

Vorabversion/Langversion für Artikel in Zeitschrift für Außen- und Sicherheitspolitik, Jg. 5, Heft 2, 2012. Mit China in eine Nullsummenwelt? Wie die Schwellenländer in die internationale Wirtschaftsordnung integriert werden können  
Uwe Hermanns

## 1. Einleitung

In drei aktuellen Publikationen beschreiben Autoren wie Gideon Rachman 'Zero-Sum World' (2010) oder Stefan Halper 'The Beijing Consensus' (2010), dass der Glaube an freie Märkte unter Druck gerät und dass in China und in anderen Schwellenländern staatliche Eingriffe in die Wirtschaft erfolgen.<sup>1</sup> Ian Bremmer beschreibt in 'The End of the Free Market' (2010), dass China dem neuen Modell des "state capitalism" folgt.<sup>2</sup>

Die Autoren sind sich einig darin, dass die amerikanische Haltung eines triumphierenden Liberalismus in der Zeit von William Jefferson 'Bill' Clinton und George W. Bush einem Realitäts-Check ausgesetzt werden muss. Beide U.S.-Präsidenten hatten argumentiert, dass der technologische Wandel der neunziger Jahre, die Globalisierung, die durch den freien Märkte geprägt ist und Demokratie und Freiheit Hand in Hand gingen. Sie erwarteten, dass auch Schwellenländer wie China und Russland diesem Entwicklungspfad folgen.<sup>3</sup> Diese liberale, von Francis Fukuyama inspirierte Haltung, hatte in den vergangenen Jahren dazu geführt, dass China sogar als enger Partner der USA im Gespräch war. Dieser Sichtweise stellt sich etwa Stefan Halper entgegen. Er setzt sich dafür ein, China als komplex und widersprüchlich zu konzipieren, so dass es weder als Partner noch Rivale eingestuft werden könne, weil es mal gemäß seiner außenpolitischen und mal seiner innenpolitischen Problemlagen handeln würde und dabei auch in Zukunft zu erwarten sei, dass es westliche Werte und Interessen

---

<sup>1</sup> Rachman, G. (2010), S. 186-190; Halper, S. (2010), S. 121-127.

<sup>2</sup> Bremmer, I. (2010), S. 47-54, 145.

<sup>3</sup> "Chinese leaders are discovering that economic freedom is the only source of national wealth. In time, they will find that social and political freedom is the only source of national greatness." National Security Strategy of the United States (2002), S. 4 (Cover Letter Präsident G.W.Bush), Präsident Clinton ist etwas vorsichtiger: "Our policy toward China is both principled and pragmatic: expanding our areas of cooperation while dealing forthrightly with our differences. Seeking to isolate China is clearly unworkable. Even our friends and allies around the world would not support us; we would succeed only in isolating ourselves and our own policy. More importantly, choosing isolation over engagement would not make the world safer. It would make it more dangerous. It would undermine rather than strengthen our efforts to foster stability in Asia and halt the proliferation of weapons of mass destruction. It would hinder the cause of democracy and human rights in China, set back worldwide efforts to protect the environment, and cut off one of the world's most important markets." National Security Strategy of the United States (1998), S. 43. Siehe Rachman, G. (2010), S. 115, 124-131; Halper, S. (2010), S. 63-71.

verletzt.<sup>4</sup> Die Konvergenzbewegung hin zu Demokratie und freien Märkten sei momentan zu einem Halt gekommen.<sup>5</sup>

Diese Thesen stehen im Einklang mit der Kritik von Robert Kagan an der optimistischen Haltung von Präsident Obama und Hillary Clinton. Letztere hatte, die Thesen von G. John Ikenberry im Hintergrund, davon gesprochen, die Nationen zusammenzubringen, um gemeinsame Interessen wahrzunehmen und gemeinsame Lösungen für die Probleme der Welt zu finden.<sup>6</sup> Kernargument von Präsident Obama<sup>7</sup>, der EU<sup>8</sup> und von China<sup>9</sup> ist, dass Globalisierung einen 'win-win'-Prozess ist. Angenommen wird, dass die die am Wirtschaftsaustausch beteiligten Staaten profitieren und gemeinsame Interessen (in U.S.-Terminologie 'shared interests', 'shared prosperity') vorliegen.<sup>10</sup>

Im Kontrast dazu schnüren die drei Autoren ein düsteres Paket. Staatliche Eingriffe in die Wirtschaft werden nicht nur festgestellt, sondern deren Zunahme konstatiert und behauptet, dass eine liberalen Wirtschaftspolitik mehr und mehr ihre Attraktivität verliert, speziell nach der Finanzkrise.<sup>11</sup> Für die Zukunft wird erwartet, dass sich diese Probleme verschlimmern. Staatskapitalismus sei dadurch zu charakterisieren, dass er den Zweck der heimischen Machterhaltung und der Ausdehnung globaler

---

<sup>4</sup> "China's problems at home thus place an immovable limit on the degree to which China can bend to Western liberal norms in the global space. (...) China will duly continue to rely on and support the structures of global governance for its benefit while it simultaneously subverts them for the sake of economic advantage and political stability at home." Halper, S. (2010), S. 214-215.

<sup>5</sup> Halper, S. (201), S. 71.

<sup>6</sup> Dies behauptet Kagan, R. (2010), S. 1-2, siehe auch Kagan, R. (2008), S. 86-88. Siehe Clinton, H. (2006) und Ikenberry, G.J. (2006).

<sup>7</sup> Siehe: z.B. Präsident Obama, u.a. Remarks CEO Business Summit Brasilia, March 19, 2011, Obama, B. (2011), S. 2. In Bezug auf China ist von 'mutual benefit' und 'common interests' die Rede und davon, dass ein "level playing field" bestehen muss. Das Handelsdefizit mit China irritiert Präsident Obama nicht, er hält die steigenden U.S. Exporte nach China dagegen und die zukünftigen Marktchancen für U.S. Unternehmen durch die wachsende chinesische Mittelschicht. Remarks, (Besuch Hu Jintao) Roundtable Business Leaders, January 19, 2011, siehe Obama, B. (2011a), S. 1.

<sup>8</sup> Siehe das folgende Zitat: "Mit ziemlicher Gewissheit wird die Handels- und Wirtschaftspartnerschaft der EU ebenso Vorteile bringen wie China." EU (2006), S. 3.

<sup>9</sup> So Außenminister Yang Jiechi auf der Münchener Sicherheitskonferenz, 5. Februar 2010 in seiner Rede 'A Changing China in a Changing World', in der er die offizielle chinesische Position bezüglich Global Governance dargestellt: "A more developed China will undertake more international responsibilities and will never pursue interests at the expense of others. We know full well that in this interdependent world, China's future is closely linked to that of the world. Our own interests and those of others are best served when we work together to expand common interests, share responsibilities, and seek win-win outcomes. This is why while focusing on its own development, China is undertaking more and more international responsibilities commensurate with its strength and status" Zitiert aus: Shambaugh, D. (2011), S. 19.

<sup>10</sup> U.S. National Security Strategy (2010), S. 3, 43. Siehe auch das folgende Zitat: "we will pursue bilateral and multilateral trade agreements that advance our shared prosperity, while accelerating investments in development that can narrow inequality, expand markets, and support individual opportunity and state capacity abroad" President of the United States. U.S. National Security Strategy (2010), S. 4.

<sup>11</sup> "With the resurgence of state control of the economy, it is also increasingly tempting for nations to use their strategic economic stakes for national goals - and that, in turn, threatens globalization and the assumption of shared interests that underpin it." Rachman, G. (2010), S. 189.

Macht autoritärer Regierungen dient, dies lasse es weiterhin erwarten, dass unfaire, bevorzugende Wirtschaftspolitiken verfolgt und die Wahrscheinlichkeit von Protektionismus zunehmen würden.<sup>12</sup> Angesichts einer Weltwirtschaft, die nach der Finanzkrise angeschlagen sei, und staatlicher Eingriffen in die Wirtschaft, die als unfair oder zumindest problematisch angesehen werden, wird die These eines Nullsummenspiels (Zero-sum) vertreten.<sup>13</sup> Zunehmend würden Gewinne der einen Seite zu Lasten der anderen gehen. Es bestünde weniger Umverteilungspotential, um zu gegenseitig vorteilhaften Verhandlungslösungen in internationalen Organisationen zu kommen. Selbst beim wichtigsten Verhältnis, USA-China, sei nicht mehr klar, ob es sich um ein 'win-win'-Verhältnis handle.<sup>14</sup> Simultan würde derzeit den Staaten bewusst, dass erstmals wirkliche globale Probleme vorliegen. Es würde allerdings schwerer, diese angesichts politisch selbstbewusster Schwellenländer zu lösen.<sup>15</sup>

Dieses Szenario geht die Politikwissenschaft schon deshalb etwas an, weil es sich gegen die Kernannahmen der neoinstitutionalistischen Theorie Robert O. Keohanes (1984) richtet, der als Kernthese formuliert hatte, dass man optimistisch in Bezug auf internationale Kooperation sein kann, wenn gemeinsame Interessen und beiderseitige Vorteile gefunden werden können und diese mit Hilfe internationaler Organisationen in Verhandlungskompromisse und stabile Regelwerke umgesetzt werden können.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> "The marriage of free politics and free economics is being replaced by governments determined to reassert control over their economies, enhancing both their autocratic base and their global influence." Halper, S. (2010), S. 121 (Zweck des Staatskapitalismus); Bremmer, I. (2010) (Erwartung von Protektionismus) S. 160, (Zweck des Staatskapitalismus) S. 175; Rachman, G. (2010) (Erwartung Protektionismus) S. 187-188, 259.

<sup>13</sup> "Over the coming decade, there will be three main sources of zero-sum thinking in the international system. The first is slower economic growth. The second is growing rivalry between the United States and rising powers, particularly China. The third will be the clash of national interests, as the world looks for solutions to the big global problems: climate change, global economic imbalances, nuclear proliferation, resource shortages and failed states." Rachman, G. (2010), S. 254.

<sup>14</sup> "But international economics - and therefore international politics - look very different in a post-crash world. The relationships between nations and national economic interests look a lot more zero-sum. It is no longer clear that the most important economic relationship in the world - that between China and the United States - is still mutually beneficial." Rachman, G. (2010), S. 189.

<sup>15</sup> "With the underpinning of the Age of Optimism shaken, four new forces are reshaping the international order. The first is the emergence of truly global political problems, such as climate change, terrorism and global economic imbalances. The second is the faltering and controversial drive for new forms of global governance to deal with these problems. The third is the new confidence of the world's authoritarian powers - in particular, China and Russia." Rachman, G. (2010), S. 170.

<sup>16</sup> "Regimes are relatively efficient institutions, compared with the alternative of having a myriad of unrelated agreements, since their principles, rules, and institutions create linkages among issues that give actors incentives to reach mutually beneficial agreements. They thrive in situations where states have common as well as conflicting interests and where externalities are difficult but not impossible to deal with through bargaining. Where these conditions exist, international regimes can be of value to states." Keohane, R.O. (1984), S. 97.

Wie dem auch sei, eine Diskussion dieser Thesen ist nötig, weil sie bereits zum Standard politikwissenschaftlicher und sogar wirtschaftspolitischer Äußerungen gehören. So wird etwa in einer Publikation zu regionalen, asiatischen sicherheitspolitischen Fragen ohne Zögern festgestellt, dass China keine liberale, sondern eine neomerkantilistische Wirtschaftspolitik betreibt.<sup>17</sup> Bekannte U.S.-Wirtschaftsexperten formulieren: "China's incomplete transition to a free market economy and its use of distortive economic policies"<sup>18</sup>; "China has a different brand of capitalism than we're used to."<sup>19</sup> Die Diskussion hat nicht nur Implikationen bezüglich China: in weiteren Schwellenländern wie Indien<sup>20</sup> und Russland<sup>21</sup> hat der Staat Anteile an der Wertschöpfung.

So einfach es scheint, die drei Bücher einer bestimmten Sphäre innerhalb der Politikwissenschaft in der USA oder einer politischen Partei zuzuordnen, bleibt dies letztlich offen. Dies wird nicht zuletzt daran sichtbar, dass den drei Autoren gemeinsam ist, dass sie die Politik in engagierter Weise<sup>22</sup> auffordern, die liberale Wirtschaftsordnung, eingeschlossen der Welthandelsorganisationen (WTO) zu stärken.<sup>23</sup> Mit dieser Forderung sind sie sich wieder mit G. John Ikenberry einig, der seit Jahren,

---

<sup>17</sup> "China as adopted an essentially neomercantilist approach to overseas development." Beeson (2010), S. 6.

<sup>18</sup> Morrison, W.M. (2011), S. 1.

<sup>19</sup> Hufbauer, G.C. (2011), S. 2.

<sup>20</sup> "... Indien [verfügt], neben den Aktivitäten der großen Unternehmerfamilien, über große Investitionen durch den öffentlichen Sektor (...). Für Ende März 1996 wird von 234 Unternehmen, die von der Zentralregierung betrieben werden (und 1036 auf der Ebene der regionalen Regierungen, davon machen 507 Verluste), ausgegangen. Dazu gehören u.a. Fluglinien, Öl- und Telekommunikationsunternehmen, Maschinenbau- und Transportmittelfirmen sowie zwei Stahlwerke. Geschätzt wird, dass der öffentliche Sektor für 1/3 der Wertschöpfung in Indien aufkommt. Obwohl sich der Staat derzeit aus einiger dieser Unternehmen zurückzieht, geht dieser Prozess langsam vor sich und braucht Zeit." Hermanns, U. (2005), S. 25.

<sup>21</sup> In Russland hat der Staat seit 2004 die weltgrößte Titanfirma übernommen und seine Position in Gazprom ausgebaut. Neben dem Wunsch des Staates nach Kontrolle und Einnahmen wird auch erwähnt, dass entwicklungspolitische Gründe dahinterstehen, z.B. als etwa 10 Fluglinien in eine staatliche Firmenstruktur, United Aircraft Company, zusammengefasst wurden. Oder Rosoboronexport Lada/Autovaz übernommen hat. Für 2006 wird geschätzt, dass Russlands 10 größte Staatsfirmen 20 % des BSP kontrollieren. Ähnlich wie in China gibt es Tendenzen, dass weitere Industriebereiche anvisiert werden, Gazprom interessiert sich für den Elektrizitätsbereich oder Svyazinvest, die staatliche Telekomfirma, hält einen Anteil an der privaten Telekomfirma Comstar. Obwohl das militärische und zivile Luftfahrtunternehmen UAC an der Börse notiert ist, wird es unter dem Einfluss des Staates bleiben. Es bleibt offen, ob mit dieser Politik vor allem eine selektive, weniger genau geplante Stärkung der Kernbereiche der Wirtschaft vor dem WTO-Beitritt intendiert ist oder ob hier eine langfristige Expansion des Staates in die Wirtschaft bevorsteht.

<sup>22</sup> "In the wake of the economic crash of 2008, legitimate questions have been raised about the stability of the international economic system and the extent to which the world's major powers still benefit from globalization. Yet a breakdown of the system would also slow the world economy in ways that would damage the livelihoods of ordinary people all over the world. Trade wars would also embitter international relations and strike directly at the commercial and investment ties that have created a web of shared interests between the world's major powers over the last thirty years. It is clearly not true that international trade and shared economic interests make war impossible. But commerce surely makes conflict less likely. All the world's major economic powers bear responsibility for keeping intact the system that benefits them all." Rachman, G. (2010), S. 279, Bremmer, I. (2010), S. 190. zwar kritisiert Halper u.a. Ikenberry's Terminus 'grand strategy', er möchte aber durch Kompromisse die Doha Verhandlungen voranbringen Halper, S. (2010), S. 239, 251

<sup>23</sup> Halper, S. (2010), S. 279; Bremmer, I. (2010), S. 190.

zuerst mit seiner bekannten Publikation 'After Victory', die Forderung nach massiven, politischen Investitionen in liberale Wirtschaftsordnung stellt.<sup>24</sup>

Stefan Halper tritt sogar als Werber für einen wirtschaftspolitisch flexibleren Post-Washington Consensus wirbt, um den negativen Beigeschmack des Washington Consensus loszuwerden und dem 'Beijing Consensus' seine Attraktivität zu nehmen.<sup>25</sup> Er fordert zudem Zugeständnisse der Industrieländer gegenüber den Entwicklungsländern in der Doha-Runde, damit die USA und die Industrieländer wieder Glaubwürdigkeit und politisches Kapital zurückgewinnen.<sup>26</sup>

Schließlich ist es bemerkenswert, dass die Autoren die Relevanz ihrer Thesen wieder einschränken. Stefan Halper kann sich nicht entscheiden, ob es sich in China um einen "state-directed capitalism", eine "hybrid innovation" zwischen Markt und Staat, ob es eine Kombination zwischen einem autoritären Staat und einem freien Markt ("market authoritarianism") oder letztlich nur eine Kopie des koreanischen, exportorientierten, mit staatlichen Eingriffen versehenen Wachstumsmodells ist.<sup>27</sup> Gideon Rachman nimmt seine These einer 'zero-sum'-Welt zurück und fordert, dass anstatt der Rivalitäten und nationalen Interessen der Länder wieder die 'win-win'-Lösungen in den Blickpunkt geraten.<sup>28</sup> Schließlich stellt Ian Bremmer ausgerechnet in seinem Buch mit dem Titel 'The End of the Free Market' fest, dass die freien Märkten in den letzten zwei Jahrzehnte auch in den Entwicklungs- und Schwellenländern wie China und Indien einen Siegeszug aufweisen, der extrem schwer rückgängig zu machen ist.<sup>29</sup>

## 2. Ziel des Artikels

Die realistische Theorie internationaler Beziehungen warnt, dass der Aufstieg Chinas zu einem Krieg führen kann.<sup>30</sup> In diesem Zusammenhang ist es nicht sinnvoll, fragwürdige Vorwürfe an China zu richten oder Spannungen, politischer oder wirtschaftlicher Art, zu beschreiben, die es nicht gibt.

---

<sup>24</sup> Ikenberry, G.J. (2001, 2006, 2007).

<sup>25</sup> Dies steht im Einklang mit Joseph Nyes These von der zunehmenden Relevanz von 'soft power' bzw. von Geschichten. Der 'Beijing Consensus' ist eine solche neuen Geschichte, auf die die USA reagieren sollte, um China nicht 'soft power' zu überlassen. Halper, S. (2010), S. 239, 248.

<sup>26</sup> Halper, S. (2010), S. 238-240.

<sup>27</sup> Halper, S. (2010), S. 32, 69, 103, 123.

<sup>28</sup> Properly understood, the big global problems - climate change, global economic imbalances, nuclear proliferation, terrorism, resource shortages and failed states - are ripe for win-win solutions." Rachman, G. (2010), S. 264, 279-282.

<sup>29</sup> Bremmer, I. (2010), S. 174.

<sup>30</sup> "To put it bluntly: China cannot rise peacefully. It is important to emphasize, however, that I am not arguing that Chinese behavior alone will drive the security competition that lies ahead. The United States is also likely to behave in aggressive ways, thus further increasing the prospects for trouble in the Asia-Pacific region." Mearsheimer, J.J. (2010), S. 382.

Zuerst einmal soll in Punkt (3) erklärt werden, warum die bestehende internationale Wirtschaftsordnung alternativlos ist und China schon deshalb, Stefan Halper zum Trotz, ein 'stakeholder' dieses Systems ist.

In Punkt (4) wird begonnen, die These zu diskutieren, ob China und andere Schwellenländer unfair sind. Es überzeugt nicht, dies mit dem Idealbild der neoklassischen Ökonomie zu beantworten. Legt man eine wirklichkeitsnähere, dynamische Sicht der Wirtschaft und den 'Bargain' der Globalisierung zugrunde, führt dies zu anderen Schlussfolgerungen.

Punkt (5) erfolgt eine knappe Darstellung der Lage der Wirtschaft in China, um die These weiter zu verfolgen, ob China unfair ist.

Punkt (6) beschreibt die seit Jahren bestehenden, erfolgreichen, auf mehreren Ebenen befindlichen Arrangements der Konfliktbearbeitung, die die internationale Wirtschaftsordnung auszeichnen.

Im Fazit in Punkt (7) wird geschlossen, dass sehr viel weniger Druck im Kessel ist, als die drei Autoren behaupten und die zur Verfügung stehenden internationalen politischen Instrumente ausreichen, um die Schwellenländern in die Weltwirtschaft zu integrieren.

### **3. Die sicherheitspolitische Leistung der internationalen Wirtschaftsordnung**

Eine grundlegende Qualität des internationalen Systems der Staaten der Nachkriegszeit bezüglich sicherheitspolitischer Fragen wird von der Politikwissenschaft in seiner Relevanz nicht erkannt, weil hier die Wirtschaft ins Spiel kommt und wettbewerbspolitisches Wissen nötig ist: Die Nachkriegszeit ruht sowohl auf den Regeln des GATT und einer progressiv liberalisierten Wirtschaft auf als auch auf einer, die zuvor umfassend entkartellisiert wurde. Schon vor dem Zweiten Weltkrieg hatte Präsident Roosevelt eine Stärkung der Wettbewerbsbehörden und eine Kartellverfolgung in die Wege geleitet, weil er, unter andern durch die wirtschaftspolitische Kompetenz seines Teams, darunter Cordell Hull, Will Clayton und Clair Wilcox wusste, dass Wirtschaft, Macht und Sicherheit eng verbunden sind und dass dies auch eine internationale Dimension hat.<sup>31</sup>

---

<sup>31</sup> Präsident Roosevelt hatte den Kampf gegen private Macht erfolgreich zum Thema im Wahlkampf zu seiner zweiten Präsidentschaft gemacht und war u.a. durch eine Studie von Clair Wilcox genau über unfaire Praktiken in der U.S. Wirtschaft informiert. Es ist aus heutiger Sicht schwer zu vermitteln, wie die Wirtschaft vor dem Zweiten Weltkrieg verfasst war: nationale und internationale Kartelle, Patente als Ausgangspunkt

Seine Vision war die einer Welt, in dem - alle - Staaten (und alle Menschen) ihre existentiellen Bedürfnisse auf den Märkten erwerben konnten, ohne auf politische und destruktive private Einflussnahme zu stoßen.<sup>32</sup> Dies führt direkt zum GATT, der progressiven, aufgrund der Reziprozität nicht mehr auf breiter Ebene rückgängig zu machenden Senkung der Zölle, dem Meistbegünstigungsprinzip und der breit angelegten Inländerbehandlung. Die nationalen Interessen Amerikas standen damit im Einklang, wie der Zugang zu Rohstoffen und die Überzeugung, dass angesichts eines isolierten Amerikas, das einem feindlich gesonnenen anderen Kontinent gegenübersteht, die eigene freiheitliche und demokratische Ordnung nicht mehr aufrechterhalten werden könnte.<sup>33</sup>

Konkret: Wenn die Staaten existentielle Waren und Rohstoffe wie Öl, Transportmittel, Düngemittel, Lebensmittel, Maschinen etc. auf dem Weltmarkt kaufen können, nehmen sie sich weitaus weniger bedroht war, als wenn der Handel auf umfassende Weise entweder politisch oder privat kontrolliert wäre. Die Sicherheitslage im internationalen System der Staaten würde sich erheblich verschlechtern, wenn anstelle des Marktes politische Erwägungen oder private Machtwünsche wirtschaftliche Prozesse dominieren würden, weil dann alle Staaten sofort ihr Verhalten ändern würden, um den Zugang zu Waren und Ressourcen zu sichern. Dies ist der konkret fassbare, alltäglich sichtbare sicherheitspolitische, friedenserhaltende Effekt der Märkte etablierenden Welthandelsordnung des GATT bzw. der WTO. Die realistische Theorie internationaler Beziehungen und auch die neoinstitutionalistische Theorie kann diesen Effekt nicht erkennen, weil in Nachfolge von Edward Hawlett Carr vor allem Konflikte in der Weltwirtschaft betont werden.<sup>34</sup>

---

internationaler Kartelle, exklusive Gebietsabmachungen, Verträge über geteilte, monopolisierte Technologienutzung, Liefersperren, Kopplungsgeschäfte kombiniert mit kriminellen Grauzonenpraktiken aller Art und dies zu einem großen Teil auch international ausgedehnt. In Europa waren Kartelle verbreitet, die teils europaweit, etwa von Paris aus, verwaltet wurden. Hermanns (2008), S. 74-88.

<sup>32</sup> Siehe u.a. Atlantik Charta, 14. August 1941, Punkt 4: "Sie sind bestrebt, mit Rücksicht auf bestehende Verpflichtungen dahin zu wirken, dass alle Staaten, ob groß oder klein, ob Sieger oder Besiegte, gleichermaßen Zutritt zum Handel und zu den Rohstoffen der Welt erhalten, um zu wirtschaftlichem Wohlstand zu gelangen." Siehe die dritte Freiheit in seiner vier Freiheiten Rede zur Lage der Nation im amerikanischen Kongress vom 6. Januar 1941: "die Freiheit von Not. Das bedeutet, weltweit gesehen, wirtschaftliche Verständigung, die jeder Nation gesunde Friedensverhältnisse für ihre Einwohner gewährt."

<sup>33</sup> Leffler, M.P. (1992), S. 359; Grieco, J.M., Ikenberry, G.J. (2003), S. 124-162. Zum Thema Vorkriegszeit und dem nationalen Interesse der USA am Zugang zu Rohstoffen, siehe Marshall, J. (1995).

<sup>34</sup> Dies liegt u.a. am Gründungsmythos der modernen Politikwissenschaft, eben Edward Hawlett Carrs 'Twenty Years Crisis', welcher die von der Neoklassik angenommene natürliche Harmonie der Interessen beim Freihandel kritisiert hatte. Diese Diskussion, die in den Mittelpunkt stellt, dass Weltwirtschaft von Konflikten geprägt wird, wird aufgefrischt von Keohane, R.O. (1984), S. 51-54. Natürlich gibt es Konflikte, zumal in einer dynamischen Weltwirtschaft. Die bestehende Weltwirtschaft ermöglicht aber eine weitgehend funktionierende Versorgung mit existentiellen Waren. Dazu kommt, dass die Politikwissenschaft mit ihrer Betonung von Konflikten temporäre dynamische wirtschaftliche Gleichgewichte außen vorlässt, also den Fakt, dass selbst eine

Die Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung akzeptieren staatliche Unternehmen, zumal erwartet wird, dass sie sich im Wettbewerb mit privaten Firmen befinden und sich an Regeln halten müssen.<sup>35</sup> China hat für staatliche Unternehmen Inländerbehandlung zugesichert, d.h. staatliche Unternehmen dürfe nicht besser behandelt werden als private Firmen darunter ausländische in Bezug auf Steuern, Preis- und Verkaufspraktiken, Transport und Distributionsregeln etc., einzig die öffentliche Auftragsvergabe ist hiervon ausgenommen.<sup>36</sup>

Im Einklang mit der Inländerbehandlung reformierte China 2008 beispielsweise sein gesamtes Steuersystem.<sup>37</sup> Zusammen mit der Umsatzsteuerreform nach westlichen Vorbild, welches ebenfalls von Industrieverbänden gefordert wurde<sup>38</sup>, erhöht dies die Transparenz und verhinderte, dass das Steuersystem zur Subventionierung eingesetzt wird. Zuvor hatte China diverse Programme zur Umsatzsteuerrückerstattung, die als Exportanreize wirken, auslaufen lassen, auf Druck westlicher Staaten.<sup>39</sup>

Auch die multilateralen, direkt einklagbaren Subventionsregeln des Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen gelten für staatliche Firmen. Bei geringen oder moderaten Subventionen greifen die Regeln nicht, sehr wohl aber bei größeren (nur im Dienstleistungsbereich gibt es bisher keine Subventionsdisziplin, gut so, siehe Finanzkrise)<sup>40</sup>, aktuell sichtbar an den Luftfahrt-Fällen Boeing/DS353 und Airbus/DS316. Bei den aktuellen U.S.-China Konsultationen in der WTO über

---

dynamische Weltwirtschaft nicht immer und automatisch zu intensiven Konflikten führt, zumal die Faktoren politisch beeinflusst werden können, die die Dynamiken prägen.

<sup>35</sup> Dies ist erst einmal Nichtdiskriminierung zwischen Mitgliedstaaten des GATT. GATT Art. XVI.1 (a). Weiterhin muss im Einklang mit kommerziellen Erwägungen gehandelt werden. Dies wird als Anti-Umgehungsformulierung gedeutet, kann also bei gravierenden, problematischen Aktivitäten von Staatskonzernen als Klagegrund angeführt werden. Staatliche Unternehmen dürfen ihre exklusiven Privilegien und Möglichkeiten innerhalb dieses Spielraums nutzen. Siehe: Hermanns, U. (2008), S. 1261.

<sup>36</sup> Report of the Working Party, WT/ACC/CHN/49, 1 October 2001, Para. 15, 18-19, S. 3, eingeordnet als relevante Passage in Para 342, S. 71. Für die öffentliche Auftragsvergabe ist dies nicht relevant, für diese gilt GATT Art. III nicht, siehe Art. III.8 (a). Art. III Inländerbehandlung enthält sehr weitgehende Verpflichtungen, die sich nicht nur auf Steuern, sondern auch auf Verkaufsregulierungen, Transport etc. beziehen und sich auch auf faktisch weniger günstige Behandlung erstrecken. Hermanns, U. (2008), S. 1204-1221.

<sup>37</sup> Mindestinland bzw. 'local content'-Steueranreize wurden abgeschafft und ausländisch investierte Unternehmen wurden nicht mehr einer Einkommenssteuer von 15 % subventioniert, sondern, Schritt für Schritt, einer von 25 % ausgesetzt USTR (2009), S. 84-85.

<sup>38</sup> Dies wird gelobt von und entspricht den Forderungen von: European Chamber of Commerce (2010), S. 50.

<sup>39</sup> Siehe das Memorandum of Understanding im Kontext des WTO-Halbleiter-Falls, DS358, DS359. USTR (2009), S. 85-86.

<sup>40</sup> Hermanns, U. (2008), S. 1114-1198.

Windkraft geht es um nach dem SCM verbotene 'local content'-Subventionen, die die Nutzung heimischer Inputs fördern, nicht um Subventionen, die Preise beeinflusst haben sollen.<sup>41</sup>

Nicht WTO konform wäre es, wenn versucht würde, mit neuen staatlichen Importmonopolen einmal gemachte Zollkonzessionen rückgängig zu machen.<sup>42</sup> Auch an einem weiteren aktuellen Fall wird die Reichweite der WTO-Regeln deutlich. Beim WTO-Beitritt hatte sich China auf eine bestimmte Anzahl von Exportzöllen beschränkt und deshalb den Streitfall, DS394. In diesem Fall wurde nicht wegen Seltener Erden, sondern wegen Aluminium- und Stahlgrundstoffen geklagt.<sup>43</sup> Wie dem auch sei, China hat die Möglichkeit in Zukunft statt Exportzölle wettbewerbsrechtlich erlaubte Exportkartelle zu gründen und auf diese Weise mit erhöhten Preisen die ausgeführten Mengen beschränken<sup>44</sup>, sodass in Zukunft politische Lösungen gefragt sein werden.

Der Eindruck vermittelt, dass staatliche Unternehmen machen können was sie wollen und die WTO kaum handlungsfähig ist, der von den drei Autoren vermittelt wird, ist irreführend. China akzeptiert zwar nicht alle, aber die meisten WTO-Regeln, setzt Streitbeilegungsempfehlungen umgehend umsetzt und verhält sich in der Doha-Runde kooperativ.<sup>45</sup> Wenn Stefan Halper behauptet, dass die WTO keinen Beitrag dazu leistet, dass China zum 'stakeholder' des internationalen Systems wird, ist dies aufgrund der sehr wichtigen Rolle, die die WTO bezüglich der Absicherung des Marktzugangs für China spielt und aufgrund der globalen sicherheitspolitischen Rolle der WTO offen erkennbar falsch.<sup>46</sup>

---

<sup>41</sup> Siehe: USA vs. China - Measures concerning wind power equipment, DS419. Auch westliche Staaten nutzen im Windkraftbereich 'local content'-Vorgaben, so zwei kanadische Provinzen, Ontario und Quebec. USTR (2010a), S. 23.

<sup>42</sup> Dies folgt aus GATT Art. II.4 und aus den Zollkonzessionen Chinas und der Liste nicht-tarifärer Handelshemmnisse, die teils abgeschafft werden mussten. In diesen Listen sind Staatskonzerne aufgezählt. Würde in einem anderen Bereich oder in einem Bereich, in dem das Auslaufen von Staatshandel zugesagt wurde, beispielsweise ein neuer Staatshandelskonzern mit exklusiven Importrechten gegründet oder anderweitig der Handel staatlich neu reguliert, würde es sich um einen Verstoß gegen die WTO-Beitrittsbedingungen handeln. Siehe: Report of the Working Party, WT/ACC/CHN/49, 1 October 2001, Para. 7.1, 7.2, S. 76.

<sup>43</sup> Der Panel akzeptierte nicht Chinas Rechtfertigung der Maßnahmen mit dem Ausnahmeartikel Art. XX (g), weil keine umweltpolitisch motivierten Beschränkungen der heimischen Produktion vorläge. Das völkerrechtliche Prinzip der souveränen Verfügungsgewalt über Rohstoffe sei insgesamt gesehen in den WTO-Abkommen enthalten. USA, EU, Mexico vs. China - Measure related to the exportation of various raw materials, WT/DS394/R, WT/DS395/R, WT/DS398/R, 5 July 2011, S. 114, Paras. 7.385-7.388.

<sup>44</sup> "The central government was reported to be planning a rare earths industry association to improve the pricing power of China's miners". China Economic Review (2011), S. 8. Experten der Wettbewerbspolitik fordern seit Jahren Exportkartelle in den Industrieländern abzuschaffen, weil dies gegen die Prinzipien der Wettbewerbspolitik verstößt. In der Revision ihrer Wettbewerbsgesetze haben Deutschland und England Exportkartelle verboten. In den USA und auf EU-Ebene dürfen Exportkartelle weiter benutzt werden. Hermanns, U. (2005a), S. 82.

<sup>45</sup> Mehr Verweise dazu in Hermanns, U. (2011).

<sup>46</sup> Halper, S. (2010), S. 136-137.

Interessanterweise wird aus dieser sicherheitspolitischen Sicht ein Aspekt der internationalen Wirtschaftsordnung um so deutlicher erkennbar, bei dem die drei Autoren mit ihren Sorgen richtig liegen: ein Abgleiten in völlig intransparente staatliche Praktiken und weitgehend künstlich erzeugte Wettbewerbsvorteile könnte die internationale Wirtschaftsordnung unterminieren können und damit den ungünstigen sicherheitspolitischen Effekt auf das internationale System der Staaten haben, den Präsident Roosevelt unbedingt vermeiden wollte.

#### 4. Dynamische Theorie der Wirtschaft

Wie kann eine Diskussion über staatliche Eingriffe und unfaire Praktiken in der Wirtschaft geführt werden? Sicher nicht anhand des Vergleichsmaßstabs freier Märkte. Es gibt keine freien Märkte im neoklassischen Sinn. Die weltweite Wirtschaft ist dynamisch. Die Faktoren, die diese Dynamik prägen, reichen weiter als die neoklassische Theorie vorsieht, sie sind aber sehr wohl auf kohärente Art und Weise beschreibbar, eingrenzbar und empirischen Untersuchungen zugänglich.<sup>47</sup>

Die dynamische Wirtschaft beruht auf anpassungsfähigen Unternehmen, die über bestimmte technologische Fähigkeiten verfügen. Die Fähigkeiten werden gestärkt durch Wissen, darunter frei verfügbares Wissen i.S. von Wissensdiffusion, durch Technologiemärkte, die Verfügbarkeit von Fachkräften, Forschung & Entwicklung und den Zugang zu Finanzmärkten. Schon hier ist sichtbar, dass der Staat eine wichtige Rolle spielt. Er toleriert Wissensdiffusion und verhindert, dass Patente Wissen unlimitiert lange schützen und ermöglicht dadurch und weil er Fachkräfte bereitstellt und Forschung & Entwicklung subventioniert, eine intensivere Wissensdiffusion. Dies sorgt er dafür, dass mehr Firmen anpassungsfähiger bleiben als in einem alternativen Szenario. Dies mildert für die Firmen Risiken ab, ohne sie ganz abzuschaffen.<sup>48</sup> Innerhalb der Industriesektoren etablieren sich dynamische Gleichgewichte, die über einen längeren Zeitraum stabil bleiben, dann aber zu einem Strukturwandel etwa durch Firmenübernahmen führen.<sup>49</sup> Die zumindest partiell erkennbare Tendenz hin zu großen Firmen ist zu einem Teil durch Vorteile der Massenfertigung bzw. Skalenökonomien erklärbar, dazu kommen aber weitere Vorteile, letztlich auch solche, bei denen die Wettbewerbsbehörden wach werden.

---

<sup>47</sup> Die ordoliberalen Theorie Euckens kann als dynamische Theorie aufgefasst werden und dies kann mit vielen Studien aus der Industrieökonomie untermauert werden. Die obige Darstellung beruht, mit vielen Verweisen zu empirischen Studien auf Hermanns (2008), wobei hier u.a. Bezug genommen wird auf Forschungen zu Technologiediffusion von Edwin Mansfield, zu technologischen Fähigkeiten von Sanjaya Lall sowie frühe Ideen von Ha-Joon Chang, siehe: Hermanns, U. (2008), S. 74-145. Diese Ansichten sind kompatibel mit Hildebrand, D. (2009) Konzeption der Wirtschaftstheorie des Europäischen Wettbewerbsrechts, soweit sie komplexe dynamische, wohlfahrtsfördernde Situationen beschreibt.

<sup>48</sup> Hermanns, U. (2008), S. 73-110, 317-406.

<sup>49</sup> Siehe etwa: Nelson, R.R., Winter, S.G. und ihr Buch 'An Evolutionary Theory of Economic Change' (1982).

Hören Politikwissenschaftler von großen Firmen, sind sie teils davon überzeugt, dass der Markt allein von privater Macht bestimmt wird.<sup>50</sup> Das stimmt nicht, denn selbst in engen oligopolistischen Märkten gibt es noch Wettbewerb und dieser mildert Macht ab - dies hatte Walter Eucken schon erkannt, mit seiner These, dass der Markt das genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte ist.

Das neoklassische Konzept von freien Märkte sieht nicht, dass der Staat in unterschiedlichem Maße, dies variiert in den Ländern über die Geschichte, die dynamischen Faktoren - mal mehr oder mal weniger direkt - beeinflusst hat. Die westlichen Staaten haben beispielsweise den Strukturwandel hin zu größeren Firmen in bestimmten Sektoren begleitet und teils subventioniert. Bereits Ende der sechziger wurde Europa von den USA aufgefordert, seine Unternehmensgrößen zu steigern, weniger rentable Produktionsstätten zu schließen und multinationale Konzerne zu formen.<sup>51</sup> Dies gelang sehr erfolgreich. In der europäischen Stahlindustrie lagen die Subventionen in der Zeit der Umstrukturierung über den Investitionen der Firmen selbst. In den USA übernahm der Staat Pensionsverpflichtungen und schützte Stahl- und Automobilfirmen.<sup>52</sup> Auch in der EU wurde die Automobilindustrie subventioniert und über Jahrzehnte außenhandelspolitische Schutzmaßnahmen der Chemieindustrie geduldet.<sup>53</sup> Dazu kam, dass die Wettbewerbspolitik in den achtziger Jahren das Signal gab, dass Firmenzusammenschlüsse großzügiger bewertet werden.<sup>54</sup> Als dieser Strukturwandel erfolgreich abgeschlossen war, waren viele Firmen fit für Liberalisierung, (nicht immer konsequent durchgeführte) Privatisierung und Globalisierung, passend dazu wurden die wirkungsvollen Zollsenkungen der Tokio-Runde erst mit Ende der Implementationsperiode, 1987, ganz umgesetzt.<sup>55</sup>

Gegen die Thesen der drei Autoren ist nun festzustellen, dass ausgerechnet in den Bereichen, die als Beispiel für aktuell zunehmenden Staatseinfluss angesehen werden seit Jahrzehnten sowohl in den Industrieländern als auch Entwicklungsländern staatlicher Einfluss auf die Wirtschaft besteht. Dies gilt für die Sektoren: Stahl, Öl- bzw. Petrochemie, Energieversorgung, Schiffbau, Verteidigungs- und Flugzeugindustrie. Der "resource nationalism", also die staatliche Kontrolle von Ölkonzernen ist

---

<sup>50</sup> Weil Konkurrenten "nach und nach aus dem Markt" fallen und ein Monopol oder ein Oligopol entsteht, wobei dadurch der Wettbewerb ganz aufgehoben sei. Abromeit, H. (2009), S. 41.

<sup>51</sup> OECD (1968); Scherer, F.M. et al. (1975).

<sup>52</sup> Zwischen 1975 bis 1995 150 Mrd. DM, über den selbst finanzierten Kapitalinvestitionen von 130 Mrd. DM. Hermanns, U. (2008), S. 777-781, 789.

<sup>53</sup> In der EU 1989 bis 1993 Beihilfen von 4,8 Mrd. ECU. Hermanns (2008), S. 784.

<sup>54</sup> Hermanns, U. (2005a).

<sup>55</sup> Ein Überblick über die Subventionen, die F&E-Subventionen, den Protektionismus, die VERs, die Umstrukturierungen in der Zeit des 'Embedded Liberalism' in den einzelnen Sektoren bietet Hermanns, U. (2008), S. 651-918.

keinesfalls ein neues Phänomen ist, wie dies Stefan Halper behauptet.<sup>56</sup> Schon daraus lässt sich schließen, dass die Interventionen des chinesischen Staates im Stahl-, Öl bzw. Petrochemie, Energieversorgung und letztlich auch im Chemiebereich nicht unbedingt zu internationalen Spannungen führen müssen. So wurde akzeptiert, dass China seine Stahlindustrie zum Anlass des WTO-Beitritts mit 6 Mrd. Subventionen modernisiert hat und keine WTO-Klage dagegen angestrengt.<sup>57</sup>

Angesichts einer dynamischen Wirtschaft spricht viel dafür, dass die Schwellenländer nur erfolgreich in die Weltmärkte integriert werden können, wenn sie über eine staatliche Rahmenordnung verfügen, die anpassungsfähige Firmen ermöglicht. Dazu gehören wettbewerblich verfasste Märkte, aber auch Aktivitäten des Staates, um den Erwerb technologischer Fähigkeiten und den Zugang zu Finanzmärkten fördern, wenn in diesen Bereichen Marktversagen vorliegt, d.h. Chancen auf Wohlfahrtssteigerung nicht genutzt werden.<sup>58</sup> Große Firmen haben bessere Möglichkeiten verfügbare Technologie zu absorbieren, Forschungs- und Entwicklungskosten über große Losgrößen zu verteilen und eine langfristige Finanzierung zu sichern. Insofern ist sachlich bzw. neutral rechtfertigbar, wenn ein Land wie China versucht eine bestimmte Anzahl staatliche Unternehmen zu erhalten, die als staatliche Holdingstrukturen für unterschiedliche Unternehmensformen, Joint-Ventures und rein chinesische Firmen genutzt werden. China hat das Joint-Venture nicht erfunden: Korea hat Joint Ventures und Kapitalbeteiligungen u.a. mit deutschen Autozulieferern für den Aufbau seiner Automobilindustrie genutzt.<sup>59</sup>

Die Industrieökonomie beschreibt zudem, dass in der Nachkriegszeit Herausforderer in bestehende weite oder engere Oligopole integriert werden konnten. Neue Firmen sind, sobald sie gewisse Marktanteile erobert haben, daran interessiert, sich an die oligopolistische Preisgestaltung d.h. an

---

<sup>56</sup> "If command-and-control capitalism signals a strategic rejection of the market-democratic doctrine, then it has emerged with a handful of common characteristics. The most prominent is the development of large energy corporations and national champion companies, which are heavily in bed with the ruling political elite. The largest thirteen oil companies in the world are now owned and run by governments." Halper, S. (2010), S. 122. 'Resource nationalism' ist auch mit Demokratien verbunden, Malaysia, Indonesien, Brasilien und Mexiko sind hier Gegenbeispiele.

<sup>57</sup> Hermanns, U. (2001), S. 286.

<sup>58</sup> Marktversagen besteht klar erkennbar in Indonesien, weil der Staat es nicht schafft, diverse Investitionsmöglichkeiten, die nicht von Marktakteuren wahrgenommen werden, zu initiieren bzw. zu begleiten. Siehe dazu Hermanns, U. (2005), S. 23. Indien hat über die Nachkriegszeit Chancen der Liberalisierung nicht wahrgenommen, genauso aber auch staatliche Chancen Marktversagen zu bekämpfen, nicht erkannt, bis es mit einem staatlichen 'Inkubator'-Projekt mit Suzuki die Automobilproduktion revitalisiert hat. Hermanns, U. (2008), S. 442-457.

<sup>59</sup> So verfügte der Autozulieferer Tong-Il über Kapitalbeteiligungen sowie Technologietransferabkommen mit der Wanderer Maschinenbaugesellschaft mbH, der Heyligenstädt Werkzeugmaschinen GmbH sowie der Zahnradfabrik Friedrichshafen. Hermanns, U. (2008), S. 435-441.

höhere Preise anzupassen.<sup>60</sup> In der Globalisierung müssen in den nächsten Jahren nicht 20 sondern vielleicht 4 neue, erfolgreiche Automobilfirmen in den Markt integriert werden, die ist möglich. Die moderne Wirtschaft ist durch die Inputintensität bzw. Intensität der Arbeitsteilung geprägt, die bei ca. 1/2 des Umsatzes liegt.<sup>61</sup> Dies bedeutet konkret, dass auch staatliche Firmen zu 1/2 Inputgüter in ihrer Produktion einsetzen, und viele Firmen davon profitieren. Dazu kommt, dass die Aktivitäten staatlicher Unternehmen zu zwei positiven Effekten führen, einer Zunahme des internationalen Wettbewerbs und der damit verbundenen Inflationsdisziplin.

Wie dem auch sei: Es kommt ein Element dazu, das nicht mehr so sachlich und neutral bewertbar ist, nämlich der Globalisierung-'Bargain' mit China: China hat nicht nur Zölle abgesenkt, sondern Direktinvestitionen in sehr vielen Bereichen zugelassen, und eröffnet damit sowohl Zugang zum heimischen chinesischen Markt als auch Zugang zum Faktor Arbeit d.h. zu seinen niedrigen Löhnen. Beides stärkt westliche mittelgroße und große internationale Firmen im Wettbewerb auf weltweiter Ebene. Im Gegenzug erhofft sich China ein beschleunigtes wirtschaftliches Wachstum durch einen intensiveren Wissens- bzw. Technologietransfer<sup>62</sup>, wobei dieser Punkt eng mit der Joint-Venture-Pflicht in bestimmten Sektoren verbunden ist, denn dadurch wird gehofft, Technologietransfer beschleunigen zu können. Vergessen wird oft, dass zu diesem 'Bargain' auch gehört, dass die ausländischen Firmen durch ihre Präsenz auf dem chinesischen Märkten Wissensdiffusion und Technologietransfer verhindern, indem sie hohe Marktanteile erobern oder damit verhindern, dass chinesische Wettbewerber profitabel arbeiten und hohe F&E-Ausgaben finanzieren können.<sup>63</sup>

Es ist Aufgabe der Politik in regelmäßigen Verhandlungen zu überprüfen, ob der 'Bargain' noch fair ist und beide Seite davon profitieren. Bei den Verhandlungen mit China sollte die sachlich-dynamische Sicht und eine kühle Abwägung des 'Bargains' leitend sein - nicht ein Beharren auf dem Abbau sämtlicher staatlicher Interventionen. Stefan Halper und Ian Bremmer behaupten dagegen, dass

---

<sup>60</sup> Hermanns, U. (2008), S. 127-137.

<sup>61</sup> "For the United States, Japan, and India, these shares are all about 46%. For China, the share is 64%. Across 21 countries (mostly OECD, but including Brazil, China, and India as well), the average intermediate goods share is 52.4%, with a standard deviation of about 6%." Jones, C.I. (2008), S. 26.

<sup>62</sup> Es gibt natürlich keine offizielle Liste derartiger 'Bargains'. Manchmal werden die 'Bargains' allerdings offen erwähnt: "Durch Investitionen in China erhielten europäische Unternehmen Zugang zu kostengünstigen Produktionsfaktoren und konnten so wettbewerbsfähig bleiben. Ein erheblicher Teil der Wertschöpfung von Erzeugnissen 'Made in China' fließt europäischen Unternehmen zu. Auf diese Weise konnten europäische Unternehmen auch Arbeitsplätze und wirtschaftlich rentable Tätigkeiten, wie Forschung, Design, Marketing, weltweites Management und komplizierte Fertigungsverfahren, in der EU erhalten. Einige Investitionen in China haben europäischen Firmen geholfen, Marktanteile auf dem chinesischen Markt zu gewinnen, und unsere Exporttätigkeit gefördert." Arbeitsunterlage der Kommission zu KOM (2006) 631 endgültig: Mit der engeren Partnerschaft wächst die Verantwortung. Strategiepapier für eine Handels- und Investitionspolitik der EU gegenüber China. Wettbewerb und Partnerschaft. KOM (2006) 632 endgültig, Brüssel, 24.10.2006. Siehe EU (2006a), S. 7.

<sup>63</sup> Siehe auch Bennett, D. et al. (1999). Dieser Teil des Bargains wird etwa in Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010) diskutiert.

staatliche Eingriffe in die Wirtschaft in China nicht nur zunehmen, sondern dass sie durchgängig unfair sind.<sup>64</sup> Dass China sich unfair verhält, ist vor einem dynamischen Hintergrund bisher nicht ersichtlich, siehe auch die folgenden Informationen:

## 5. China

Stefan Halper gesteht zu, dass "China may consist of *many* Chinas".<sup>65</sup> Allerdings gibt er hier nur ein Zitat wieder und weiß nicht wovon er spricht. Was bedeutet dies bezüglich der Fragestellung hier?

Der wenig bekannte Hintergrund des Aufstiegs Chinas ist, dass die Umstrukturierung der chinesischen staatlichen Firmen von den amerikanischen Investmentbanken angestoßen wurde. Als erstes wurde China Mobile von einem regionalen Anbieter zu einem chinaweiten Konzern gemacht. Von Goldman Sachs wurden zwei großvolumige Schuldverschreibungen von Goldman Sachs aufgelegt wurden 1997 US\$ 4,5 Mrd. und 2000 US\$ 32,8 Mrd.<sup>66</sup> Nach diesem Erfolg wurden weitere Industriebereiche ausgesucht, die für eine Restrukturierung in Frage kamen, dies waren bis 2001 PetroChina, China Unicom, Sinopec, China National Offshore Oil, und der Aluminiumkonzern Chalco.<sup>67</sup>

Damit war das 'National Team' chinesischer multinationaler Firmen etabliert, zu dem Peter Nolan seine bekannte Studie (2001) vorlegte. Er zeigt ausführlich die Schwäche der chinesischen Firmen hinsichtlich Profiten und F&E-Ausgaben.<sup>68</sup> Eine Reihe chinesischer Firmen, die von Gründerunternehmern aufgebaut wurden, mussten aufgeben.<sup>69</sup> Westliche Firmen verfügen über ein

---

<sup>64</sup> Die Vorwürfe sind, wenngleich ein wahrer Kern darin enthalten ist, zu pauschal und zu martialisch formuliert: "State capitalism is a match in which government controls most of the referees and enough of the players to improve its chances of determining the game's outcome. Spectators profit from some limited level of genuine competition, but the state rigs the game to ensure that favored players have what they need to score the vast majority of points on its behalf." Bremmer, I. (2010), S. 5. "National champions are companies that remain in private hands (though governments sometimes hold a large minority stake) but rely on aggressive material support from the state to develop a commanding position in a domestic economy and its export markets. Bidding of state contracts is often rigged in their favor. They have access to cheap financing from state-owned banks, tax breaks from central and local governments, and near-monopoly control of entire economic sectors." Bremmer, I. (2010), S. 67.

<sup>65</sup> Halper, S. (2010), S. 206.

<sup>66</sup> Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 160-164.

<sup>67</sup> Hier werden nur die IPOs bis 2001 aufgezählt, danach gab es weitere, u.a. bezüglich der Banken sowie Air China, China Shenhua Electric, China Telecom sowie Versicherungskonzerne. Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 162-163.

<sup>68</sup> Nolan, P. (2002), S. 122-130.

<sup>69</sup> Beispiel Yuchai Diesel. Firmen wie Caterpillar, Cummings und Detroit Diesel dominieren den Markt für Dieselmotoren für Lkw. Hohe Forschungsausgaben sind nötig, um neue Motoren zu entwickeln. Dagegen konnte Yuchai mit einem Operating Profit von (yuan/rmb): 1991: 5,1 Mill.; 1992: 86,6 Mill.; 1993: 263,0 Mill.; 1994: 529,1 Mill. 1995: 448,5 Mill. nicht mithalten (500 Mill. Renminbi Yuan sind heute 53 Mill. Euro, 04.06.2011, Oanda-Umrechnung). Nolan, P. (2001), S. 548-577.

beängstigendes Portfolio an Vorteilen. In einer Vielzahl von Märkten haben wenige Firmen Weltmarktanteile von 50-80 %.<sup>70</sup>

Im Zeitraum 1998 bis 2007 ist in China starker Trend abnehmenden staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft zu verzeichnen. Bemerkenswert ist zuerst einmal, dass der Anteil staatlicher Firmen, die noch 1998 für 80 % der Beschäftigung aufkamen, stark geschrumpft ist (2007 nur noch 22 % der Beschäftigung). Eine wichtige Rolle hat die Privatisierungswelle ab 2001 gespielt, hier haben z.B. viele ehemalige Angestellte etwa mittelgroße staatliche Firmen übernommen.<sup>71</sup> In den östlichen Küstenprovinzen kommt der private Sektor auf 80 % der Wertschöpfung im verarbeitenden Sektor.<sup>72</sup> Vor allem Guangdong, das Yangzi River Delta mit Shanghai und die Jiangsu Provinz ist von privaten chinesischen Firmen und ausländischen Direktinvestitionen dominiert. Diese Gebiete ziehen kontinuierlich ca. 70 % der ausländischen Direktinvestitionen an.<sup>73</sup> Insgesamt wird geschätzt, dass in China der Anteil der Industriesektoren, die direkt von staatlichen Unternehmen dominiert werden 2007 bei 31 % der Wertschöpfung und 47 % des investierten Kapitals lag.<sup>74</sup>

Den ausländischen Investoren geht es gut in China, trotz dieses verbliebenen Anteils des Staates an der Wertschöpfung. Hinter den jährliche Wirtschaftswachstumsraten Chinas: 2006: 12,7 %; 2007: 14,2 %; 2008: 9,6 %; 2009: 9,1 %<sup>75</sup> verstecken sich auf Firmenebene bzw. in einzelnen Produktbereichen sehr profitable Aktivitäten und Umsatzwachstumsraten von jährlich 20 % bzw. viel mehr.<sup>76</sup>

In der Fortune 500 Liste ist China 2010 mit 46 Firmen vertreten.<sup>77</sup> Ein Teil dieser Firmen verfügt deshalb über einen so großen Umsatz, weil sie als Banken und Versicherungen geschützt operieren, als Öl- und Petrochemiefirma oder Energieversorger, Transport, Telekom etc. eine große Kundenbasis und große Umsätze haben oder weil, im Automobilbereich, es sich um Holdingfirmen handelt, die chinesische-ausländische Joint-Ventures enthalten. China FAW Gruppe verdankt ihre

---

<sup>70</sup> Nolan, P. (2007), S. 23-25.

<sup>71</sup> Diese Daten aus: OECD (2010), S. 106-107. Die Privatisierung viele staatlicher Unternehmen wird beschrieben in IFC (2005), sowie IFC (2000).

<sup>72</sup> Diese Daten aus: OECD (2010), S. 106-107.

<sup>73</sup> Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 8.

<sup>74</sup> Diese Daten aus: OECD (2010), S. 106-107.

<sup>75</sup> World Bank (2011).

<sup>76</sup> Das U.S. China Business Council (2010), stellt in einer aktuellen Umfrage fest, dass ca. 80 % der Investoren in China seit Jahren profitabel arbeiten und dass selbst im Krisenjahr 2009 die Umsätze bei 21 % der Firmen über 20 % stiegen, bei 44 % immerhin zwischen 10-20%. Für das Jahr 2010 gaben 68 % der Firmen weiterhin an, dass ihre Profitabilität in China höher lag als anderswo. Es wird mehr Wettbewerb befürchtet, allerdings nicht nur von chinesischen staatlichen Firmen, sondern weil vermehrt weitere westliche Firmen auf dem Markt präsent sind. U.S. China Business Council (2010), S. 3.

<sup>77</sup> Fortune 500 Liste (2010).

gute Position VW, Shanghai Automotive General Motors sowie anderen und Dongfeng Motor zumindest zu einem Teil Nissan. Die kleineren genuin chinesischen Automobilproduzenten haben niedrige Jahresgewinne und kaum F&E-Ausgaben, Ausnahme ist derzeit die größere Firma Dongfeng, die zwar noch Nissan enthält, aber mit eigenen kleinen Automobilen und Lkw erfolgreich ist und vom intensiven Technologietransfer in diesem Bereich profitiert, wobei der Jahresgewinn von 702 Mill. immerhin moderat hoch ist. COFCO und Noble Group sind diversifizierte Agrar- und Rohstoffhändler, Shenhua Group ein diversifizierter Energie, Kohle, Logistik etc. Konzern. China North Industries Group gehört zur Verteidigungsindustrie. Sodann erscheinen in der Liste die Stahlkonzerne Jiangsu Shengang, Wuhan Iron and Steel, Sinosteel (mitsamt Ausrüstungs- und Maschinenbauunternehmen) und der Aluminiumhersteller Chalco. Ohne die großen, diversifizierten Hongkonger Mischkonzerne Jardines und Hutchinson Whampoa wären zwei Firmen weniger auf der Liste. Ebenso auf der Liste befindet sich die einzige chinesische Firma, die in Augenhöhe mit ihren Wettbewerbern in globalen F&E Vergleichen auftaucht, der Telekommunikationsausrüstungshersteller Huawei mit US\$ 1,1 Mrd. F&E Ausgaben, alle anderen chinesischen Firmen sind bezüglich F&E weit unter ihren Wettbewerbern angesiedelt.<sup>78</sup>

Zugunsten der drei Autoren festzuhalten, dass seit 2005 in China tatsächlich eine Veränderung der Wirtschaftspolitik erfolgt ist, die mit dem zunehmenden Einfluss des Staates auf die Wirtschaft zumindest in einigen Bereichen einhergegangen ist. Dies ist auch - aber nicht nur - durch den Wunsch der Kommunistischen Partei Chinas zu erklären, durch Einfluss auf die Wirtschaft ihre Macht zu erhalten.<sup>79</sup> Wie dem auch sei, die Charakterisierung von Halper ist falsch, dass bestimmte Sektoren in China ganz vom Staat kontrolliert sind.<sup>80</sup> Bremmer formuliert bezüglich der sektoralen Kontrolle nicht wirklich vorsichtiger.<sup>81</sup>

Erstens hat die State-owned Assets Supervision & Administration Commission (SASAC<sup>82</sup>) 2006 eine Liste 'strategischer' Industrien definiert, die unter der Kontrolle des chinesischen Staates bleiben sollen. Für diese Definition gab es auch innenpolitische Gründe: Vor der Gründung der SASAC gab es

---

<sup>78</sup> Die umfassendste Übersicht über weltweite F&E-Investitionen bietet: BIS (2010a), S. 161.

<sup>79</sup> So Bremmer, I. (2010), S. 175; Halper, S. (2010), S. 121.

<sup>80</sup> "Various sectors of the Chinese economy are very much private - retail, agriculture, and service industries (except for the banking industry). But then, large strategic sectors, such as steel, aluminium, energy, transport, communications, and the banking system, are owned by the government". Halper, S. (2010), S. 123.

<sup>81</sup> "As in Russia, officials in Beijing have carved out strategic sectors, including telecom, shipbuilding, oil, petrochemicals, and steel, that are now virtually closed to significant levels of foreign investment." Bremmer, I. (2010), S. 140. "Governments dominate key domestic economic sectors. The oil companies they own now control three quarters of the world's crude oil reserves. They use state-owned companies and favored privately owned companies to intervene in global markets for aviation, shipping, power generation, arms production, telecommunications, metals, minerals, petrochemicals, and other industries." Bremmer, I. (2010), S. 6.

<sup>82</sup> Siehe Webseite: <http://www.sasac.gov.cn>.

in China eine Übernahmewelle chinesischer durch ausländische Firmen, mit US\$ 46 Mrd. im Jahre 2005. Im Jahr 2006 hatten etwa ausländische Unternehmen den Kauf von 818 chinesischen Unternehmen angestrebt. Im Jahre 2005 wurden nur 6 % der Übernahmen vom chinesischen Staat blockiert, 2006 stieg diese Zahl auf 27 % an, u.a. als es zu einem Protest gegen die Übernahme von Xugong von Carlyle kam.<sup>83</sup>

Zweitens wurde die Liberalisierung der Finanzmärkte nicht, wie noch unter Zhu Rongji geplant, weiter betrieben, siehe dazu aktuell Walter, C.E., Howie, F. (2011). Der überwiegende Teil der Finanzmärkte befindet sich unter staatlicher chinesischer Kontrolle mittels der vier großen Banken (ICBC, BOC, CCB, ABC) die einen Anteil von 54 % der gesamten Investitionsbestände und 64 % Anteil an den ausstehenden Krediten.<sup>84</sup> Das chinesische Wirtschaftswachstum wird über Schuldverschreibungen, die von Staat, Ministerien, Regionalregierungen, staatlichen und quasi-staatlichen Unternehmen aufgelegt werden und die gegenseitig 'gekauft' werden finanziert. Die Schuldverschreibungen werden auf den elektronischen Anzeigetafeln angezeigt, aber kaum gehandelt, der Wert ist somit unsicher, dies wird von Walter/Howie als "pyramid scheme" bezeichnet.<sup>85</sup> Speziell dieser Fakt ist ein großer Unsicherheitsfaktor bzw. Grund für Intransparenz, weil die Finanzmärkte genutzt werden, staatlichen Unternehmen günstige Kredite einzuräumen. Es ist weiterhin erwähnenswert, dass auch ausländische Banken und Investoren in China aktiv sind. Beispielsweise verfügt der U.S. Finanzinvestor Carlyle über US\$ 2,5 Mrd. in 40 Investitionen.<sup>86</sup> Beispielsweise werden vom Aluminiumhersteller Chalco 29,07 % der Anteile von amerikanischen Investmentbanken gehalten. JP Morgan hält Anteile des kleinen Pekinger Supermarkts Wu Mart.<sup>87</sup>

Wie sieht die SASAC Liste der Industrien aus?

**Tabelle 1. State Council Opinion List of Industries 2006**

Categories	Industries included	Ownership objective	Number
(1) Strategic and key industries	Defence, power generation and distribution, telecom, oil & petrochemical, coal, civil aviation, shipping	Maintaining 100 percent state ownership or absolute control; increasing state-owned assets in these industries.	40
(2) Basic and pillar industries	Machinery, auto, IT, construction, steel, base metals, chemicals, land surveying, R&D.	Absolute or conditional relative controlling stake; enhancing the influence of state ownership even as	60

<sup>83</sup> Mattlin, M. (2007), S. 17-18.

<sup>84</sup> Plus eine, nicht namentlich genannte, über Aktien kontrollierte Bank EU (2007), Study 7 Financial Services, S. 19.

<sup>85</sup> Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 104.

<sup>86</sup> McMahon, D. (2010).

<sup>87</sup> Als H-Shares. Wu Mart (2010), S. 31.

		the ownership share is reduced where appropriate	
(3) Other industries	Other industries, Trading, investment, medicine, construction, materials, agriculture, geological exploration.	Maintaining necessary influence by controlling stakes in key companies; in non-key companies state ownership will be clearly reduced.	40

Modifiziert aus Mattlin (2007), S. 15.

Die Zahl der der SASAC unterstellten Firmen nach Restrukturierungen auf 80 bis 100 sinken, was (1997 lag die Anzahl bei 1000 aktiv vom Staat gelenkten Firmen).<sup>88</sup> Nur ca. 40 Firmen sind im Moment profitabel, wobei diese für 95 % der Profite im staatlichen Sektor aufkommen.<sup>89</sup>

Die o.g. Zahl von 40 profitablen Unternehmen ist zwar nicht identisch mit - korrespondiert aber mit einer anderen wichtigen Zahl: In 54 staatlichen Unternehmen sind Personen als CEO/Chairman angestellt, die aus der "central nomenklatura list" der kommunistischen Partei ausgewählt werden, Ministerrang innehaben, auf derselben Ebene wie Staatsratsmitglieder und Provinzgouverneure stehen und immerhin als alternierende Mitglieder dem Zentralkomitee angehören können.<sup>90</sup> Vollmitglieder im Zentralkomitee sind die CEOs der China National Nuclear Group und der China Commercial Aircraft Corp. Ltd.<sup>91</sup> Diese Personen haben fraglos die Möglichkeit ihren politischen Einfluss zum Vorteil ihrer Firmen einzusetzen.<sup>92</sup> Die SASAC kann nur die zweite Reihe der Manager benennen, die CEOs/Chairmen werden, s.o., vom Zentralkomitee bestimmt.<sup>93</sup>

Wichtig für die Einschätzung der Situation ist, dass selbst in den Bereichen, die für absolute staatliche Kontrolle vorgesehen sind, private ausländische Firmen aktiv sind, beispielsweise im Bereich Energieanlagenherstellung. Hier ist der Marktanteil staatlicher Firmen auf 12 % gesunken, die ausländischen Joint-Ventures, Siemens, ABB, GE Energy, Mitsubishi Heavy Industries kommen auf 55 % des Marktes auf, der jährlich um 44 % gewachsen ist (2006).<sup>94</sup> Dies ist ein Beispiel dafür, wie durch Marktpräsenz Technologietransfer bzw. der Aufbau von technologischen Fähigkeiten bei chinesischen Firmen verhindert werden kann.

<sup>88</sup> Die Zahl ist bereits von 196 auf 141 abgesunken. OECD (2010), S. 109. Aktuell sind es 123, siehe EURObiz (2011), S. 15. In einer anderen Publikation werden frühere Zahlen genannt. So sei 1997 die Rede davon gewesen, dass 1000 Unternehmen aktiv vom Staat gemanagt wurden. EU (2007), Study 3, Transport Equipment - Automotive, S. 14

<sup>89</sup> Mattlin, M. (2007), S. 37.

<sup>90</sup> Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 167.

<sup>91</sup> Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 168.

<sup>92</sup> Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 167.

<sup>93</sup> Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 169-170.

<sup>94</sup> Von 2002 710 staatlichen Firmen waren 2006 nur noch 480 übrig. Der Staat ist aber entschlossen, mehrere große Firmen, etwa Shanghai Electric, Dongfang Electrical Machinery und Harbin Power Equipment, zu erhalten. EU (2007), Study 1 Machinery, S. 11-12.

Stahl und Chemie sind die beiden Sektoren, in denen chinesische staatliche Unternehmen derzeit ihre Marktpräsenz ausbauen. Dennoch sind weiterhin chinesisch-ausländische Joint-Ventures aktiv, etwa Bereich Edelstahl für die Automobilindustrie und den Haushaltsgerätebereich. Es sind Shanghai Krupp Stainless (SKS) das Joint-Venture mit dem staatlichen Baosteel<sup>95</sup>, soweit TAGAL, das Joint-Venture mit Ansteel<sup>96</sup>, mit insgesamt ca. 1,2 Mill. t Flachstahl Produktionskapazität, Baosteel verfügt über Joint-Ventures mit Nippon Stahl sowie Acelor zur Fertigung von Blechen für die Automobilindustrie.<sup>97</sup> Dazu kommen viele kleinere Joint-Ventures. So das Jiaying NYC Industrial Co. Ltd. und die Ningxia Kocel Steel Foundry Co. Ltd. gehalten 49 % von Voest-Alpine (dieser riesige österreichische Konzern ist seit 2003 nicht mehr staatlich). Die Marktanteile der ausländischen Firmen sind dabei nicht zu vernachlässigen. Bei ca. 10 Mill. t Edelstahlproduktionskapazität in China derzeit<sup>98</sup>, kommen die vier großen Joint Ventures vielleicht auf einen Marktanteil 25 %.

Derzeit werden ausländische Großprojekte im Chemiebereich, neben den drei großen Joint Ventures von BASF, BP und Shell, nicht mehr genehmigt. China baut momentan eigene große Anlagen für die Grundchemikalienproduktion auf. Die Präsenz ausländischer Unternehmen und die Importe im Spezialchemiebereich bleibt aber hoch.

Hier können nicht alle Industriesektoren diskutiert werden, letztlich haben vollständig ausländisch kontrollierte Firmen oder chinesisch-ausländische Joint-Ventures in vielen Bereichen eine starke Stellung und sind erfolgreich: im Halbleiterbereich teilen sich chinesische Firmen und Joint-Ventures den Markt, eine starke, zunehmend erfolgreiche Stellung haben ausländische Firmen im Bereich Maschinenbau, speziell nicht-elektrischer Maschinen, im Bereich Pharma, Dienstleistungen (Supermarktketten, Direktverkäufe über das Internet, Metro und Tesco bauen derzeit integrierte Kühllogistikketten aufgebaut), Landwirtschaft, Getränke und Lebensmittel.

An Daten zum internationalen Handel ist erkennbar, dass die vollständig ausländisch kontrollierten Firmen und die chinesisch-ausländischen Joint-Ventures stärker werden. Sie erhöhten im Bereich der Lohnveredelungsexporte ihren Anteil von 2000: 71 % auf 2006: 84 %, kurzum, sie dominieren diesen Bereich; und im Bereich normaler Exporte steigt ihr Anteil von 2000: 19 % auf 2006: 28 %.<sup>99</sup> Der bis 2006 auf 72 % zurückgegangene relativ Anteil chinesischer staatlicher und privater Firmen am

---

<sup>95</sup> Siehe Webseite: <http://www.skschina.com>.

<sup>96</sup> Siehe Webseite: <http://www.tagal.cn>

<sup>97</sup> Deutsche Bank Research (2004), S. 2.

<sup>98</sup> ISSF (2011), S. 1-3.

<sup>99</sup> Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 4.

normalen - nicht lohnveredelten Handel Chinas<sup>100</sup>, lässt sich allerdings nicht einfach i.S. von Erfolg oder Misserfolg deuten, denn die absoluten Zahlen steigen an. Die Zahlen lassen es zu eine Größenordnung für die Exporte staatlicher chinesischer Unternehmen zu schätzen: Die normalen, nicht lohnveredelten Exporte chinesischer staatlicher Firmen lagen im Jahr 2006 geschätzt<sup>101</sup> bei ca. 191 Mrd. und die von chinesischen privaten Firmen bei ca. 172 Mrd., bei gesamten chinesischen Exporten von US\$ 968 Mrd.<sup>102</sup> Zum Vergleich: Im selben Jahr hatten eine Auswahl der Industrieländer folgende Exporte vorzuweisen: USA US\$ 1025 Mrd., Deutschland US\$ 1108 Mrd., Japan US\$ 646 Mrd., Frankreich US\$ 495 Mrd., England US\$ 448 Mrd., Italien US\$ 416 Mrd. Kumuliert man die Exporte dieser sechs Länder, sind dies US\$ 4138 Mrd.<sup>103</sup> Setzt man diese Exporte mit den Exporten mutmaßlich 'unfairer' staatlicher chinesischer Unternehmen in Relation, ist dies ein Anteil von 4,6 %. Dies gibt keinen Hinweis darauf, dass deshalb wirtschaftspolitische Spannungen mit China bestehen.

Dazu kommt, dass die Effekte der Subventionen bzw. der niedrigverzinsten Kredite, die über das staatlich kontrollierte Finanzsystem einräumt werden, auch den chinesisch-ausländischen Joint-Ventures zugute kommen. So beklagt der U.S.-Edelstahlverband, dass durch die Subventionierung der Joint-Ventures von Ford und General Motors Märkte verzerrt werden und dies unfair sei.<sup>104</sup> Die staatlichen chinesischen Holdings sind an beidem interessiert, an erfolgreichen Joint-Ventures, weil sie damit Profite machen und am - subventionierten - Aufbau - einer gewissen Anzahl - genuin chinesischer Firmen, wobei nicht einmal klar ist, ob nicht die Joint-Ventures den Aufbau genuin chinesischer Firmen nicht verzögern und erschweren. Sicher ist nur eines, die Last potentiell notleidender Kredite liegt beim chinesischen Finanzsystem bzw. Staat.

Nicht nur China nutzt Subventionen. In Bezug auf Elektroautomobile und Batterien und Lichttechnik, zwei Bereiche in den China gehofft hat, erfolgreich zu werden, nutzt nun auch Deutschland (und die USA) Subventionen. China hat, offenkundig vor diesem Hintergrund, seinerseits im Bereich Autozulieferer für Elektroautomobile eine Joint-Venture-Pflicht eingeführt.<sup>105</sup> Mit dem nun genehmigten Joint-Venture von Build-Your-Dreams und Daimler sitzt China allerdings quasi mit im

---

<sup>100</sup> Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 4.

<sup>101</sup> Siehe Punkt 5.6.2., warum die Zahlen hier nicht exakt bestimmt werden konnten.

<sup>102</sup> Berechnet mit den absoluten Zahlen der Merchandise Importe Export, aus der World Bank Database, 2011, und der Aufgliederung China Importe Exporte, Anteile nach Firmentypen aus: Wang, Z., Wei, S.-J. (2010), S. 66, in: Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010).

<sup>103</sup> Daten: Merchandise exports, current US\$, Weltbank Datenbank.

<sup>104</sup> China Speciality Steel Subsidies (2008), S. 4.

<sup>105</sup> Frankfurter Allgemeine Zeitung, Freitag, 3. Juni 2011, Nr. 128, Seite 13. China nimmt Autozulieferer in die Zange.

Boot der deutschen Subventionen.<sup>106</sup> Die USA hatten beim Besuch von Hu Jintao in Washington eine gemeinsame Forschungsinitiative in diesem Bereich gegründet.<sup>107</sup>

Letztlich reichen diese Informationen aus, um China besser zu verstehen: Jedenfalls geht die Charakterisierung von Stefan Halper zu weit, der behauptet, dass die chinesische Regierung versucht, in aller Entschlossenheit und mit zunehmender Wirkung die Kontrolle über ihre Wirtschaft zurückzugewinnen.<sup>108</sup> Letztlich ist China - einmal abgesehen von seinem autokratischen politischen System - sogar gut mit den traditionellen Industrieländern vergleichbar: Es möchte über ein dynamisch erfolgreiches Wirtschaftssystem verfügen und setzt dazu nachvollziehbare wirtschaftspolitischen Instrumente ein: wettbewerblich verfasste Märkte, Ausbildung, F&E Subventionen durch den Staat, Restrukturierung und der Aufbau großer Unternehmen, teils subventioniert, dazu kommt eine Wettbewerbspolitik mit Fusionskontrolle. Ist der Unterschied zu China wirklich so groß ist, dass China kein Partner sein kann, wie von Halper behauptet?<sup>109</sup> Daraus ist eine weitere Schlußfolgerung zu ziehen: Der 'Washington Consensus' ist keineswegs vom 'Beijing Consensus' abgelöst worden, somit ist dies auch kein Hinweis auf einen absinkenden Stern der USA. Vielmehr möchte 'Beijing' dasselbe wie 'Washington', nämlich größere, wettbewerbsfähige Firmen aufbauen.

## 6. Füllhorn der Möglichkeiten: Zwischen Regeln und Diplomatie

Die internationale Wirtschaftsordnung von GATT und WTO war von Anbeginn an, fundamental und grundlegend, eine Mixtur von diplomatisch-politischen Spielräumen und Regeln. In diesem Mehrebenensystem hatte die Politik diverse Möglichkeiten, Spannungen abzubauen, politisches Kapital zu sparen oder sich Interessengruppen zu entziehen, siehe nur Keohanes (1984) Darstellung von 'issue linkages', die vom GATT inspiriert wurde.<sup>110</sup> Seit mehr als 50 Jahren hat die Politik Routine darin, wirtschaftspolitische Spannungen, darunter solche durch die Präsenz von Staatskonzernen, abzubauen, indem auf diese bewährte Mixtur von Diplomatie und Regeln zurückgegriffen wird.

---

<sup>106</sup> Daimler Benz Investor Relations (2010).

<sup>107</sup> Den U.S. China Clean Energy Research Center (2011).

<sup>108</sup> "The marriage of free politics and free economics is being replaced by governments determined to reassert control over their economies, enhancing both their autocratic base and their global influence." Halper, S. (2010), S. 121.

<sup>109</sup> "Beneath the surface of these initiatives, however, is an immovable verity: *We are not partners.*" (Herv. i. Orig.) Halper, S. (2010), S. 216.

<sup>110</sup> "Regimes are relatively efficient institutions, compared with the alternative of having a myriad of unrelated agreements, since their principles, rules, and institutions create linkages among issues that give actors incentives to reach mutually beneficial agreements. They thrive in situations where states have common as well as conflicting interests and where externalities are difficult but not impossible to deal with through bargaining. Where these conditions exist, international regimes can be of value to states." Keohane, R.O. (1984), S. 97.

Neben der WTO sind die Expertengespräche in der OECD über Stahl- und Schiffbausubventionen bekannt.<sup>111</sup> Mit China werden bilaterale Gespräche in diversen Dialogrunden geführt, in denen sich u.a. die Experten für bestimmte Industriesektoren untereinander austauschen.

Die WTO spielt eine besondere Rolle, weil es der Diplomatie dort gelingen kann, mit dem Verweis auf Regeln oder ein Urteil der Streitbeilegung einen Streit zu 'entpolitisieren'. Schillernder sind die Verwaltungstribunale der USA und der EU beispielsweise im Antidumpingbereich, weil diese ebenfalls regelgeleitet entscheiden - und gleichzeitig politisch beeinflussbar bleiben. Die EU hat beispielsweise neulich, mit Rücksicht auf China, die Antidumpingzölle für Schuhe nur für zwei Jahre anstatt für fünf Jahre auferlegt und Antidumpingzölle von 16,5 % anstatt möglicher 30 % bis 40 % veranschlagt, zudem gab es keine Zölle für Kinderschuhe.<sup>112</sup> Nicht Schweden, sondern die europäische Beihilfekontrolle hat die Subventionen für die chinesische Firma Geely, die Volvo gekauft hat, genehmigt<sup>113</sup>, wobei der Öffentlichkeit erzählt werden kann, dass sich die Firma fortan am Markt bewähren muss: Auch der Markt hilft es Entscheidungen zu 'entpolitisieren' und politisches Kapital einzusparen.

Atemberaubende neue Möglichkeiten für eine Kooperation eröffnet zudem die chinesische Wettbewerbsbehörde, die seit kurzem auch eine funktionierende Fusionskontrolle verfügt und somit die Industriestrukturen der Welt mitgestalten.<sup>114</sup> Jede Fusion, die groß genug ist und Bezug zum chinesischen Markt hat, muss nun auch in China angemeldet werden und China darf bei unerwünschten Wettbewerbswirkungen auf den chinesischen Markt (Territorialprinzip) auf Abhilfe bestehen. Auf diese Möglichkeit hat die chinesische Öffentlichkeit sehr positiv reagiert.<sup>115</sup> Es wäre oberflächlich, auch dies als Nationalismus zu deuten, es bedeutet vielmehr den Endpunkt einer Aufnahme Chinas in die Reihe der Nationen, die versuchen, die dynamische Wirtschaft auf globaler Ebene zur Wohlfahrtssteigerung einzusetzen - mit Hilfe einer internationalen Wirtschaftsordnung, die mit ihre Kombination zwischen Regeln, geregelten Ausnahmen und Diplomatie ausgesprochen gut zu dieser Wirtschaft passt.

---

<sup>111</sup> Pagani, F. (2006), S. 797-812. Siehe zu Schiffbau Hermanns (2008), S. 788-789.

<sup>112</sup> Biève, D., Eckhardt, J. (2010), S. 8.

<sup>113</sup> Die State Aid Überprüfung, gemäß den Kriterien während der Finanzkrise, hat die Garantien der schwedischen Regierung für einen Kredit der europäischen Investitionsbank (EIB) akzeptiert, siehe State Aid eNews No. 45/10, 17.12.2010; Amtsblatt C 79/1, 12.3.2011.

<sup>114</sup> Bislang wurden 50 Fusionen untersucht. Zhang, X., Zhang, V.Y. (2010), S. 2.

<sup>115</sup> Es wurde in der chinesischen Öffentlichkeit euphorisch begrüßt. So Mao, X. (2009) in seinem Vortrag vor dem IWW.

## 7. Fazit

Die bestehenden institutionellen und diplomatischen Arrangements der internationalen Wirtschaftsordnung sind erprobt und leistungsstark und in der Lage den Aufstieg China und weiterer Schwellenländer wie Russland und Indien politisch abzuarbeiten - ebenso kann die dynamisch Weltwirtschaft die staatlichen Unternehmen verkraften - es wäre vertane Zeit, sich in den nächsten zehn Jahren mit dem Aufstieg Chinas zu beschäftigen und Spannungen zu beschwören, die bei näherem Hinsehen nicht zu erkennen sind. Es gibt genug andere Probleme der Globalisierung auf deren Lösung man sich konzentrieren sollte.

Nötig sind allerdings politische Investitionen in die internationale Handelsordnung, allein schon, weil sie mit ihrer sicherheitspolitischen, friedenserhaltenden Wirkung ohne Alternative ist. Die großen Staaten müssen die Fairness ihrer 'Bargains' bestätigen und dies auch der Öffentlichkeit vermitteln. Und die kleinen und mittelgroßen Staaten dürfen von der WTO nicht entfremdet werden. Deshalb ist es dringlich, die Transparenz chinesischer fördernder Politiken zu verbessern. Die Praxis, dass Subventionsnotifikationen in einem 'tit-for-tat'-Spiel, etwa zwischen den USA und China, eingereicht werden, muss beendet werden.<sup>116</sup> Dies bedeutet nicht, dass China seine Entwicklungspolitik einstellen muss. Transparenz ist aber nötig, damit die Größenordnungen klar werden und das Vertrauen in die internationale Wirtschaftsordnung erhalten bleibt.

## 8. Literatur

Abromeit, H. (2009). Gesellschaft ohne Alternativen. In H. Brunkhorst (Hrsg.) *Demokratie in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.

B

Beeson, M. (2010). Asymmetrical Regionalism: China, Southeast Asia and Uneven Development, *News and Cultural Events*, 07/01/2011, Nr. 47, URL: <http://www.chinafriendship.com/article1.asp?mn=225> Zugegriffen: 04.07.2011; ders. Artikel in: *East Asia*, Heft 4, 2010.

---

<sup>116</sup> Transparenz ist ein schwieriges Thema in der WTO, denn hier herrscht nicht nur generelle Notifikationsmüdigkeit, sondern knallhartes Tit-for-Tat. Erst als China viel zu spät seine Subventionsnotifikationen einreicht, erklärt sich die USA bereit, ihrerseits ihre Notifizierungen einzureichen. Kaziki (2010), S. 196. Auch Transparenzinitiativen von IWF und Weltbank bezüglich der Sovereign Wealth Funds und die Extractive Industries Transparency Initiative machen aus Sicht der internationalen Wirtschaftsordnung Sinn.

Bennett, D. et al. (1999): Bennet, Davis, Liu, Xiaming, Parker, David, Steward, Fred, Vaidya, Kirit. China and European Economic Security: Study on medium to long term impact fo technology transfer to China. European Commission, DG I, July 1999. In: <http://europe.eu.int/comm/trade>.

Biève, D., Eckhardt, J. (2010). The Political Economy of EU Anti-Dumping Reform. ECIPE Working Paper No. 03/2010. URL. <http://www.ecipe.org>. Zugegriffen: 14.05.2011.

BIS (2010). *BIS Department for Business Innovation & Skills. The 2010 R&D Scoreboard Key facts*. URL. [http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101208170217/http://www.innovation.gov.uk/rd\\_scoreboard/?p=3](http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101208170217/http://www.innovation.gov.uk/rd_scoreboard/?p=3). Zugegriffen: 14.04.2011.

BIS (2010a). BIS Department for Business Innovation & Skills. The 2010 R&D Scoreboard Company Data. URL.

Bremmer, I. (2010). *The End of the Free Market*. New York: Penguin Group.

## C

Clinton, H. (2009). Foreign Policy Address at the Council on Foreign Relations, Washington, DC July 15, 2009, URL: <http://www.state.gov/secretary/rm/2009a/july/126071.htm> Zugegriffen: 07.08.2011.

China Economic Review (2011). China Economic Review. March 2011. Hongkong: Sinomedia LTD

China Speciality Steel Subsidies (2008). China's Speciality Steel Subsidies: Massive, Pervasive, and Illegal. October 2008, URL: <http://www.ssina.com/index2.html> Zugegriffen: 22.07.2011.

## D

Daimler Benz Investor Relations (2010). BYD Company Limited und Daimler AG unterzeichnen Vertrag für die Gründung eines Joint Ventures zur Entwicklung von Elektrofahrzeugen in China, 27.

April 2010. URL:

[http://www.daimler.com/Projects/c2c/channel/documents/1844110\\_IRRelease\\_dt.pdf](http://www.daimler.com/Projects/c2c/channel/documents/1844110_IRRelease_dt.pdf) Zugegriffen: 24.07.2011.

Delimatsis, P., Sauvé, P. (2010). Financial Services Trade after the Crisis: Policy and Legal Conjectures, *Journal of International Economic Law*, 13.3, 2010. S. 837-857.

Deutsche Bank Research (2004). Stahlmarkt in China: Engpässe verhindern stärkeres Wachstum, *China Spezial*, 23. Juni 2004. URL. <http://www.dbresearch.de>. Zugegriffen: 11.04.2011.

## E

EU (2006), Mitteilung der Kommission an den Rat und an das Europäische Parlament. Die Beziehungen EU-China: Mit der engeren Partnerschaft wächst die Verantwortung. Brüssel, 24.10.2006, KOM (2006), 631 endgültig.

EU (2006a). Strategiepapier für eine Handels- und Investitionspolitik der EU gegenüber China. Wettbewerb und Partnerschaft (Arbeitsunterlage der Kommission zu KOM (2006) 631 endgültig. KOM (2006) 632 endgültig), Brüssel, 24.10.2006.

EU (2007). Study on the Future Opportunities and Challenges in EU-China Trade and Investment Relations (Sektorstudien numeriert 1-12), Brussels 15. February 2007. URL. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/bilateral-relations/countries/china/>. Zugegriffen: 26.03.2011.

EURObiz (2011). China's 12th Five-Year Plan: A EURObiz Special Report, March/April 2011. S. 14-20.

Elliott, D. (2005). Wal-Mart Nation. In: Time, Sunday, June 19, 2005. URL. <http://www.time.com>. Zugegriffen: 19.02.2011.

European Chamber of Commerce in China (2010). European Business in China Position Paper 2009/2010. URL. <http://www.eurochamber.com.cn>. Zugegriffen: 05.04.2011.

## F

Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010). Introduction. In R.C. Feenstra, & S.-J. Wei (Hrsg.) *China's growing role in world trade*. (S. 1-31) NBER, Chicago, London: University of Chicago Press.

Fortune 500 Liste (2010). 2010 Fortune 500. URL.

<http://money.cnn.com/magazines/fortune/fortune500>. Zugegriffen: 15.04.2011.

## G

Grieco, J.M., Ikenberry, G.J. (2003). *State Power and World Markets*. New York, London: W.W. Norton.

## H

Halper, S. (2010). *The Beijing Consensus*. London: Basic Books.

Hermanns, U. (2001). Der WTO Beitritt Chinas mit Schwerpunkt Landwirtschaft und Subventionen, *Nord-Süd-Aktuell*, 2. Jg. 2001. 277-300.

Hermanns, U. (2005). Liberalisierung ohne Limit. Warum die NAMA Verhandlungen gefährlich für Entwicklung und Umwelt sind. Hintergrundpapier Heinrich-Böll Stiftung. URL.

<http://www.globalalternative.org/de/web/266.htm>. Zugegriffen: 04.04.2011.

Hermanns, U. (2005a). *Developing Countries vs. Global Competition Rules. Why?* St. Augustin: Trade Focus Verlag.

Hermanns, U. (2008). *Die Welthandelsorganisation (WTO) und die Regulierung internationaler Wirtschaftsdynamik*, St. Augustin: Trade Focus Verlag.

Hermanns, U. (2011). Sicherheitspolitische Aspekte der internationalen Wirtschaftsordnung, China zwischen Zero-Sum und der Sicht einer ordoliberal dynamischen Wirtschaftstheorie, St. Augustin, Trade Focus Verlag, 2011.

Hildebrand, D. (2009). *The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules*. The Hague: Wolters Kluwer.

Hufbauer, G.C. et al. (2006). *US-China Trade Disputes: Rising Tide, Rising*

*Stakes*, Policy Analyses in International Economics 78, Peterson Institute for International Economics, August 2006. URL: <http://www.iie.com>. Zugegriffen: 06.04.2011.

I

IFC (2000). *China's Emerging Private Enterprises*. Washington: International Finance Corporation.

IFC (2005). *China's Ownership Transformation*. Washington: International Finance Corporation.

Ikenberry, G.J. (2001). *After Victory. Institutions, Strategic Restraint, and the Rebuilding of Order after Major Wars*. Princeton: Princeton University Press.

Ikenberry, G.J. (2006). Liberal International Theory in the Wake of 911 and American Unipolarity, 22 January 2006, URL: [https://www.princeton.edu/~gji3/Microsoft\\_Word\\_-\\_Ikenberry-Liberal-International-Theory-in-the-Wake-of-911-and-American-unipolarity-Oslo-word%20doc.pdf](https://www.princeton.edu/~gji3/Microsoft_Word_-_Ikenberry-Liberal-International-Theory-in-the-Wake-of-911-and-American-unipolarity-Oslo-word%20doc.pdf)  
Zugegriffen: 07.08.2011.

Ikenberry, G.J (2007). Grand Strategy as Liberal Order Building, Working Paper. URL: <http://www.princeton.edu/~gji3/publications.html>. Zugegriffen: 24.03.2011.

Ikenberry, G.J. (2008). The Rise of China and the Future of the West, *Foreign Affairs*, Vol. 87, No. 1. 2008, 23-37.

ISSF (2010). Stainless Steel Production 2010. URL: <http://www.worldstainless.org/News/Media+releases/Stainless+steel+production+in+2010.htm>  
Zugegriffen: 20.07.2011.

J

Jones, C.I. (2008). Intermediate Goods, Weak Links, and Superstars: A Theory of Economic Development. NBER Working Paper 13834, March 2008.

K

Kagan, R. (2008). *Die Demokratie und ihre Feinde*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.

Kagan, R. (2010). The Perils of Wishful Thinking, in: *The National Interest*, Issue: January - February 2010. URL: <http://www.the-american-interest.com/article.cfm?piece=759> Zugegriffen: 07.08.2011.

Kaziki, J. (2010). The 'Middle Pillar': Transparency and Surveillance of Subsidies in the SCM Committee - Reflections after the Economic Crisis. *Global Trade and Customs Journal*, Vo. 5 Issue 5. 191-198.

Keohane, R.O. (1984). *After Hegemony: Cooperation and Discord in the World Political Economy* Princeton: Princeton Classic Editions, 2006.

L

Leffler, M.P. (1992). *A Preponderance of Power*. Stanford: Stanford University Press.

M

Mao, X. (2009). Das chinesische Antimonopolgesetz: Regelwerk und jüngste Anwendungspraxis. Vortrag vor dem IWW, Januar 2009, Berlin. URL. <http://www.enreg.de/content/material/2009/2009-27-01-Mao.pdf>. Zugegriffen: 27.05.2011.

Marshall, J. (1995). *To Have or Have Not. Southeast Asian Raw Materials and the Origins of the Pacific War*, University of California, E-Books Collection 1982-2004, California Digital Library. URL. <http://www.ucpress.edu/op.php?isbn=9780520088238> Zugegriffen: 01.04.2011.

Mattlin, M. (2007). The Chinese government's new approach to ownership and financial control of strategic state-owned enterprises. University of Helsinki, Department of Political Science, BOFIT Discussion Papers 10. URL. [http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=1001617](http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=1001617). Zugegriffen: 11.04.2011.

Mearsheimer, J. J. (2010). The Gathering Storm: China's Challenge to US Power in Asia. *The Chinese Journal of International Politics*, Vol. 3, 2010. S. 381-396.

McMahon, D. (2010). *Carlyle Moves on From Xugong Shadow*. *The Wall Street Journal*, China Real Time Report, January 12, 2010. URL. <http://blogs.wsj.com/chinarealtime/2010/01/12/carlyle-moves-on-from-xugong-shadow/>. Zugegriffen: 15.04.2011.

Morrison, W.M. (2011). China-U.S. Trade Issues. Congressional Research Service, RL33536, January 7, 2011.

## N

National Security Strategy of the United States (1998). *A National Security Strategy for A Century*. Washington, The White House.

National Security Strategy of the United States (2002). *The National Security Strategy of the United States of America*, Washington, The White House.

National Security Strategy of the United States (2010). *National Security Strategy*, Washington, The White House.

Nolan, P. (2001). *China and the Global Business Revolution*. New York: Palgrave.

Nolan, P. (2002). China and the Global Business Revolution. *Cambridge Journal of Economics*, Vol. 26, 119-137.

Nolan, P. et al. (2007). *The Global Business Revolution and the Cascade Effect*. London: Palgrave.

## O

Obama, B. (2011). *Remarks by the President at CEO Business Summit in Brasilia, Brazil* Tryp Convention Brasil 21 Center, March 19, 2011. White House, Office of the Press Secretary. URL. <http://www.cfr.org/brazil/obamas-remarks-president-ceo-business-summit-brasilia-brazil-march-2011/p24438>. Zugegriffen: 21.05.2011.

Obaman, B. (2011a). Remarks by President Obama and President Hu in a Roundtable with American and Chinese Business Leaders Room 430 Eisenhower Executive Office Building, January 19, 2011.

White House, Office of the Press Secretary. URL. <http://www.whitehouse.gov/the-press-office/2011/01/19/remarks-president-obama-and-president-hu-roundtable-american-and-chinese>  
Zugegriffen: 21.05.2011.

OECD (1968). *Gaps in Technology*. Paris: OECD.

OECD (2010). *OECD Economic Surveys - China, Vol. 2010/6*. Paris: OECD.

P

Pagani, F. (2006). Are Plurilateral Trade Agreements Possible Outside the World Trade Organization? On the Margins of the OECD Negotiations of Two Sectoral Subsidy Agreements. In: *Journal of World Trade*, 40, 5, 2006. S. 797-812.

R

Rachman, G. (2010). *Zero-Sum World*. London: Atlantic Books.

S

Scherer, F.M. et al. (1975): *The Economics of Multi-Plant Operation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975.

Shambaugh, D. (2011). Coping with a conflicted China. *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 7-27.

T

U

U.S. China Business Council (2010). U.S. Companies' China Outlook: China Operations Profitable and Growing. URL. <http://www.uschina.org>. Zugegriffen: 03.04.2011.

U.S. China Clean Energy Research Center (2011). URL: <http://www.us-china-cerc.org/index.html>  
Zugegriffen: 24.07.2011.

USTR (2009). 2009 National Trade Estimate Report on Foreign Trade Barriers (NTE), China. URL. <http://www.ustr.gov/about-us/press-office/reports-and-publications/2009/2009-national-trade-estimate-report-foreign-trade>. Zugegriffen: 22.05.2011.

USTR (2010). 2010 Report to Congress On China's WTO Compliance, December 2008. URL. <http://www.ustr.gov>. Zugegriffen: 15.04.2011.

USTR (2010a). David, A. S./USTR. Impact of Wind Energy Installations on Domestic Manufacturing and Trade. Office of Industries Working Paper, No. ID-25, July 2010. URL. <http://www.ustr.gov>. Zugegriffen: 15.04.2011.

W

Walter, C.E., Howie, F. (2011). *Red Capitalism*. Singapore: John Wiley.

Wang, Z., Wei, S.-Jin (2010). What accounts for the sophistication in China's exports. In R.C. Feenstra, & S.-J. Wei (Hrsg.) *China's growing role in world trade*. (S. 63-107). NBER, Chicago, London: University of Chicago Press.

Wolf, M. (2007). The dangers of living in a zero-sum world economy, *Financial Times*, December 18, 2007. URL: <http://www.ft.com/cms/s/0/0447f562-ad85-11dc-9386-0000779fd2ac.html#ixzz1VE7htaH1>

Wu Mart (2010). Wumart Stores Inc. Annual Report 2010. URL. <http://www.wumart.com>.  
Zugegriffen: 14.04.2011.

Z

Zhang, X., Zhang, V.Y. (2010). Chinese Merger Control: Patterns and Implications. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 6, Issue 2, 477-496.