/2005/37/Titelseite/003.html>.

<sup>24</sup> Vgl. C. Buelens, a.a.O.

<sup>25</sup> Vgl. E. Heymann, a.a.O.

<sup>26</sup> Vgl. J. F. Francois, H.-H. Glisman, D. Spinanger: The Cost of EU Protection in Textiles and Clothing, Working Paper Nr. 997, Kiel Institute for World Economics, University of Kiel 2000, zitiert nach: C. Buelens, a.a.O.

Branche ist gegen Schutzzölle, denn die meisten Unternehmen lassen inzwischen in Asien und Osteuropa produzieren. Ihnen waren durch die langen Lagerzeiten Anfang 2005 zusätzliche Kosten entstanden,<sup>27</sup> da sie ihre bereits geordnete und bezahlte Ware nicht legal in die EU einführen konnten. Bei kleineren und mittelständischen Unternehmen führten Konventionalstrafen zu Arbeitsplatzverlusten und teilweise sogar zur Insolvenz. Aber auch große Handelsketten litten unter bereits getätigten Ausgaben für Verkaufsaktionen von Waren, die nicht ausgeliefert werden durften.<sup>28</sup> Auch der Schuhhandel befürchtet durch Strafzölle höhere Kosten, deren Überwälzung auf den Verbraucher vor allem ärmere Haushalte belasten würde.<sup>29</sup>

Anders sieht es der Industrieverband Garne – Gewebe – Technische Textilien: Deren Stellvertretender Geschäftsführer Werner Zirnzak reagiert auf die unter anderem von den Briten und den Skandinaviern sowie der Unternehmensberatung McKinsey vorgebrachte Argumentation, die den Wettbewerbsvorteil Chinas durch massive Investitionen in die moderne Textiltechnik begründet sieht, wie folgt: „Wo bleibt da der deutsche und europäische Patriotismus?“. Viel eher stellten „staatlich gelenkte und organisierte Rohstoffeinkäufe der Chinesen, [eine] permanente Subventionierung der chinesischen Unternehmen über nicht weltmarkt-gerechte Rohstoffpreise, Exportvergünstigungen und -prämien für chinesische Unternehmen, [ein] seit mehr als 5 Jahren einzementierter Wechselkurs [...], keine flächendeckenden Sozialversicherungsbeiträge [...], steigende Umgehungseinfuhren chinesischer Textilprodukte in die EU über Dubai, Macao und Hongkong, nicht marktgerecht kalkulierte Produktpreise, subventionierte Energiepreise...“ die Hauptgründe für Chinas starke Marktposition dar. Zirnzak fordert ein klares Ultimatum „mit dem Endziel China aus der WTO zu entfernen“<sup>30</sup>.

Durch einen Ausschluss Chinas aus der WTO wären die getroffenen Vereinbarungen zum Quotenabbau hinfällig. Ein Schutz der heimischen Produzenten auch über 2008 hinaus wäre möglich. Ist dies jedoch die richtige Antwort auf die sich wandelnde Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft?

#### Nutzen der Arbeitsteilung in der Weltwirtschaft

Wie Schutzzölle sind auch Einfuhrquoten tendenziell schlecht für das einführende Land selbst, denn

<sup>27</sup> Vgl. T. Kewes: Trendige T-Shirts per Luftfracht, in: Das Parlament Nr. 47 vom 21.11.2005, Beilage.

<sup>28</sup> Vgl. o.V.: Händler am Rand des Ruins, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 20.06.2005, Nr. 140, S. 14.

<sup>29</sup> Vgl. o.V.: EU verhängt Strafzölle gegen Billigschuhe, 2006, in: <http://www.handelsblatt.com>.

<sup>30</sup> Vgl. o.V.: Kauft billige Kleider aus China, a.a.O.

es entstehen (a) Produktionsineffizienzen (es werden mehr Textilien in der EU produziert als angesichts der Kostennachteile Europas gerechtfertigt wären) und Konsumptionsineffizienzen (es werden weniger Textilien nachgefragt als ohne Einfuhrbeschränkungen) und (b) Einbußen an Konsumentenrenten (Nutzen der Konsumenten von Textilien aus den niedrigeren Weltmarktpreisen).<sup>31</sup>

Spezifische Zölle gegen Importe aus China zu verhängen, hieße, China seinen komparativen Vorteil zu nehmen. Importrestriktionen führen zu einer Ablenkung der Handelsströme vom kostengünstigsten Anbieter (China) hin zu weniger effizient produzierenden Ländern in Süd- und Osteuropa oder in andere Länder Asiens. Aus dynamischer Sicht entsteht sogar ein doppelter Effizienzverlust. Einerseits wird der komparative Vorteil des kostengünstigsten Anbieters unterminiert, andererseits werden in anderen Ländern Anreize geschaffen, in Bereiche zu investieren, in denen sie langfristig keinen echten Wettbewerbsvorteil haben. Quotenregelungen können demnach die globale Produktionskette direkt beeinflussen.<sup>32</sup>

Von Interesse für ein „großes Land“ wie die EU ist aber der Versuch, die Terms of Trade im Bereich der Textilbranche zu seinen Gunsten zu verändern, d.h. wegen des Einflusses auf die Weltmärkte den Auslandspreis der Textilien zugunsten des Inlandspreises zu drücken.<sup>33</sup> Allerdings ist die praktische Bedeutung einer Ausnutzung der eigenen Monopolstellung zweifelhaft. Sie könnte einen Prozess von gegenseitigen Vergeltungsmaßnahmen in Gang setzen, der alle Bemühungen zur internationalen Koordinierung der Handelspolitiken untergräbt. Langfristig würden Importbeschränkungen ohnehin auf die EU zurückschlagen, weil hierdurch das Wirtschaftswachstum und damit die Importnachfrage in China verringert würde.

Ein weiteres Motiv könnte sein, mit Hilfe von Importbeschränkungen gegenüber chinesischen Produkten China dazu zu bewegen, den Wechselkurs freizugeben. Momentan trifft diese Motivation für die USA zu. Für China heißt das: Die chinesische Zentralbank müsste den Wechselkurs anpassen. Die Abkopplung des Yuan vom US-\$ im Juli 2005 hat bisher eine faktische Aufwertung von 2,5% zugelassen. Längst mehrren sich jedoch die Stimmen, die eine weitere Freigabe des Wechselkurses fordern. Die drohende Überhitzung der chinesischen Wirtschaft veranlasste die chinesische Zentralbank Mitte März 2007 immerhin dazu, den Leitzins auf den höchsten Stand seit acht Jahren

<sup>31</sup> Vgl. P. Krugman, M. Obstfeld: International Economics, 7. Aufl., Boston 2006, S. 190 f.

<sup>32</sup> Vgl. C. Buelens, a.a.O.

<sup>33</sup> Vgl. P. Krugman, M. Obstfeld, a.a.O., S. 190 f.

anzuheben. Damit dürfte der Exportboom abflauen. Die Textilbranche ist jedoch in der Lage, eine leichte Verteuerung wegzustecken, da die Wettbewerbsvorteile Chinas ausreichend groß sind.<sup>34</sup>

Handelsbeschränkungen sind aber nicht nur ineffizient, sie sind nach der herrschenden Außenhandels- theorie auch im Handel mit Niedriglohnländern nicht gerecht – weder gegenüber den vermeintlich „aus- gebeuteten Niedriglohnarbeitern“ noch gegenüber der heimischen EU-Arbeitnehmerschaft. Denn Zölle, Mindestlöhne, Sozial- und Umweltstandards, etc. verschlechtern real gesehen die Lage der heimischen Be- schäftigten. Das Lohndumping-Argument wird beson- ders gern von einigen Gewerkschaften in der EU, den noch in Deutschland verbliebenen Textilproduzenten sowie von den arbeitsintensiver produzierenden Un- ternehmen in den süd- und südosteuropäischen Län- dern angeführt, die Schutz vor ausländischer Konkur- renz fordern. Textilhändler und Konsumenten profitie- ren hingegen von den niedrigen Importpreisen.

Für die Außenhandelsgewinne der EU spielt der ge- ringere Lohnsatz in China keine Rolle. Es ist gleichgül- tig, ob die niedrigeren Kosten für in China produzierte Textilien durch höhere Produktivität, niedrige Löhne oder sogar durch niedrigere Arbeits- oder Umwelt- standards zustande kommen. Für die EU kommt es alleine darauf an, dass es im Hinblick auf ihre eigene Arbeit günstiger ist, technisch höherwertige Güter zu produzieren und „gegen Textilien auf dem Weltmarkt einzutauschen“, als selbst Textilien herzustellen. In Abwesenheit von Zöllen werden hierdurch Handels- gewinne erzielt, die der Arbeitnehmerschaft in der EU zugute kommen. Das Angebot billiger Textilien be- deutet nämlich, dass sich westliche Produzenten auf die Herstellung jener Güter konzentrieren können, bei denen sie einen komparativen Vorteil besitzen: Che- mische und optische Produkte sowie Erzeugnisse des Maschinenbaus – also Produkte, bei denen die Länder der EU über die Qualität und nicht über die Lohnkos- ten konkurrieren.<sup>35</sup>

Auch wenn es für den Staat als Ganzes gleichgültig ist, wie es zu Produktionskostendifferenzen kommt, kann es für die Verteilung der Außenhandelsgewinne innerhalb eines Landes entscheidend sein, ob die Ein- führung von Standards unilateral oder koordiniert er- folgt. Je mehr Länder eine bestimmte Regulierung ein- führen, desto stärker wirkt dies auf den Weltmarktpreis und desto mehr verschiebt sich die Last von den Pro- duzenten hin zu den Konsumenten. Da Produzenten

üblicherweise eine stärkere Lobby haben, wird – ob- wohl dies insgesamt wohlfahrtsmindernd wirkt – in multilateralen Verhandlungen häufig Druck auf eine globale Harmonisierung von Standards ausgeübt.<sup>36</sup>

Nach Schätzungen der Deutschen Bank und der WTO wird China seinen Marktanteil zukünftig noch weiter ausweiten. Neue Handelsschranken der EU wür- den den Vormarsch Chinas daher allenfalls verzögern und nur scheinbar Sicherheit bieten. Denn die Gründe für den Aufstieg der Volksrepublik China zur Welttex- tilmacht liegen eben nicht ausschließlich im hohen Ar- beitskräftepotenzial oder gar in der Ausübung unfairer Handelspraktiken. Auch sind die Stundenlöhne in In- dien, Bangladesch und Kambodscha eher niedriger als die chinesischen. Chinas Vorteil ist, dass es eine geringe Abhängigkeit von Importen textiler Vorpro- dukte ausweist. Die Wertschöpfungskette ist vollstän- dig integriert. Die Produktivität in der für den Export arbeitenden chinesischen Bekleidungsindustrie liegt bei beachtlichen 55% des US-Bekleidungsindustrie, diejenige Indiens liegt übrigens nur bei 35%.<sup>37</sup>

#### Weitere Chancen im Außenhandel mit China

Bei aller Kritik bleibt festzuhalten – der Wohlstands- zuwachs in China vollzieht sich nicht auf Kosten des Westens. Regionale Handelsverschiebungen in der Welt sind noch lange nicht mit einer schrumpfenden Wirtschaft und sinkenden Lebensstandards im Wes- ten gleichzusetzen. Denn gerade durch das Auftreten neuer Mitspieler auf dem Weltmarkt wächst die glo- bale Wirtschaft. Von der zusätzlichen Nachfrage pro- fitieren besonders die westlichen Industriestaaten und Deutschland als Exportweltmeister im Güterhandel. So hat sich in dem Zeitraum von 1980 bis 2005, in dem sich das chinesische Pro-Kopf-BIP verzwanzigfachte, das BIP pro Kopf in Deutschland knapp verdreifacht und in den USA sogar vervierfacht.<sup>38</sup> Der Kuchen wird also größer, zum beiderseitigen Vorteil. Es ist zu ver- muten, dass die EU schon bald von Chinas hohen BIP-Wachstumsraten noch stärker profitieren wird. Denn das Wirtschaftswachstum hat zur Herausbildung einer kaufkräftigen neuen Mittelschicht in China beige- tragen. Nicht nur Einzelhandelsketten profitieren von der gestiegenen Importnachfrage Chinas – das Markt- potenzial wächst auch für europäische Hersteller von Luxusgütern.<sup>39</sup>

Der Vergleich Deutschlands mit den Vereinigten Staaten legt offen, dass die Wachstumsschwäche in

<sup>34</sup> Zu den Gefahren einer Überhitzung aus chinesischer Sicht vgl. A. Belke, J. Spies, a.a.O.

<sup>35</sup> Vgl. A. Belke: Erste chinesische Textilmesse in Deutschland – „Kauft billige Kleider aus China!“ oder „China raus aus der WTO!“, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung (im Erscheinen).

<sup>36</sup> Vgl. P. Krugman: What should trade negotiators negotiate about?, in: Journal of Economic Literature, Vol. 35 (1997), Nr. 1, S. 113 ff.

<sup>37</sup> Vgl. T. Kewe, a.a.O.

<sup>38</sup> Vgl. o.V.: Nicht auf Kosten des Westens, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 29.9.2006, Nr. 227, S. 14.

<sup>39</sup> Vgl. Foreign Trade Association, a.a.O., S. 5.



den westlichen Industriestaaten ihre Ursache nicht in den niedrigen Löhnen Asiens hat. Obwohl die USA der Importkonkurrenz aus China oder Indien nicht weniger ausgesetzt sind als Europa, wächst die dortige Wirtschaft seit Jahren erheblich schneller als etwa die deutsche bei einer geringeren Arbeitslosigkeit. Daher sollte man hierzulande nicht China vorschieben, um von eigenen strukturellen Schwächen und dem massiven Reformstau abzulenken.

Auch muss das Argument möglicher Arbeitsplatzverluste in Europa differenziert betrachtet werden. Der Niedergang einiger Unternehmen und der implizite Verlust von Arbeitsplätzen ist zumindest teilweise die Folge überfälliger Strukturbereinigungen auf europäischen Arbeitsmärkten. Gleichzeitig stimuliert der Wettbewerb die Entwicklung neuer innovativer Produkte.<sup>40</sup> Diese tragen wiederum zu höheren Wachstumsraten und der Entstehung neuer Arbeitsplätze in Europa bei.<sup>41</sup> In der DIHK-Studie „Going International, Erfolgsfaktoren im Auslandsgeschäft“ gab die Mehrzahl der befragten in China aktiven Unternehmen an, dass sich ihr Personalbestand im Inland seit Beginn des Auslandsengagements nicht verringert habe.<sup>42</sup>

Dennoch haben die höheren Einfuhren aus China besonders in den arbeitsintensiven Branchen Unruhe ausgelöst. Verschärft wird die Situation dadurch, dass Chinas Produzenten immer stärker in den Hochtechnologiebereich vordringen und neue Branchen unter Druck geraten. Der theoretische Extremfall, in dem ein Land alle Güter exportiert und ein anderes nur noch importiert, ist unwahrscheinlich: Dafür sorgt die Anpassung der Wechselkurse. Denn der Exporteur wird aufwerten, was seine internationale Wettbewerbsfähigkeit verschlechtert, und der Importeur abwerten mit dem Ergebnis einer Verbesserung seiner Wettbewerbsfähigkeit.<sup>43</sup>

Mit den weltweit sinkenden Preisen in der verarbeitenden Industrie gehen deutliche Preissteigerungen für Rohstoffe und Energie einher: China besitzt selbst kaum Rohstoffe, hat sich im Zuge seines wirtschaftlichen Aufschwungs aber zu einem der größten Nachfrager von Rohstoffen und Energie entwickelt. In der Folge sind die Preise für nicht-erneuerbare Rohstoffe

auf dem Weltmarkt deutlich angestiegen. Dies steigert den Inflationsdruck in der EU und hat letztlich negative Auswirkungen auf die Kaufkraft der europäischen Konsumenten.<sup>44</sup> Insgesamt jedoch scheinen die globalen Preissenkungen für Industrieprodukte die Preissteigerungen im Rohstoff- und Energiebereich überzukompensieren. Die niedrigen Importpreise kommen dadurch nicht nur Unternehmen, sondern auch Verbrauchern zugute. So schätzt die OECD, dass günstige China-Importe die Inflation im Euroraum zwischen 2001 und 2005 um 0,2% verringert haben. In der Folge stieg der Spielraum der EZB für Zinssenkungen, die andernfalls nicht möglich gewesen wären.<sup>45</sup>

### Die Risiken durch den China-Handel

Risiken bestehen vor allem bezüglich der globalen Ungleichgewichte. Zusammen mit der hohen Sparquote hat vor allem die Unterbewertung des Yuan zur Folge, dass die Investitionen in China im ersten Halbjahr 2006 schneller als das BIP wuchsen und der chinesische Handelsüberschuss noch einmal um die Hälfte anstieg. Der diesjährige Nobelpreisträger für Wirtschaftswissenschaften, Edmund Phelps, zeigt, dass die derzeitige Anhäufung von Leistungsbilanzüberschüssen mit Blick auf den Wachstumspfad sogar optimal sein kann. Denn nur größere Überschüsse erlauben es einem rückständigen Land wie China größere Mengen technischen Wissens zu erwerben oder Schulden aus vorangegangenen Wissenskäufen effizient abzutragen. China scheint sich dabei aller drei Ansätze parallel zu bedienen. Durch Schutzzölle werden insbesondere die Automobilimporte nach China eingedämmt, der Mangel an Wissen bei den Verbrauchern über mögliche Importgüter wird nicht behoben – beides verlangsamt eine Anpassung der Präferenzen und sorgt dafür, dass die Erträge aus den Exportgeschäften zunächst im Land bleiben. Gleichzeitig ist ein Teil des Know-hows auf Kredit angeschafft worden.<sup>46</sup>

Der chinesischen Regierung kann jedoch nicht vorgehalten werden, die Importnachfrage vorsätzlich beschränkt zu haben. Eine optimale Interventionsstra-

<sup>40</sup> Die EU-Kommission erkennt diese Entwicklung in ihrer Strategievision an, in der sie die Konzentration der in Europa verbleibenden Unternehmensteile auf F&E, Marketing, Design und hochwertige, komplexe Produktion hervorhebt. Vgl. Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 8.

<sup>41</sup> Vgl. Foreign Trade Association, a.a.O., S. 2.

<sup>42</sup> Vgl. Deutscher Industrie- und Handelskammertag: Going International – Erfolgsfaktoren im Auslandsgeschäft, Berlin 2005, S. 5 und S. 56 f. Daraus kann nicht geschlossen werden, dass sich der Personalbestand insgesamt nicht reduziert hat.

<sup>43</sup> Vgl. J. B h a g w a t i: Arbeit ist nicht alles, in: Die Zeit vom 23.11.2006, Nr. 48, S. 32.

<sup>44</sup> Vgl. Foreign Trade Association, a.a.O., S. 3. Da die Rohstoffnachfrage auch in Zukunft noch weiter steigen wird, hat sich Afrika zum entscheidenden Handelspartner Chinas entwickelt: Während sich Chinas Exporte nach Afrika zwischen 2002 und 2005 verdreifacht haben, haben sich die Importe Chinas aus der Region im selben Zeitraum sogar vervierfacht. Dabei profitiert China insbesondere von den afrikanischen Rohstoffvorkommen und dem Bedarf an billigen Textilien. Vgl. o.V.: China bald zweitgrößte Handelsnation, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 10.11.2006, Nr. 262, S. 13.

<sup>45</sup> Kommission der Europäischen Gemeinschaften, a.a.O., S. 7. Zur Sinnhaftigkeit positiver Inflationsziele bei Verschiebungen im Verhältnis der Produktionsfaktoren Arbeit und Kapital vgl. A. B e i k e, J. S p i e s, a.a.O.

<sup>46</sup> Durch die niedrigen Leitzinsen haben sich vor allem staatliche Unternehmen stark verschuldet. Das Kreditvolumen machte Ende 2006 200% des BIP aus.

ategie setzt eine exakte Kenntnis des Lernprozesses voraus. Da es kaum möglich sein dürfte, diesen genau vorauszusagen, kann ein Restrisiko nicht ausgeschaltet werden. Zu geringe Währungsrücklagen bedeuten dabei einen unvollständigen Aufholprozess, zu hohe Rücklagen ein suboptimales Wohlfahrtsergebnis. Gleichzeitig muss betont werden, dass auch westliche Unternehmen von den Entwicklungen profitieren, solange sie selbst weiterhin in der Lage sind, innovativ zu sein. Erst wenn China am Kauf technischen Wissens gehindert wird, besteht die Gefahr globaler Wohlfahrtsverluste durch ineffiziente Doppelentwicklungen. Entscheidend bleibt jedoch der Kauf von Know-how.<sup>47</sup> In der Diskussion um Chinas Aufstieg zur Wirtschaftsmacht werden häufig die massiven Probleme übersehen, die das Land selbst noch zu bewältigen hat. Der Druck aus dem Inland steigt, das wenig nachhaltige Wachstumsmodell aus Sparquote und Auslandsinvestitionen zugunsten einer höheren Binnennachfrage aufzugeben.<sup>48</sup> Eine einseitig investitions- und exportgestützte Wirtschaftsleistung macht verwundbar für externe Schocks wie etwa eine Rezession in den USA. Neben der Flexibilisierung des Yuan-Wechselkurses gibt es eine ganze Reihe von Herausforderungen für Chinas Regierung: Als Konsequenz des immer stärker ausgeprägten Wohlstandsgefälles innerhalb Chinas hat eine starke Landflucht eingesetzt. In den Städten droht die Entstehung von Slums.<sup>49</sup> Immer brisanter werden Themen wie der Umweltschutz, die Energieeffizienz und die geringe Forschungsintensität. Auch bleiben Auslandsinvestitionen in China schwierig: Neben dem Kernproblem der Produktpiraterie stellen vor allem Bürokratie, Korruption und mangelnde Infrastruktur große Investitionshemmnisse dar. Erst wenn China auch seine institutionellen Probleme in den Griff bekommt, könnten die Szenarioschätzungen realisiert werden, die den Chinesen ein Pro-Kopf-BIP von 6220 US-\$ für das Jahr 2025 voraussagen.<sup>50</sup> Mit einem derartigen Aufholprozess dürfte in China aber auch ein Anstieg der Gehälter einhergehen – und damit ein sinkender Standortvorteil.

**Fazit: Eine Festung gegen China wäre fahrlässig**

Es mag taktische Gründe dafür geben, die „unfairen“ chinesischen Handelspraktiken und andauernden Verstöße gegen Patentrechte politisch auszuschlachten. Doch wären protektionistische „Schutzmaßnahmen“ oder gar der Ausschluss Chinas aus der WTO der falsche Weg, um ein vermeintliches Lohn- oder Sozialdumping in Asien zu unterbinden. Natürlich haben die globalen Verschiebungen zum Teil schmerzhaft, aber auch notwendige strukturelle Anpassungsprozesse ausgelöst. Die EU muss sich an die veränderten Bedingungen durch die Entwicklung hin zu einer dienstleistungsorientierten Marktwirtschaft anpassen.

Gerade im Textilbereich bedeutet eine Produktionsverlagerung nicht gleichzeitig ein Arbeitsplatzabbau. Einige Schuh- und Bekleidungshersteller haben bereits ihre gesamte Produktion nach China ausgelagert und waren gerade dadurch in der Lage, in ihren europäischen Zentralen neue Beschäftigungsmöglichkeiten in den Bereichen Produktentwicklung, Design, Logistik und Verwaltung zu schaffen. Eine Voraussetzung für ein erfolgreiches Verbleiben europäischer Textilhersteller im globalen Wettbewerb sind jedoch hinreichende Verkaufsmengen.

Nur eine beiderseitige vollständige Marktöffnung kann helfen, die Kaufkraft von 1,3 Mrd. Käufern in China weiter zu steigern und zu nutzen. Angesichts der enormen Bedeutung Chinas als ökonomischer Partner sollten – solange die Risiken noch kontrollierbar sind – tarifäre und nicht-tarifäre Handelshemmnisse auf ein Minimum reduziert werden. Derartige Hemmnisse verringern den durchaus auch heilsamen Wettbewerbsdruck und rufen Gegenmaßnahmen auf chinesischer Seite hervor. Nur bei reziproker Marktöffnung können auf lange Sicht beide Seiten im Rahmen einer stabilen Partnerschaft von ihren komparativen Vorteilen profitieren.

Der Wettbewerb mit China ist nicht problematisch, wenn die Spielregeln eingehalten werden. Statt weiteren Protektionismus zu fordern sollte Europa die Öffnung der teilweise noch beschränkten chinesischen Märkte und die Verbesserung der Rechtslage für ausländische Produktion in China anmahnen. Denn nur wenn das geistige Eigentum geschützt, eine Schiedsgerichtsbarkeit und die Repatriierung von Gewinnen gewährleistet werden, können beide Seiten vom Wissenstransfer profitieren. Wenn der EU dies mit Hilfe der neuen Strategie gelingt, dann ist China keine Bedrohung, sondern eine Chance. In einer globalisierten Welt geht es darum, die Veränderungen durch das Setzen einer wettbewerbskompatiblen Rahmenordnung zu begleiten und sich nicht dem sich ohnehin vollziehenden Wandel zu widersetzen. Die EU sollte sich deshalb für offene Grenzen stark machen – „China-bashing“ ist keine gesunde Basis für eine rationale Politik.

<sup>47</sup> Vgl. A. B h i d é, E. P h e l p s: A Dynamic Theory of China-U.S. Trade: Making Sense of the Imbalances, CCS Working Paper, Nr. 4, New York 2005; und E. P h e l p s, A. B h i d é: Merkantilismus im Reich der Mitte, in: Frankfurter Allgemeine Zeitung vom 22.7.2006, Nr. 168, S. 13.

<sup>48</sup> Vgl. N. L a r d y: China: Toward a Consumption-Driven Growth Path, Policy Briefs in International Economics, Nr. 06-6, Washington DC 2006.

<sup>49</sup> Schätzungen zufolge haben bereits 200 Millionen Menschen ihre Dörfer verlassen. Vgl. A. H o f f b a u e r, a.a.O., S. 7.

<sup>50</sup> Vgl. World Economic Forum: China and the World: Scenarios to 2025, Beijing 2006, S. 10.