

Uwe Hermanns

Sicherheitspolitische Aspekte der internationalen Wirtschaftsordnung

China zwischen Zero-Sum und der Sicht einer ordoliberal
dynamischen Wirtschaftstheorie

Inhalt

1. Einleitung.....	3
2. Die sicherheitspolitische Leistung der internationalen Wirtschaftsordnung.....	16
3. Dynamische Theorie der Wirtschaft.....	21
4. WTO und Dynamik.....	25
5. China.....	26
5.1. Der Konsens von Washington existiert nicht	26
5.2. Die Geschichte bleibt im Spiel	27
5.3. Unsere Subventionen	27
5.4. Unsere Weltmarktführer im Vergleich	28
5.5. Wissensdiffusion	33
5.6. Die Facetten Chinas	38
5.6.1. Staat und Privat	38
5.6.2. Außenhandel	44
5.6.3. SASACs Liste strategischer Industrien	53
5.6.4. Banken und Kapitalanlagen	69
5.6.5. Kommentar Politische Ökonomie Chinas.....	76
5.7. Gesamtbewertung.....	78
5.7.1. Dynamisch / Technisch.....	78
5.7.2. Dynamisch / Fairness.....	84
6. Füllhorn der Möglichkeiten: Regeln und Diplomatie	91
6.1. Beispiel Geely/Volvo.....	96
6.2. Beispiel Forschungsk Kooperation	96
6.3. Beispiel Antidumping	98
6.4. Beispiel Wettbewerbspolitik	107
7. Nehmen Spannungen wirklich zu?	109
7.1. Beispiel Kooperationsbereitschaft Chinas.....	109
7.2. Beispiel Internationale Agrarpolitik.....	111
7.3. Beispiel China Afrika	113
7.4. Beispiel Stahl, Petrochemie, Chemie.....	116
7.5. Beispiel Globalisierung und Handel.....	117
8. Rohstoffe	120
8.1. Rohstoffe Völkerrecht	122
8.2. Rohstoffe China	128
9. 'Land grabbing'	136
10. Fazit	145
10.1. Forderungen	147
10.2. Die Relevanz der weltweiten sozialen Frage.....	153
10.3. Wettbewerbspolitik.....	156
10.4. Kommentar Politikwissenschaft.....	161
11. Literatur	170

Tabellenverzeichnis

Tabelle 1. Die OECD Welt behält eine starke Stellung	7
Tabelle 2. Globale Marktanteile auf Firmenebene	29
Tabelle 3. Chinesische Unternehmen in der Fortune 500 Liste 2010, Umsätze und Profite	32
Tabelle 4. FDI by investment-vehicle structure, 2000-2008	42
Tabelle 5. Composition of China's GDP by Ownership Types, 1998-2003	42
Tabelle 6. China's Exports and Imports, by FIEs and all other firms (share of total export or import value in ordinary and processing trade).....	46
Tabelle 7. Processing exports, by major industry (billions of U.S. dollars) plus average growth (%) 1992-2006, 2000-2006	46
Tabelle 8. Ordinary exports, by major industry (billions of U.S. dollars), plus average growth (%) 1992-2006, 2000-2006.....	49
Tabelle 9. Breakdown of China's exports by firm ownership, 1995-2006 (%)	52
Tabelle 10. China Importe Exporte, Anteile der Firmentypen am Export (US\$ Mill.)	52
Tabelle 11. Selected stalled attempts to aquire Chinese companies since 2005	54
Tabelle 12. State Council Opinion List of Industries 2006.....	58
Tabelle 13. Industries with the highest degree of state ownership.....	69
Tabelle 14. 3-Ebenen aus der Sicht des Sachbereichsansatzes.....	94
Tabelle 15. EU-27 und EU-15 Handel u.a. mit China	118
Tabelle 16. Deutsche Ausfuhr nach China.....	119
Tabelle 17. Deutsche Einfuhren aus China.....	120

Abbildungsverzeichnis

Abbildung 1. Processing exports, by major industry, annual growth 1992-2006	47
Abbildung 2. Ordinary exports, by major industry, annual growth 1992-2006	50

Box-Verzeichnis

Box 1. Washington Consensus	27
Box 2. Wissensdiffusion Subventionswettbewerb Elektroautos.....	37
Box 3. Marktversagen bei internationaler Wissensdiffusion und Technologieabsorption.....	55
Box 4. Windenergie	60
Box 5. Competitive Neutrality	80
Box 6. Galileo Satellitennavigationssystem.....	97
Box 7. Antidumping China	98
Box 8. China verliert die Geduld.....	111
Box 9. Rohstoffpreisanstieg und Roosevelt.....	113
Box 10. Phosphatknappheit	127
Box 11. Exportkartelle	134
Box 12. Landgrabbing vs. Investitionen in arbeitsintensive landwirtschaftliche Produktion	141

"Wer sagt, dass ein Spiel Regeln braucht?"¹

1. Einleitung

Die Politikwissenschaft untersucht Wirtschaft aus der Perspektive von Interessen. Die realistische Theorie geht von nationalen Interessen aus, die von der Position der Staaten im internationalen System abhängen. Die neoinstitutionalistische Theorie erklärt, welche Funktionen internationale Organisationen haben, um Staatenkooperation, auch im Bereich von Wirtschaft zu erleichtern. Auch die bezüglich internationaler Kooperation optimistische neoinstitutionalistische Theorie geht davon aus, dass diese bei unterschiedlichen Interessenlagen schwieriger zu erreichen ist.²

Einige Politikwissenschaftler haben dieses Bild umgekehrt, um mit einem Sachbereichsansatz zu prüfen, ob Wirtschaft als eigenständiger Erklärungsfaktor tauglich ist, um besser zu verstehen, wann Kooperation der Staaten wahrscheinlicher ist.³ Von einigen Autoren wird die These vertreten, dass im Sachbereich Wirtschaft Kooperation wahrscheinlicher sei, weil beide Seiten profitieren, also eine 'win-win'-Situation vorliegt. In der Sicherheitspolitik dominiere dagegen ein 'zero-sum'-Verhältnis: ein Gewinn auf der einen Seite führt zum Verlust auf der anderen.⁴

¹ Michael Douglas in 'The Game', 1997.

² Keohane, R.O. (1984), S. 49-54; Jervis, R. (1999), S. 42-55.

³ Bekannt als Problemfeld- oder Sachbereichsansatz. Zürn, M. et al. (1990), S. 154-156; Hasenclever, A. et al. (1997), S. 37, 59-68.

⁴ Argumentiert wird, dass protektionistische Maßnahmen kurzfristig erfolgreich sein können, den insgesamt vorhandenen Kuchen aber schrumpfen lassen. Ein offenes, internationales Handelssystem erhöht den für alle verfügbaren Kuchen und ist somit zudem ein öffentliches Gut ist. Kooperation sei im Sachbereich Wohlfahrt wahrscheinlicher als im Sachbereich Sicherheit, weil auch defensive Maßnahmen, etwa im Bereich Zölle, Umweltstandards etc. weniger missverständlich sind, als im Bereich Sicherheit. Zwar kann es auch Konflikte über die Verteilung von Wohlfahrt geben, relative Wohlfahrtszugewinne für andere werden aber nicht unbedingt als eine Verringerung der eigenen Wohlfahrt empfunden. Rittberger, V. (1995), S. 180-183. Eine ähnliche Argumentation findet sich in Gill, S., Law, D. (1988): "In practice, states have usually been more cooperative on economic matters than in the sphere of security. Why should this be so? The nature of economic activity is such that economic interaction takes on a regular, low-cost character which lacks the all-or-nothing quality of wars, where often 'the winner takes it all'. The 'shadow of the future', is substantial in many economic relationships since retaliation may be used in the future by any state in response to unacceptable actions by another (as in the case of the use of trade barriers)." Gill, S., Law, D. (1988), S. 35. Von anderen Autoren wird eine funktionale Sphäre von Aktivitäten ausgemacht, etwa wenn es gemeinsame transnationale Probleme gibt, die zu regulieren sind. Grande, E. (2006), S. 91. Auch beim realistischen IPE-Theoretiker Robert Gilpin finden sich, zumindest der Tendenz nach, 'issue-area'-Statements, wobei auf die Unfähigkeit wirtschaftspolitischer Schulen hingewiesen wird, 'sound economic principles' zu definieren: "Regimes governing international economic affairs must be based on sound economic principles and must be able to solve complex economic matters. (...) Economists, however, seldom agree on such complex issues; there are, for example, several competing theories on the determination of exchange rates. It is important to realize that the specific means chosen to solve a given economic problem may have significant consequences for individual states and/or may impinge on their national autonomy. In the early postwar monetary system, the central role of the U.S. dollar as a reserve and transaction currency greatly facilitated financing of American foreign policy. Thus, while the content of an international regime must be grounded on sound technical and

Die 'win-win'-These deckt sich mit der aktuellen U.S.-amerikanischen Haltung zur Globalisierung von Präsident Obama. Globalisierung wird als 'win-win'-Situation interpretiert bei der die beteiligten Staaten profitieren und gemeinsame Interessen ('shared interests', 'shared prosperity') vorliegen.⁵

Dies wird von Präsident Obama nicht anhand von abstrakten, liberalen Handelstheorien angegangen, sondern konkret erklärt: Amerikanische Investitionen in den Schwellenländern werden positiv erwähnt, die dort wachsenden Märkte seien für amerikanische Exporte attraktiv, in Zukunft werde dies noch wichtiger, wobei die USA auch bereit sein müsse, Importe aus diesen Ländern aufzunehmen. Durch Handelsabkommen und dadurch abgesicherte Exporte würden U.S. Jobs erhalten und geschaffen.⁶ Auch die EU-Kommission erwähnt die win-win-These.⁷ Andere Vertreter der U.S. Regierung sprechen davon, dass - pace Kissinger - nationale Interessen verschiedener Ländern bei Handel und Investitionen sogar konvergieren, wobei angemerkt wird, dass es einen Akteur geben muss, der voranschreitet und auf eine konsistente Anwendung der Regeln achten muss.⁸ Dies in einer zunehmend dynamischeren Welt, in der immer mehr Länder ihren Einfluss geltend machen wollen.⁹

economic considerations, it is important to recognize that regimes do produce political effects." Gilpin, R. (2001), S. 87.

⁵ 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.

⁶ 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.

⁷ "Mit ziemlicher Gewissheit wird die Handels- und Wirtschaftspartnerschaft der EU ebenso Vorteile bringen wie China." 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. Siehe: EU (2006), S. 3.

⁸ Siehe Deputy Secretary of State, James B. Steinberg: "Secretary Kissinger last night observed that national interest remains a central driving force in the international landscape, and of course that is inherently correct, but what distinguishes our age from periods in the past is that many, though not in all cases, of the areas where countries need to work together are areas where national interests do converge. For example, in the need to sustain a vibrant, stable global system of trade and investment; in dealing with the challenge of global warming or terrorism; or even, and maybe I should say especially, in addressing the dangers of nuclear proliferation, as Dr Kissinger so eloquently argued last night." Steinberg, J.B. (2010), S. 4.

⁹ Zuviel wird in das folgende Zitat hereingelesen, das den Machtverlust der USA in einer dynamischeren Welt voreilig akzeptiert: "The United States is part of a dynamic international environment, in which different nations are exerting greater influence, and advancing our interests will require expanding spheres of cooperation around the world. Certain bilateral relationships - such as U.S. relations with China, India, and Russia - will be critical to building broader cooperation on areas of mutual interest." U.S. National Security Strategy (2010), S. 43.

Die Schwächen des Sachbereichsansatzes sind bekannt - bei einer gravierenden Veränderung des internationalen Systems der Staaten spricht viel dafür, dass er seine Erklärungsleistung verliert. Speziell dann, wenn ein dominierender Staat mit einer aufsteigenden Macht zu tun bekommt, ist aus Sicht der Politikwissenschaft zu erwarten, dass sich die nationalen Interessen so verschieben, dass etwa politische Konflikte in den Bereich der Wirtschaft und wirtschaftliche Konflikte in die Politik überschwappen und Spannungen bis hin zur Kriegsgefahr zunehmen.¹⁰

Dies mag selbst dann gelten, wenn heute eine intensivere wirtschaftliche Verflechtung festzustellen ist, als zu Zeiten von Kenneth N. Waltz.¹¹

Die Politikwissenschaft ist sich jedenfalls einig darin, dass Interdependenz¹² nicht automatisch Kriege oder schwerwiegende Interessenkonflikte verhindert. Der Aufstieg Chinas macht diese theoretischen Debatten konkret und wird die öffentlichen Debatten in den nächsten Jahren prägen. Es gilt, einen friedlichen Aufstieg Chinas zu ermöglichen, ohne den Kernbestand westlicher Werte, Interessen und internationaler Institutionen aufzugeben.

Aus der Sicht der realistischen Theorie erscheint eine Konfrontation mit China nicht zwingend, weil China und die USA ähnlich gelagerte nationale Interessen haben.¹³ Diskutiert wird allerdings bereits,

¹⁰ Zwischen vier politikwissenschaftlichen Theorien solcher Machtübergänge, die in den meisten Konfigurationen einen Krieg voraussagen, differenziert Art, R.J. (2010), S. 368. Siehe auch das Zitat von Robert D. Kaplan: "Whenever a great power have emerged or re-emerged on the scene (Germany and Japan in the early decades of the twentieth century, to cite two recent examples), they have tended to be particularly assertive - and therefore have thrown international affairs into violent turmoil. China will be no exception." Es sei nötig, mit einem System von Militärallianzen und militärischer Präsenz der USA im Pazifik den Aufstieg Chinas zu begleiten, um einen Krieg zu verhindern. Wirtschaft wird in diesem Artikel nicht erwähnt. Kaplan, R.D. (2005), S. 50.

¹¹ Die Welt hat sich seit den Tagen von Kenneth N. Waltz geändert, als die Exporte und Importe 1973 8 % des BSP der USA ausmachten und die Profite aus Auslandsinvestitionen 1,6 % (1/5 des BSP war im Ausland investiertes Kapital). Waltz, K.N. (1979), S. 141, 158. Er schließt daraus: "As compared to other nations, the United States is more independent than dependent." Waltz, K.N. (1979), S. 157. Heute sehen die Zahlen anders aus: Tatsächlich machen die Exporte und Importe 25 % des BSP der USA aus (für die gesamte OECD liegt der Wert bei 48 % des BSP), die insgesamt getätigten ausländische Direktinvestitionen machen 16,4 % des BSP der USA aus, 26,8 % für die OECD insgesamt (für 2005). Vom diesem Direktinvestitionsstock der USA befinden sich in Ländern mit geringen Löhnen immerhin 31 % (für 2000). EEAG (2008), S. 72, 74, 76. In Schwellenländern ist der Anteil des Handels am BSP noch stärker gestiegen, China 63 %, Russland 48,3, Brasilien 22,5 %, höhere Werte haben etwa kleinere Länder Afrikas (für 2005), Daten aus World Bank (2010). Globalisierung wird durch Handel und Auslandsinvestitionen geprägt. Der ausländische Investitionsstock liegt im Jahr 2009 in China bei 10,1 % des BSP, das sind US\$ 473 Mrd. Auch die Entwicklungsländer investieren seit einigen Jahren vermehrt im Ausland. Sie kommen im Jahr 2009 auf ausländische Direktinvestitionen von US\$ 230 Mrd., China steigerte sich von sehr geringen Werten auf US\$ 48 Mrd. Investitionen in das Ausland. Die Entwicklungsländer hielten 1995 einen Investitionsstock von US\$ 330 Mrd. im Ausland, heute sind es US\$ 2691 Mrd., wobei der weltweite im Ausland investierte Stock bei US\$ 18982 Mrd. liegt. Siehe WIR (2010).

¹² Beispiel ist der Erste Weltkrieg, der trotz wirtschaftlicher Verflechtung zwischen England und Deutschland ausbrach, siehe Art, R.J. (2010), S. 369.

¹³ USA und China haben, so Robert J. Art, ähnliche Interessen darin, ein Gleichgewicht des Schreckens durch moderne Atomwaffen zu etablieren, deshalb wird die Modernisierung des chinesischen Atomwaffenarsenals begrüßt, eine (wohlgemerkt) friedliche Wiedervereinigung mit Taiwan, die Denuklearisierung der koreanischen Halbinsel und Wiedervereinigung, bei Abzug der U.S. Truppen aus Korea, wobei Korea als Verbündeter

ob es möglich ist, den Aufstieg Chinas zu verzögern und eine Containment-Politik bzw. die eines Ausbalancierens gegenüber diesem Land zu verfolgen.¹⁴

In der Handelspolitik könnte die USA beispielsweise als defensiver Positionalist agieren und - unter Beibehaltung der bestehenden Abkommen - keinen zusätzlichen wirtschaftlichen Abkommen oder Regelveränderungen mehr zuzustimmen von denen China mehr profitiert als die USA, selbst wenn die USA ebenso gewinnen würde.¹⁵ Dies könnte aber den "entspannten Zustand" gefährden, der, so würde der junge Morgenthau argumentieren, der eigentliche Grund dafür ist, dass die Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung im Moment funktionieren und die Staaten die Streitbeilegung der WTO akzeptieren.¹⁶

Damit stellt sich im neuen Licht die Frage, ob die internationalen Wirtschaftsordnung und deren Fundament, die Welthandelsorganisation (WTO), eine solche Transformation des internationalen Staatensystems erfolgreich begleiten kann. G. John Ikenberry ist in dieser Hinsicht optimistisch und weist darauf hin, dass der Aufstieg Chinas die internationale Landkarte nicht so verschiebt, wie gemeinhin angenommen wird. Die USA wird aufgrund ihrer engen Zugehörigkeit zur OECD-Welt auch in Zukunft eine starke Stellung behalten, siehe Tabelle 1.¹⁷

aufgegeben werden könnte. Dazu kommt die wirtschaftliche Offenheit Asiens. Konflikte mögen eher daraus entstehen, dass die USA Japan als Verbündeten behalten will und dominierende Seemacht bleiben möchte -. Im Gegenzug würde die USA darauf bestehen, dass Japan atomwaffenfrei bleibt und würde eine große chinesische Marine akzeptieren. Siehe: Art, R.J. (2010), S. 374-389.

¹⁴ Eine Politik der Eindämmung wird etwa abgelehnt, weil es der USA nicht möglich sei, eine Koalition von Staaten zusammenzubringen, die ein effektives Containment ermöglicht. Dies sei nur dann denkbar, wenn die chinesische Führung "a military aggressive, heavy-handed, unilateralist foreign policy" durchführen würde. Art (2010), S. 365. Ähnlich Zakaria, F. (2008), S. 273. Siehe auch das folgende Zitat: "So schnell wie China ist noch kein anderes Land in der Geschichte zur Weltmacht aufgestiegen - nicht einmal Amerika. Man wird China einen erheblichen politischen und militärischen Freiraum, der im Einklang mit diesem Machtzuwachs steht, zugestehen müssen. Gleichzeitig sollte der Aufstieg Chinas nicht zu einem Deckmantel für Expansionsdrang, Aggression oder Destabilisierung werden. Das richtige Gleichgewicht zwischen der Abschreckung Chinas und der Akzeptanz seines legitimen Strebens nach Entfaltung zu finden, ist die strategische Herausforderung für die US-Außenpolitik. Die Vereinigten Staaten können und sollten China Grenzen setzen. Aber sie sollten auch erkennen, dass sie nicht überall Grenzen ziehen können." Zakaria, F. (2008), S. 268.

¹⁵ So Grieco am Beispiel der (mutmaßlichen) Rivalität der USA und der EU in den achtziger Jahren. Interessanterweise wurden in dieser Zeit die Grundlagen des GATT nicht in Frage gestellt, es ging um die zusätzlich ausgehandelten Abkommensbereiche der Tokio-Runde. Grieco, J.M. (1990), S. 227-234.

¹⁶ Schon in seiner Dissertation zeigt er die Grundhaltung der realistischen Schule: Die Erhaltung eines "entspannten Zustands" zwischen den Staaten seit die Voraussetzung dafür, dass sich die Staaten der internationale Rechtspflege durch das Völkerrecht und durch Streitbeilegungsorgane unterwerfen. Damit kommt der internationalen Rechtspflege selbst kein oder nur ein geringer eigenständiger kausaler Einfluss auf das Verhalten der Staaten zu. Morgenthau, H. (1929), S. 150.

¹⁷ Ikenberry, G.J. (2008), S. 36.

Tabelle 1. Die OECD Welt behält eine starke Stellung

BSP Kaufkraftparität Billionen US\$	China	U.S.	OECD
2005	9	12	34
2010	14	17	44
2015	21	22	55
2020	30	28	73
2025	44	37	88
2030	63	49	105

Quelle: Ikenberry, G.J. (2008), S. 36.

Zwar sei zu erwarten, dass China als dominanter Akteur auftreten wird. Die beste Strategie, um diesen Prozess politisch zu gestalten seien massive politische Investitionen in die bestehende internationale Wirtschaftsordnung ("liberal order building"), von der das deutliche Signal ausgesendet wird, dass China und andere Länder mehr Vorteile davon haben, sich zu integrieren, als sich als Gegner zu positionieren.¹⁸

Die WTO kann diesen Anforderungen genügen. Aller Probleme mit der Doha-Verhandlungsrunde zum Trotz behält sie ihre starke Stellung. Bald wird der WTO-Beitritt Russlands erwartet.¹⁹ Im Bereich der bilateralen und regionalen Verträge²⁰, die letztlich auch unter dem Dach der WTO vollzogen werden, sind in letzter Zeit bemerkenswerte Abkommen zu verzeichnen: die ASEAN Freihandelszone ACFTA eingeschlossen Chinas (mit ihren diversen Ausnahmen)²¹, das Freihandelsabkommen zwischen China und Taiwan²², EU und Korea.²³ In bälde wird erwartet, dass das problematische (weil zu weitgehend liberalisierende) Freihandelsabkommen der EU mit Indien unterzeichnet werden wird.²⁴

¹⁸ Ikenberry, G.J. (2007), S. 6; zur These, dass sich China als zunehmend 'assertive' verhält und für diesbezügliche Nachweise in Verlautbarungen chinesischer Politiker siehe etwa Swaine, M.D. (2011).

¹⁹ Die EU und Russland haben ihren Teil der Beitrittsverhandlungen beendet, siehe EU (2010). Der Beitritt könnte stattfinden anlässlich des ebenfalls zu diesem Zeitpunkt intendierten Abschlusses der Doha-Runde, während der Achten Ministerkonferenz der WTO 15.-17. Dezember 2011 in Genf.

²⁰ Robert Zoellinck und Fred Bergsten stehen für die positive Haltung der USA gegenüber Freihandelsabkommen seit Mitte der neunziger Jahre. Es wird argumentiert, dass Freihandelsabkommen und regionale Integrationsabkommen mit der multilateralen Wirtschaftsordnung der WTO vereinbar sind, auch weil sie dieselbe Wirkung der Liberalisierung hätten. Siehe zur Gegenposition Bhagwati, J. (2008), S. 37-41.

²¹ Am 27. Februar 2009 wurde das ACFTA-Freihandelsabkommen unterzeichnet, es trat am 1. Januar 2010 in Kraft. Dies umspannt die ASEAN-6 Singapur, Malaysia, Brunei, Thailand, Indonesien, Philippinen und China. Ebenfalls Mitglieder sind Vietnam, Kambodscha, Laos und Birma, die langsamer liberalisieren. Die Liberalisierung ist durch Ausnahmen für sensitive Produkte und Ursprungsregeln gekennzeichnet, die Wertschöpfung im Land halten können. Hermanns, U. (2008), S. 1277. ASEAN verfügt zusätzlich über ein Investitionsabkommen mit vielen Ausnahmen. Verhandlungen über eine Assoziierung erfolgen u.a. mit Südkorea, Australien, Neuseeland und Indien.

²² Am 29. Juni 2010 haben sich die Strait Exchange Foundation (SEF, Taiwan) und die Association for Relations Across the Taiwan Strait (ARATS, China) auf das Economic Framework Agreement (ECFA) geeinigt. SEF (2011).

²³ Unterzeichnet am 6. Oktober 2010. Das Europäische Parlament hat am 17. Februar 2011 zugestimmt.

²⁴ Zum Einfluss dominierender Wirtschaftsverbände und Firmen auf die Politik der EU siehe statt vieler: CEO (2010).

Auch ein erneuter Versuch das EU-MERCOSUR Freihandelsabkommen auszuhandeln, findet im Moment statt.²⁵

Es kann sogar die Frage gestellt werden, ob es möglich ist, das erfolgreiche GATT-Club-Modell aufrechtzuerhalten. Die Aufweitung der G-7 zu einem G-20 Finanzministertreffen und der aufgeweiteten Mitgliedschaft im Financial Stability Board hat gezeigt, dass ein erweiterter 'Club', der die Schwellenländer einbezieht, als Strukturmodell für die internationalen Beziehungen aktiv angestrebt wird.²⁶ Mit dem GATT-Club-Modell sei es gelungen, so die These einiger Autoren, in der Nachkriegszeit ein 'two-track'-System zu etablieren, bei dem wirtschaftspolitische von sicherheitspolitischen Fragen getrennt verhandelt wurden. Damit sei es möglich gewesen (sicherheits-) politischen Spannungen bzw. einer Politisierung der Wirtschaftsbeziehungen von vorneherein aus dem Weg zu gehen.²⁷ Dies könnte auch heute noch als Vorbild dienen, schließlich hat sich die WTO mit fast universeller Mitgliedschaft zu einem "Clubland" der Handelspolitik entwickelt. Die 'alte' Quad USA, EU, Kanada, Japan, die das GATT prägte, hat sich auf Ministerebene seit 1999 nicht mehr getroffen und wurde von diversen Konfigurationen abgelöst, etwa von der sog. G-7, Australien, Brasilien, EU, Indien, Japan, USA und China.²⁸

Umso überraschender ist es, dass einige Autoren jetzt pessimistisch in die Zukunft sehen. Gideon Rachman 'Zero-Sum World' (2010) weist darauf hin, dass nach der Finanzkrise der Übergang in eine 'zero-sum'-Welt drohe, in der eine positive Haltung zur Globalisierung nicht mehr vorläge und die Welt zunehmenden Spannungen ausgesetzt sei. Diese würden aus der Wirtschaft in den Bereich der Politik überschwappen und - andersherum - die Politik regiert vermehrt in die Wirtschaft herein. Für letzteres wird auch der Terminus 'The Beijing Consensus' von Stefan Halper (2010) verwendet, wodurch suggeriert wird, dass China über eine alternative, ggf. erfolgreichere Entwicklungsstrategie als der U.S. amerikanische 'Washington Consensus' verfügt, die auf staatlichem Einfluss auf die

²⁵ Ähnlich wie im Freihandelsabkommen der EU mit Korea ist eine besondere bilaterale Schutzklausel, etwa bei Rindfleisch und Zucker, auch im Freihandelsabkommen mit der MERCOSUR im Gespräch. Siehe: Europäisches Parlament, Parlamentarische Anfragen, 9. März 2011, Elisabeth Köstinger (PPE).

²⁶ Die G-20 traf sich ersten mal am 15-16. Dezember 1999 in Berlin und tagte mit Zentralbankvorsitzenden und Finanzministern. Schon früh hat sie noch mehr Länder einbezogen und sich in Form einer G-33 getroffen. Im Zuge der Finanzkrise wurden die G-20 Länder Mitglieder des Financial Stability Boards. Carrasco, E.R. (2009), S. 2.

²⁷ 'two-track system'-These: Diese These impliziert, dass Sicherheits- und Wirtschaftsfragen in der Nachkriegszeit für die westlichen Industrieländer nicht verbunden waren. Die impliziert, dass sich die Erwartungen der realistischen Theorie auf Konflikte und Konkurrenz etwa der EU mit der USA hierauf nicht anwenden lassen. "Nevertheless, at least for the twenty or so years following World War II, what Richard N. Cooper (1972-73) has called a 'two track' system prevailed: economic issues were rarely explicitly linked to military ones in relations between the United States and its allies. American military power served as a shield protecting the international political economy that it dominated, and it remained an important factor in the background of bargaining on economic issues; but it did not frequently impinge directly on such bargaining" Keohane (1984), S. 137.

²⁸ Siehe dazu ausführlich Wolfe, R. (2009), S. 11.

Wirtschaft und unfairen Mitteln wie Korruption beruht. Zitiert werden Autoren, die in China eine neue Form einer nicht-westlichen und nicht-liberalen Moderne sehen.²⁹ Ebenso wird bezweifelt, dass China sich in eine liberale internationale Ordnung integrieren lässt.³⁰ Diese Thesen haben auch etwas zu tun mit U.S.-Neokonservativen und Beamten des Pentagons, die vor einiger Zeit bereits Alarm wegen der militärischen Aufrüstung Chinas geschlagen hatten. Damals hatte Joshua Cooper Ramo bereits unter dem Titel 'The Beijing Consensus' geschrieben, dass China eine sehr spezielle Strategie verfolgt, um seine Macht zu erhöhen, darunter die strikte Verteidigung der nationalen Souveränität, Konfliktvermeidung durch Nicht-Einmischung und dadurch, dass es sein dynamisches Wirtschaftssystem dazu einsetzt.³¹ Auch die differenziertere Analyse des "state capitalism" in 'The End of the Free Market' von Ian Bremmer (2010) geht in eine ähnliche Richtung. Mindestens zwei U.S.-Politiker haben sich dieser Haltung angeschlossen, die das Staatsbankett mit dem chinesischen Ministerpräsidenten Hu Jintao bei dessen USA-Besuch im Januar 2011 verweigerten.³² Schließlich findet sich diese These im Sprachgebrauch der Experten "China's incomplete transition to a free market economy and its use of distortive economic policies"³³; "China has a different brand of capitalism than we're used to."³⁴ Auch eine sachliche Studie, mit Schwerpunkt Finanzmärkte, schließt, dass die chinesische Wirtschaft anders sei als die westliche.³⁵ In Gebrauch ist auch der Terminus: 'corporate statism'. Auch 'loose cannon'-Politiker, wie der Mitbewerber für die U.S.-Präsidentschaftskandidatur der Republikanischen Partei Donald Trump reiten auf dieser Welle.³⁶

²⁹ Zitiert wird hier Timothy Garton Ash von der Oxford Universität mit seinen Friends of a Liberal International Order. Halper, S. (2010), S. 72.

³⁰ "Thus while the optimists are right to say that China increasingly engages with the liberal international order, they are wrong to assume that the absence of confrontation implies gradual integration with, or acceptance of, the U.S.-led system. It does not." Halper, S. (2010), S. 46.

³¹ Zakaria, F. (2008), S. 157-158.

³² So nahmen der Mehrheitsführer der Demokraten im Senat Harry Reid und der republikanische Sprecher der Repräsentantenhauses John Boehner aus diesen Gründen nicht am Dinner mit Hu Jintao teil, siehe Pressefrage während abschließenden Pressekonferenz von Hu Jintaos Besuch in Washington.

³³ Morrison, W.M. (2011), S. 1.

³⁴ Hufbauer, G.C. (2011), S. 2.

³⁵ Geschlossen wird, dass, wenn Karl Marx heute noch leben würde, genug Material hätte um ein Werk mit dem Titel: "Das Kapital with Chinese characteristics" zu schreiben." Ohne Herv. im Original. Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 214.

³⁶ Mit der Behauptung China gut zu kennen und deshalb besonders gut zu wissen, dass es dort unfair abläuft. Donald Trump Interview, Piers Morgan, Twitter, CNN, 14.04.2011.

Es sei daran erinnert, dass mit Brasilien, Indien³⁷ und Russland³⁸ etc. weitere Staaten zu beachten sind, in denen der Staat ebenfalls Anteile an der Wertschöpfung hat und sich auch hier die Frage stellt, wie damit umgegangen werden soll.

Die 'zero-sum'-These ist m.E. brisanter, als es zuerst aussehen mag: Zuerst einmal richtet sie sich nicht nur gegen das Verständnis von Globalisierung der Regierung um Präsident Obama und das der EU, sondern auch gegen das chinesische Verständnis.³⁹ Weiterhin richtet sich der Vorwurf der Unfairness nicht nur an China und andere Schwellenländer, sondern trifft auch die internationalen Handelsregeln, die nicht in der Lage seien, solche Praktiken einzuhegen.

Einerseits scheint es so, als seien damit die Würfel hinsichtlich Containment schon gefallen: Gegen eine solche Strategie Chinas mag nur eine Politik helfen, die ihrerseits Wirtschaft zunehmend politisiert, also etwa eigene Firmen stärkt und Schutzbarrieren gegen chinesische Exporte nutzt. Es ist nicht einmal undenkbar, dass auch einflussreiche Industriesektoren mit einer solchen Agenda flirten könnten. Seit Jahren sind Stahl und Chemie und zu einem gewissen Grad auch die Automobilindustrie an Schutzbarrieren interessiert. Das sind nicht grade sehr kleine Sektoren, die Druck auf die Politik

³⁷ "... 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. Bestätigt in OECD (2009a), S. 255.

³⁸ 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. Quelle: Russian Corporate Statism: Watch this Space. Quelle: Wikileaks, 07Moscow1442.

³⁹ Auch China benutzt die win-win-Rhetorik: 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; siehe schon Wen Jiabao (2006): "China conducts exchanges and cooperation with other countries on the basis of equality and mutual benefit in order to achieve win-win outcome and common development." Wen Jiabao, Welcoming Banquet bei Premier John Howard, Australien, 3. April 2006. Jiabao, W. (2006).

ausüben können. Das zeigen z.B. die Antidumpingmaßnahmen in diesen Bereichen.⁴⁰ Sie könnten im Extremfall auch mit global segmentierten regionalen Märkten leben, da sie teils ihre Produktionsstätten vor Ort haben und bei segmentierten Märkten höhere Preisniveaus durchsetzen könnten.⁴¹ Schutzbarrieren könnten auch durch Veränderungen politischer Entscheidungsprozesse mehr Unterstützung erlangen. Erstmals durfte das Europäische Parlament beim Freihandelsabkommen der EU mit Korea im ordentlichen Gesetzgebungsverfahren nach AEUV Art. 294 Einfluss im sog. Trilog auf die Kommission ausüben. Auf Wunsch des Europäischen Parlaments wurde die bilaterale Schutzklausel gestärkt. Die Forderung einzelner Abgeordneter eine regionale Schutzklausel einzureichen, konnte sich nicht durchsetzen.⁴² Dies zeigt, dass die Politik Schutzmöglichkeiten nicht abgeneigt ist. Die EU 2020 Strategie betont die Notwendigkeit offener Wirtschaftsräume, den Marktzugang in ausländische Märkten und ebenso die Nutzung handelspolitischer Schutzmaßnahmen u.a. bei neuen Formen von Wettbewerbsverzerrungen wie Subventionen oder Exportbeschränkungen.⁴³ Auch die deutsche Politik ist nicht mehr durchgängig freihändlerisch eingestellt.⁴⁴

Andererseits ist denkbar, dass westliche Staaten (und ihre Wirtschaftsverbände) diese Agenda dazu benutzen, Marktöffnung und Liberalisierung (noch) stärker durchzusetzen, diesmal mit frischen politischen Gründen im Gepäck (Vorwurf 'unfairen' China, das eine 'zero-sum'-Welt erzeugt und dies nur mit einer sehr weitgehenden Abschaffung staatlicher Interventionen rückgängig machen kann). Vor der Finanzkrise hatte Peter Mandelson, EU Handelskommissar, bereits eine solche Rhetorik

⁴⁰ Chemie und Stahl liegen mit ca. 1200 und 1600 Anträge auf Antidumping, Ausgleichs-, und Schutzklauselmaßnahmen zwischen 1975 bis 2007 weit vor anderen Sektoren. Siehe die genauen Jahresabgrenzungen in: World Trade Report (2009), S. 136.

⁴¹ Ein Hinweis darauf ist, dass sich etwa ein internationaler Zusammenschluss der Chemieunternehmen aus den USA, Europa, Argentinien, Brasilien, Uruguay, Japan, Mexiko sowie Neuseeland und Australien sich bei den WTO Doha Runde Verhandlungen über Antidumping beispielsweise für die Beibehaltung des bisherigen, relativ schwachen Abkommens einsetzt. ICCA (2005).

⁴² Das Europäische Parlament wurde erstmals beim EU-Korea Freihandelsabkommen in die Entscheidungsfindung einbezogen und hat am 17. Februar 2011 dem EU-Korea Freihandelsabkommen zugestimmt. Das EU-Korea Freihandelsabkommen ist komplex. Es enthält ein eigenes Streitschlichtungsverfahren, welches Sanktionen autorisieren kann, dies gilt aber nicht für den Wettbewerbs- und Subventionsabschnitt, der gewisse Regeln zu staatlichen Unternehmen enthält, Chapt. 11. Letztlich hat der Trilog zu einer Aufweitung von Chapt. 13, Trade and Sustainable Development geführt, welcher einen Zivilgesellschaftsdialog enthält. Hauptaugenmerk des Parlaments war die Schutzklausel zu stärken. Die Plenarsitzung des Europäischen Parlaments, 06.09.2010, enthält viele zustimmende Statements zu einer erweiterten Schutzklausel. Eine Regionalschutzklausel und eine Trigger-Klausel, die Sozial- und Umweltstandardverletzungen als Grund für eine Schutzklauselnutzung einführt, wird gefordert, konnte aber nicht durchgesetzt werden. Siehe EU Korea Freihandelsabkommen (2011); sowie das Videodokument der Plenarsitzung in: <http://www.europarl.europa.eu>.

⁴³ EU (2010), S. 13.

⁴⁴ Die deutsche Politik ist nicht mehr durchgängig freihändlerisch eingestellt. Die CDU fordert Rahmenbedingungen und Standards für die Weltwirtschaft, darunter Menschenrechte und ökologische und soziale Mindeststandards. Die SPD verzichtet auf positive Statements zur Globalisierung. Zwar fällt das Wort Protektionismus nicht, aber die Termini soziales und ökologisches Dumping. Siehe die Übersicht in Henneck, H. J. (2008).

aufgegriffen, als er China als "juggernaut" und das (geringfügige, seit langem zu erwartende und unwichtige) Handelsdefizit mit der EU als "policy time bomb" bezeichnete.⁴⁵

Aktuell steht dies im Einklang mit den Forderungen der Industrieverbände an die Adresse Chinas, die unfaire Praktiken beklagen, Marktöffnungsforderungen stellen und dabei bei den prestigeträchtigsten Kernbereichen chinesischer Wirtschaftspolitik nicht halt machen, etwa die Beteiligungsobergrenze in den Joint-Ventures der Automobilindustrie, die eine vollständige Kontrolle durch westliche Firmen verhindert.⁴⁶ Hoch auf der Agenda stehen Verhandlungen über die öffentliche Auftragsvergabe, letztlich in der Hoffnung auch staatlichen Konzernen neue Regeln aufzuerlegen. Gerüchte gibt es über quid-pro-quo Reaktionen europäische Politik, bei nicht fortschreitenden Verhandlungen nicht mehr zuzulassen, dass sich chinesische Baufirmen in der EU auf öffentliche Ausschreibungen bewerben.⁴⁷ Die USA verhandelt mit China über ein bilaterales Investitionsschutzabkommen, wobei die Industrieverbände die Hoffnung haben, freien und gesicherten Zugang zu vielen Sektoren zu bekommen, siehe das U.S.-China Investment Forum (die EU hat ebenso mit China eine Joint Task Force zu diesem Thema eingerichtet).⁴⁸

Um Spannungen in den Griff zu bekommen, haben die USA und die EU umfassende und breit angelegte politische Dialoge auf hoher Ebene eingerichtet. In der USA ist dies der U.S.-China - Strategische und Wirtschaftliche Dialog (Economic and Strategic Dialogue 'E&SD'), im Hintergrund besteht die JCCT-Kommission (seit 1983)⁴⁹, im Hintergrund dieser gibt es thematische Arbeitsgruppen, so wurde 2006 der JCCT-Dialog über die Eisen- und Stahlindustrie erstmals durchgeführt.⁵⁰ Dazu kommen ad hoc Treffen. In der EU gibt es seit 1998 das EU-China-Gipfeltreffen. Dazu kommt ein EU-China Joint-Komitee, sowie seit dem 10. EU-China-Gipfel in Peking ein High-Level

⁴⁵ Dreyer, I., Erixon, F. (2008), S. 1.

⁴⁶ "at a time when Chinese investors are acquiring numerous European auto makers, Europe's own car makers can still not establish their own car manufacturing facilities in China. Incredibly, market access conditions for these auto companies have hardly changed in the three decades since the reform and opening up policy began. To operate in China, they are still forced to establish 50/50 joint ventures just as they were 30 years ago." European Chamber of Commerce (2010), S. 10.

⁴⁷ EURObiz (2011), S. 20.

⁴⁸ Die USA verhandelt mit China über ein U.S.-China bilaterales Investitionsschutzabkommen, auf das die U.S. Industrie die Hoffnung setzt, um Probleme mit staatlichen Konzernen zu bearbeiten. Hier wird eine Negativliste gefordert von Sektoren, in denen frei investiert werden darf, unter voller Einhaltung von Inländerbehandlung, auch bei Pre- und Post-Establishment, dies bedeutet letztlich einen freien Marktzutritt, denn auch bei der Genehmigung von Investitionen dürfen ausländische Firmen nicht weniger günstig als bestehende heimische Firmen behandelt werden. U.S. China Business Council, Letter to the President, January 20, 2010. U.S. China Business Council (2010b). Siehe zur EU-China Joint Task Force zu Investitionen: 13th EU-China Summit, Joint Press Communiqué, Brussels, 14577/10, 6 October 2010.

⁴⁹ Dazu kommt noch ein bilateraler interministerieller Dialog des U.S. State Department und Chinas National Development and Reform Commission. Hormuts, R.D. (2010), S. 5. Weitere Informationen in: Dreyer, I., Erixon, F. (2008), S. 1-12. Seit 1983, also ein Jahr nachdem China als Beobachter im GATT zugelassen wurde, besteht bereits die U.S.-China Joint Commission on Commerce and Trade (JCCT), seit 1994 aufgewertet durch diverse Arbeitsgruppen.

⁵⁰ USTR (2009), S. 79.

Economic and Trade Dialogue 'HED', im Hintergrund besteht eine große Zahl thematischer Arbeitsgruppen und Dialoge, darunter über Menschenrechte und Themen wie Stahl, Automobile, Luftfahrt, Energie, Umwelt, Produktsicherheit, Textilien, die Satellitennavigation Galileo etc.⁵¹ Obwohl die Verhandlungen dazu langsam voranschreiten, wollen die EU und China weiterhin ein umfassendes Partnerschafts- und Kooperationsabkommen (Partnership- and Cooperation Agreement, 'PCA') aushandeln.⁵² Die auf hoher Ebene entstandene Idee ein EU-China-Freihandelsabkommen anzustreben wurde im Global Europe Strategiepapier ad acta gelegt.⁵³ Abgerundet wird dies durch institutionelle Kooperationen mit China, die konkrete Ziele, wie Patentschutz, Kooperation der Zollbehörden, verfolgen⁵⁴ - teils werden in Kooperation mit den U.S. Behörden sogar koordinierte Kampagnen durchgeführt.⁵⁵ Oft wird die private Wirtschaft in diese Treffen einbezogen. In China selbst finden Lobbytreffen zwischen Vertretern der Privatwirtschaft und der chinesischen Regierung sowie den lokal verfügbaren EU-Vertretern regelmäßig statt.⁵⁶ Erstmals hatte die chinesische Regierung eine Konsultationsperiode zum neuen Fünfjahresplan für 2011-2015 eingerichtet, um privaten, ausländischen Akteuren die Möglichkeit für Kommentare zu geben.⁵⁷

Obwohl durch die Dialoge Spannungen merklich abgebaut werden konnten und in der EU ein neuer Start auf der Basis intensivierter Beziehungen angestrebt wird⁵⁸ und von hochrangigen chinesischen Politikern der Wunsch ausgesprochen wurde den Handel zwischen den USA und China zu 'depolitisieren'⁵⁹, findet dies vor dem Hintergrund der (in den USA auch aus innenpolitischen

⁵¹ Kritisiert wird der EU-HED als nicht so stark an Resultaten orientiert, im Vergleich zum U.S.-E&SD. Dreyer, I., Erixon, F. (2008), S. 1-12; Übersicht thematischer Arbeitsgruppen aus der Perspektive des Zivilgesellschaftsdialog mit China in Sauskimat, N., Fritsche, K. (2010), S. 13-20.

⁵² Um das alte von 1978 zu ersetzen, dass noch den Handel mit einem Nicht-GATT Mitglied regelte und etwa mengenmäßige Beschränkungen erlaubt. Siehe Zeng (2009). In der Arbeitsunterlage zu Wettbewerb und Partnerschaft wird das PCA als "Kernstück" der Partnerschaft mit China bezeichnet: EU (2006a), S. 17.

⁵³ Dreyer, I., Erixon, F. (2008), S. 9.

⁵⁴ Diese Aktivitäten sind so breitgefächert, dass diese hier nicht alle aufgezählt werden können. Beispiel: EU China Project on the Protection of Intellectual Property Rights, <http://www.ipr2.org>; Auf privater Seite: EU-China Business Summit, <http://euchina.summitsfeb.be>.

⁵⁵ Die Intellectual Property Criminal Enforcement Group der U.S.-China Liaison Group for Law Enforcement Coordination hat zusammen mit dem chinesischen Ministry of Public Security (MPS) im Juli 2007 eine Operation gegen Softwarekopien durchgeführt. Hier wurden 25 Chinesen verhaftet, die einem Syndikat angehörten, welches ca. 2 Mrd. Microsoft Software Kopien in Umlauf gebracht hatten, die größte Menge die bisher weltweit bekannt wurde. Weiterer Schwerpunkt der Arbeit sind gefälschte Medikamente. Es gibt weitere Beispiele für derartige Aktivitäten. USTR (2008), S. 79.

⁵⁶ Siehe die Webseiten von U.S.-China Business Council, European Chamber of Commerce in China; die Politik nimmt teil am EU-China Business Summit, siehe: <http://euchina.summitsfeb.be>. Zugegriffen: 20.04.2011.

⁵⁷ EURObiz (2011), S. 15.

⁵⁸ "The leaders expressed satisfaction that the bilateral relations had strengthened during the recovery from the international financial crisis. They agreed that EU China relations should stand at a new starting point for further development at a time when the impacts of the current financial crisis on the international economic, political and security landscape are becoming increasingly evident, and the EU and China are both entering a new important stage of development." 13th EU-China Summit, Joint Press Communiqué, Brussels, 14577/10, 6 October 2010.

⁵⁹ Hier ist es Vizepräsident Xi Jinping, der zugesagt, auf die westlichen Länder zugehen zu wollen, etwa beim Patentschutz und für eine Gleichbehandlung chinesischer und ausländischer Firmen zu sorgen. Hormuts, R.D. (2010), S. 6.

Gründen gewollten) Zunahme von WTO-Streitigkeiten und einem 'tit-for-tat' von handels- und investitionspolitischen Maßnahmen statt, etwa im Antidumpingbereich⁶⁰ oder bei Investitionen (die in den USA von CFIUS überprüft werden)⁶¹ - dazu kommen die chinesischen Exportmaßnahmen bei Rohstoffen und ihre Neuformulierung industriepolitischer Maßnahmen. China hat am 12.02.2011 einen ähnlichen Prozess der Überprüfung von Firmenübernahmen aus Sicht der Nationalen Sicherheit angekündigt.⁶²

In der Literatur wird teils geschlossen, dass China eine selbstbewusstere Politik ('assertive') verfolgt, so werden seit 2001 von chinesischen Politikern und in den chinesischen Medien die Begriffe "core interests" und "national interests" zunehmend gebraucht.⁶³ Umstritten ist allerdings, ob dies bereits den Übergang hin zu einer mehr von der chinesischen realistischen Schule beeinflussten chinesischen Politik anzeigt, denn genauso gibt es gegenteilige Anzeichen und Äußerungen, die u.a. auf eine starke Positionen der Schule des selektiven Multilateralismus hindeuten, der das bestehende internationale System zwar zur Interessendurchsetzung nutzen will, aber bereit ist, Reziprozität walten zu lassen

⁶⁰ 1995 bis 2005: China ist 434 AD-Untersuchungen ausgesetzt, 16 % aller WTO AD Fälle. Seit 2003 ungefähr die Hälfte der AD Fälle gegen China - die betroffenen Handelswerte durch die U.S. AD Fälle liegen allein im Jahr 2004-2005 liegt bei über US\$ 1 Mrd. China selbst nutzt 59 AD-Untersuchungen seit 2001 gegen die USA. Siehe: Hufbauer et al. (2006), S. 63. In der EU ist China zwischen 2004 und 2008 41 Untersuchungen (von 120) ausgesetzt, das sind 34 %. 2008 sind 0,6 % der Einfuhren der Gemeinschaft von AD oder Antisubventionsmaßnahmen betroffen. Derzeit sind 48 definitive AD-Maßnahmen gegen China in Kraft (8 gegen Indien, 7 gegen Thailand), siehe EU (2008), S. 23, 98-104. Neue protektionistische Maßnahmen der G-20 Staaten betreffen 1,3 % (Oktober 2008 bis Oktober 2009), sowie 0,7 % (September 2009 bis Februar 2010) der Importe UNCTAD, WTO, OECD (2010), S. 8. China wendet 16 AD-Untersuchungen gegen die EU an (Stand: 16. Mai 2010).

⁶¹ Im Übernahmekampf zwischen Chevron und der China National Offshore Oil Corporation (CNOOC) um Unocal, eine Öl- und Ölexplorationsfirma wurde ein Gesetz verabschiedet, dass im Falle einer Übernahme umgehend eine "thorough review of the proposed acquisition, merger or takeover" durch den U.S. Präsidenten erzwingt. Dadurch wurde es für CNOOC zu einem unkalkulierbaren Risiko mit dem Zusammenschluss fortzuführen. Siehe: Hufbauer, G.C. et al. (2006), S. 47-53. Lee, R.D. (2005) beschreibt, dass der U.S. Präsident die Autorität hat, eine Firmenübernahmen durch Ausländer aus Gründen der Nationalen Sicherheit zu verhindern. CFIUS ist das ministerienübergreifende Tribunal, das eine dementsprechenden Untersuchung durchführt. Bei der Übernahme der PC-Sparte von IBM durch die chinesische Lenovo wurden durch CFIUS bestimmte Gebäude durch Sicherheitsbeamten abriegelt, um zu verhindern, dass Lenovo in den Besitz von Prozessor-Design Knowhow kommt. In einem alten CFIUS-Fall aus dem Jahre 1990 ordnete Präsident George H.W. Bush die nachträglich die Auflösung der Firmenübernahme von MAMCO Inc., einen Hersteller von Metallteilen für die Luftkraft durch das chinesische Staatsunternehmens National Aero Technology Import and Export Corporation (CATIC) an. Lee, R.D. (2005), S. 8. Siehe für eine Liste verbotener Übernahmen chinesischer Firmen durch westliche Akteure durch die chinesische Regierung. Mattlin, M. (2007), S. 18. Reproduktion der Liste weiter unten.

⁶² Siehe: http://www.gov.cn/jwqk/2011-02/12/content_1802467.htm. Zugriffen: 16.04.2011. Siehe für eine Liste verbotener Übernahmen chinesischer Firmen durch westliche Akteure durch die chinesische Regierung. Mattlin, M. (2007), S. 18. Reproduktion der Liste weiter unten.

⁶³ Seit 2002 wird von der chinesischen Politik in Bezug u.a. auf außenpolitische Ziele vermehrt von "core interests" gesprochen, ein Terminus der beim Staatsbesuch von Hu Jintao bei Präsident Obama im November 2009 zum ersten Mal in einem gemeinsamen Statement auftauchte. Dieser Terminus wird mit einer vermehrten 'assertiveness' der chinesischen Politik zusammengebracht, der Tendenz bestimmte Punkte einfach festzulegen und als unverhandelbar einzustufen. Diese Termini werden oft im Zusammenhang mit sicherheitspolitischen Fragen, wie Taiwan oder Tibet verwendet. Ebenso werden grundlegende Interessen so bezeichnet, wie etwa in einem Statement anlässlich des S&ED (2009): "1) preserving China's basic state system and national security; 2) national sovereignty and territorial integrity; and 3) the continued stable development of China's economy and society". Dazu Swaine, M.D. (2011). S. 4.

und Kompromisse einzugehen.⁶⁴ Für den Wirtschaftsbereich erfolgt die Einschätzung, dass China, wenn es schon nicht Rückschritte macht, doch in seiner Liberalisierung stagniert, woraus sich Spannungen entwickeln können.⁶⁵

Offen bleibt dabei, ob ein selbstbewussteres Auftreten Chinas nicht - teilweise zumindest interne - Gründe hat, als dies etwa die (struktur-)realistische Theorie internationaler Beziehungen unterstellen würde (die vermuten würden, dass die Politik Chinas in dem Maße selbstbewusster, dominanter und aggressiver wird, wie seine militärische und wirtschaftliche Macht zunimmt, um die hegemoniale Position der USA streitig zu machen).

Zum Beispiel ist China direkt mit Forderungen privater Industrieverbände konfrontiert, die über die beim WTO-Beitritt gemachten Zugeständnisse hinausgehen und wird hier quasi zu einer ablehnenden Haltung gezwungen. Susan Strange hat früh auf diesen Aspekt aufmerksam gemacht, dass nicht mehr nur Staaten miteinander, sondern Firmen direkt mit Staaten verhandeln.⁶⁶

Zudem kann es für die chinesische Politik innenpolitisch opportun sein nationale Interessen zu vertreten. Beispielsweise hat sich 2005 ein Wettbewerber des Baumaschinenherstellers Xugong⁶⁷, Sany⁶⁸, mit einer nationalistischen Internetkampagne gegen die Übernahme von Xugong durch den

⁶⁴ Ausführlich zeigt die konfliktären Positionen innerhalb von China Shambaugh, D. (2011). China driftet derzeit zu einer realistischeren und interessengeleiteteren Außenpolitik. Die Protagonisten des Realismus sehen aber gleichzeitig ein, dass China derzeit nicht durchgängig dominant auftreten kann. Die 'globalism'-Fürsprecher konnten sich nicht durchsetzen, die eine aktive Verantwortungsübernahme Chinas in der UN und im Sicherheitsrat gefordert hatten. Stark bleibt die Fraktion, die einen selektiven Multilateralismus betreiben will, wenn Chinas Sicherheitsinteressen berührt werden, etwa durch die Beteiligung an Friedensmissionen des VN-Sicherheitsrats. Multilateralismus wird i.S. eines Instruments der Durchsetzung chinesischer Interessen verstanden, diese Haltung haben auch U.S. Politikwissenschaftler. Beim Jahrestreffen der China Association of International Relations in Lanzhou 2010 bestand in einer Debatte Konsens darüber, dass die beste Außenpolitik weiter die Deng Xiaoping (1989) Prinzipien ("maintain a low profile, hide brightness, not seek leadership, but do some things") ernstnehmen sollte. Diese sollten so ausgelegt werden, dass sich China nicht mit der USA oder dem internationalen System anlegen soll, keine Ideologie als Leitlinien für die Außenpolitik nutzen und nicht Chef eines 'Anti-Western camp' werden sollte. Es sollten lernen das Spiel reziproker Interessendurchsetzung und Kompromissfindung zu spielen. Ebenso sollten internationale öffentliche Güter, wenn nötig, bereitgestellt werden. Schließlich sollte an "core interests", die Vereinigung mit Taiwan, festgehalten werden. Weitere Schulen fordern, dass sich China auf Asien beschränkt, dass es sich vor allem auf Diplomatie mit den großen Mächten konzentriert oder dass es sich als traditioneller Partner der Entwicklungsländer sehen sollte. Siehe: Shambaugh, D. (2011), S. 18-19, 7-27.

⁶⁵ Sally, R. (2011), S. 3.

⁶⁶ Ihre These von einem "retreat of the state and the diffusion of state authority" impliziert, dass der Staat keine vollständige 'Autorität' über die Entscheidungen zur Verteilung von Wohlfahrt hat. Strange, S. (1996), S. 193-199. Aus dieser Perspektive hebt sie 'global shifts' hervor: Die Industrie wird als dynamisch beschrieben, es geht um Schwerpunktverlagerungen wirtschaftlicher Tätigkeit, aber auch um den Staat, der weiter versucht darauf Einfluss zu nehmen und nicht zuletzt geht es um globale Institutionen, die den internationalen Markt 'managen'. Hervor gehoben wird aber hier nicht der Markt, sondern eine Trilaterale Diplomatie, Staat/Staat, Staat/Firmen, Firmen/Firmen. Strange 1995: 298. Strange beachtet dabei allerdings nicht, dass Firmen nur eng begrenzt mit Firmen verhandeln dürfen, hier müssen die Wettbewerbsregeln beachtet werden.

⁶⁷ Siehe Webseite, Xugong hat den Namen in XCMG verändert: <http://www.xcmg.com/en-us>.

⁶⁸ Siehe Webseite: <http://www.sanygroup.com/group/zh-cn>.

westlichen Investor Carlyle gewährt. Der Besitzer, eine Regionalregierung, hatte bereits der Übernahme durch Carlyle zugestimmt. Obwohl in diesem Sektor Investitionen erlaubt sind, führte dies nach einer Diskussion im Staatsrat dazu, dass das Handelsministerium der VR China (MOFCOM⁶⁹) und die SASAC die Übernahme blockierten. Dahinter standen zudem in dieser Zeitperiode merklich gesteigerte Investitionsströme und eine Übernahmewelle chinesischer durch westliche Firmen.⁷⁰

Für die westliche Politik stellt sich damit auch die Frage, inwiefern sie ihre Industrieverbände in die Schranken weisen muss, wenn ihre Aktivitäten zu intensiv werden und zu sicherheitspolitischen Spannungen führen. Dass die privaten Akteure Forderungen nach Marktzugang stellen überrascht nicht, denn hinter den jährliche Wirtschaftswachstumsraten Chinas: 2006: 12,7 %; 2007: 14,2 %; 2008: 9,6 %; 2009: 9,1 %⁷¹ verstecken sich auf Firmenebene bzw. in einzelnen Produktbereichen sehr profitable Aktivitäten und Umsatzwachstumsraten von jährlich 20 % bzw. viel mehr.⁷²

Dies sind genug Gründe, die 'zero-sum'-These sehr kritisch zu sehen und hier die folgenden Fragen zu stellen:

- Welche sicherheitspolitische Relevanz hat die internationale Wirtschaftsordnung?
- Wie sieht das Verhältnis Staat und Wirtschaft aus, am Beispiel China?
- Inwiefern kann eine dynamische Theorie der Wirtschaft helfen Vorgänge 'neutral' zu bewerten?
- Wie schätzt eine Sachbereichssicht die Kooperationschancen und Kooperationsmöglichkeiten ein?
- Nehmen Spannungen im Bereich Wirtschaft derzeit wirklich zu?
- Wie kann die Stabilität der internationalen Wirtschaftsordnung angesichts einer Politisierung wirtschaftspolitischer Fragen aufrechterhalten werden?

2. Die sicherheitspolitische Leistung der internationalen Wirtschaftsordnung

Eine grundlegende Qualität des internationalen Systems der Staaten der Nachkriegszeit bezüglich sicherheitspolitischer Fragen wird gemeinhin von der Politikwissenschaft in seiner Relevanz nicht

⁶⁹ Siehe Webseite: <http://english.mofcom.gov.cn>.

⁷⁰ Interessant ist auch, dass in der Gegenkampagne wettbewerbstheoretische Argumente benutzt wurden. Es wurde der Verdacht ausgesprochen, dass Carlyle das Unternehmen nur abwickeln will, damit weniger chinesische Wettbewerber für U.S.-Firmen übrig bleiben. Mattlin, M. (2007), S. 20-21.

⁷¹ World Bank (2011).

⁷² Der Verfasser kann hierzu aus Zeitgründen leider keine große Anzahl von Fallbeispielen präsentieren. Hier der Verweis auf das U.S. China Business Council (2010), welches in einer Umfrage feststellt, dass durchgängig ca. 80 % der Investoren profitabel arbeiten und 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. U.S. China Business Council (2010), S. 3.

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, eingeschlossen der Auflösung weltbeherrschender internationaler Kartelle. Wettbewerbsbehörden nahmen ihre Arbeit auf, die Wirtschaft wurde mit einer Funktionserwartung, nämlich Wohlfahrtserzeugung durch funktionsfähigen dynamischen Wettbewerb, in ihrer Macht begrenzt. Präsident Roosevelt hatte schon vor dem Zweiten Weltkrieg mit einer Stärkung der Wettbewerbsbehörden und einer Entkartellisierung begonnen und er wusste, unter andern durch die wirtschaftspolitische Kompetenz seines Teams, darunter Cordell Hull, Will Clayton und Clair Wilcox, dass Wirtschaft, Macht und Sicherheit eng verbunden sind und dass dies auch eine internationale Dimension hat.⁷³

Seine Vision war die einer Welt, in dem - alle - Staaten (und alle Menschen) ihre existentiellen Bedürfnisse auf den Märkten erwerben konnten, ohne sofort auf politische und destruktive private Einflussnahme zu stoßen.⁷⁴ Dies führt direkt zum GATT und seinen zentralen Säulen, dem Meistbegünstigungsprinzip, der Inländerbehandlung und einer progressiven Senkung der Zölle. Die nationalen Interessen Amerikas standen dem nicht entgegen, 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.⁷⁵

Konkreter: Wenn die Staaten existentielle Waren und Rohstoffe wie Öl, Transportmittel, Düngemittel, Lebensmittel, Maschinen etc. auf dem Weltmarkt kaufen können, nehmen sie sich

⁷³ 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 (1940) 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 internationaler Kartelle, exklusive Gebietsabmachungen, Verträge über geteilte, monopolisierte Technologienutzung, Liefersperrern, 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. An dieser Zeit ist klar erkennbar, dass unlimitierte Vertragsfreiheit zu Machtmissbrauch führt und der Staat nötig ist, um funktionsfähigen Wettbewerb zu garantieren. Auf der Südhalbkugel hatten Entwicklungsländer ähnlich Erfahrungen mit dem Kolonialhandel gemacht, der exklusive Gebietszuweisungen und Aufkaufrechte vorsah. Dies war ein Grund, warum afrikanische Länder nach dem zweiten Weltkrieg staatliche Unternehmen gründeten. Sie verfügten über keinerlei Erfahrung bezüglich funktionierender, wettbewerbsmäßig verfasster Märkte. Siehe Hermanns (2008), S. 74-88.

⁷⁴ 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."

⁷⁵ Leffler, M.P. (1992), S. 359; Grieco, J.M., Ikenberry, G.J. (2003), S. 124-162. Zum Thema Vorkriegszeit und dem nationalen U.S. Interesse am Zugang zu Rohstoffen, siehe Marshall, J. (1995).

weitaus weniger bedroht war, als wenn der Handel auf umfassende Weise politisch oder privat kontrolliert wäre. Die Sicherheitslage im internationalen System der Staaten würde sich erheblich verschlechtern, wenn 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. Anders formuliert: Speziell kleine und mittelgroße Staaten würden in Panik geraten und zunehmend korrupte, kriminelle und kriegerische Methoden einsetzen.

Der 'embedded liberalism'-Kompromiss des GATT besagt, dass der Staat eine Rolle in der Wirtschaft spielen darf, auch staatliche Konzerne darf es geben, sie operieren aber typischerweise in Märkten und müssen sich an Regeln halten. China hat Inländerbehandlung zugesichert, d.h. eine weniger günstige Behandlung ausländisch investierter Firmen in Bezug auf Preis- und Verkaufspraktiken durch staatliche Firmen ist regelinkonform, dies gilt allerdings nicht für die öffentliche Auftragsvergabe.⁷⁶ In den chinesischen Beitrittsbedingungen wird dies sehr eng definiert. Staatshandelsfirmen fallen unter die Inländerbehandlung, solange sie den Kauf und Verkauf von Gütern und Dienstleistungen zum Zweck kommerzieller Verkäufe oder eines sonstigen, nicht staatsbezogenen Zwecks oder die Produktion von Gütern und Dienstleistungen zum Zweck kommerzieller Verkäufe oder eines sonstigen, nicht staatsbezogenen Zwecks durchführen. Erst wenn der Staat die Güter erwirbt, gelten für China keine Regeln mehr, weil es bisher nicht Mitglied des WTO-Abkommens für öffentliche Auftragsvergabe ist.⁷⁷ Bei den aktuellen Verhandlungen zur öffentlichen Auftragsvergabe versucht China Staatskonzerne auszuklammern.⁷⁸ Es ist somit auch denkbar, wenngleich es dazu bisher keinen Streitfall gab, dass das Prinzip der Inländerbehandlung im Fall kommerzieller Käufe oder sonstiger nicht-staatsbezogener Käufe von Staatskonzernen 'local content'-Regeln verbietet, also wenn Käufe von ausländisch investierten Firmen nur unter der Bedingung akzeptiert werden, dass diese z.B. 70 % inländische Teile bei der Produktion verwendet haben.⁷⁹ Die GATT Art. XVII-Regeln für staatliche Unternehmen besagen, dass Meistbegünstigung gilt, sodass sie bei Käufen und Verkäufen nicht zwischen Ländern diskriminieren dürfen.⁸⁰ Um dem weiteren, dort erwähnten Kriterium im Einklang mit kommerziellen Erwägungen zu handeln zu genügen, müssen staatliche Unternehmen anderen

⁷⁶ 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 enthält potentiell 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.

⁷⁷ WT/ACC/CHN/49, 1 October 2001, Para. 46-47, S. 9, bestätigt in Para. 342, S. 71.

⁷⁸ Und in seiner letzten Verhandlungsofferte bei der öffentlichen Auftragsvergabe lokale und regionale Regierungen sowie Staatskonzerne ausnimmt. Morrison, W.M. (2011), S. 26. Es gibt allerdings Regionen bzw. Städte, die bereit wären, sich solchen Regeln zu unterwerfen. Personal communication.

⁷⁹ Beispiel sind solche 'local content' Bedingungen bei Käufen staatlicher Konzerne im Maschinenbaubereich: EU (2007), Study 1 Machinery, S. 3.

⁸⁰ GATT Art. XVI.1 (a). Siehe: Hermanns, U. (2008), S. 1261.

Ländern adäquate Möglichkeiten einräumen, sich an Käufen und Verkäufen zu beteiligen.⁸¹ Die WTO-Streitbeilegung legt das Kriterium kommerzieller Erwägungen nicht i.S. abstrakter Kriterien für das Marktverhalten von Staatskonzernen aus, sondern als weitmaschiges Sicherheitsnetz gegen Umgehungsversuche ('anti-circumvention'). Staatliche Unternehmen dürfen ihre exklusiven Privilegien und Möglichkeiten innerhalb dieses Spielraums nutzen. Beispielsweise dürfen größere Unternehmen mit größeren Vermögenswerten ggf. von anderen kommerziellen Erwägungen geleitet sein als kleinere, und etwa Käufern günstigere Kreditkonditionen einräumen.⁸² Bei einem sehr deutlichen Verstoß gegen die Vorgabe nach kommerziellen Erwägungen zu handeln, ist dennoch denkbar, dass regelinkonformes Handeln festgestellt wird. Ob ein sehr deutlicher Verstoß im Bereich der öffentlichen Auftragsvergabe mit GATT Art. XVII angegangen werden kann, wurde in der WTO-Streitbeilegung bisher nicht geklärt. Dazu kommt, dass weitere GATT und WTO-Regeln für Staatskonzerne gelten.⁸³ Mit neu gegründeten Importmonopolen dürfen einmal gemachte Zollkonzessionen nicht rückgängig gemacht werden.⁸⁴ Das Abkommen über Landwirtschaft und die multilateralen, direkt einklagbaren Subventionsregeln des Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM) gelten auch für staatliche Firmen. Zwar ist es nicht immer leicht Kausalketten nachzuweisen, um zu zeigen, dass Banken etwa auf Anweisung der Regierung Firmen subventioniert haben, auch dies ist aber im Einzelfall möglich. Generell greifen die Subventionsregeln bei geringen oder moderaten Subventionen nicht (auch für solche Subventionen in den OECD Ländern nicht), sehr wohl aber bei größeren (im Dienstleistungsbereich gibt es bisher keine Subventionsdisziplin)⁸⁵, aktuell sichtbar an den Luftfahrt-Fällen Boeing/DS353 und Airbus/DS316.⁸⁶ Bei den aktuellen U.S.-China Konsultationen in der WTO über Windkraft geht es um nach dem SCM verbotene 'local content'-Subventionen, die die Nutzung heimischer Inputs fördern, nicht um

⁸¹ GATT Art. XVI.1 (b) 'commercial considerations'. Siehe WT/DS276/AB/R, 30 August 2004. Paras. 84-178, S. 25-60. Siehe zur Auslegung Hermanns, U. (2008), S. 1260-1263.

⁸² WT/DS276/AB/R, 30 August 2004. Para. 85, S. 25 ('anti-circumvention'). Para. 144, S. 48, FN 162 (Beispiele), siehe insgesamt: Paras. 84-178, S. 25-60. Siehe auch: Hermanns, U. (2008), S. 1261.

⁸³ Dies sind GATT Art. II.4, welcher besagt, dass einmal gemachte Zollzugeständnisse nicht durch staatliche Unternehmen rückgängig gemacht werden dürfen. Dazu kommt die Verpflichtung, mengenmäßige Import- und Exportbeschränkungen, die etwa nach Art. XI oder Art. XII Zahlungsbilanzmaßnahmen getroffen werden, im Einklang mit den Regeln für die Verwaltung dieser in Art. XIII, Art. XIV und in XVIII Zahlungsbilanzausnahmen Entwicklungsländer, zu verwalten. Die Verwaltung mengenmäßiger Beschränkungen muss das Meistbegünstigungsprinzip beachten und verfügt über weitere Kriterien, die, siehe den Bananenfall, zu Marktzugangsverbesserungen für Kläger führen können. Siehe dazu Hermanns, U. (2008), S. 1246-1255, 1263-1269. Ebenso gilt das Landwirtschaftsabkommen für staatliche Unternehmen.

⁸⁴ 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.

⁸⁵ Hermanns, U. (2008), S. 1114-1198.

⁸⁶ Panel 'Boeing': WT/DS353/R, 31 March 2011; Panel 'Airbus': WT/DS316/R, 20 June 2010; AB 'Airbus': WT/DS316/AB/R, 18 May 2011.

Subventionen, die Preise beeinflusst haben sollen.⁸⁷ Weiterhin können Staatsunternehmen, wenn sie exportieren, Antidumping- und Ausgleichszöllen ausgesetzt werden. Schließlich kann die Streitbeilegung das Dienstleistungsabkommen GATS interpretieren und hat in einem aktuellen Fall exklusive Handelsrechte für chinesische Staatskonzerne für audiovisuelle Produkte etc. als regelinkonform eingestuft und auch den elektronischen Handel diesen Zugeständnissen zugeordnet. China darf zwar gemäß Art. XX (a) seine öffentliche Moral weiter schützen, d.h. nach Überprüfung des Inhalts ggf. eine Einfuhr verweigern, muss dies aber in einer zentralen Agentur erfolgen lassen.⁸⁸ Damit ist klargestellt, dass sich die internationalen Handelsregeln auch auf staatliche Unternehmen beziehen lassen.

Das zentrale Fundament der internationalen Wirtschaftsordnung ist, dass die WTO Marktzugangsverpflichtungen und auch Märkte (wirksam: die Inländerbehandlung) tatsächlich absichern kann - allen Ausnahmen und Schutzmöglichkeiten zum Trotz. Würde ein Land seinen Liberalisierungsverpflichtungen nicht mehr nachkommen, dürften alle Mitgliedsstaaten ihrerseits höhere Zölle veranschlagen, entsprechend dem betroffenen Handelswert. Weil die Zollerhöhungen in anderen Zollpositionen erfolgen dürfen ist sicher, dass sensible Wirtschaftszweige des Staates negativ betroffen werden, der mit der Erhöhung der Zölle begonnen hat.

Die 'zero-sum'-These ist damit bereits insofern widerlegt, indem gezeigt wurde, dass es fahrlässig ist, in den politikwissenschaftlichen Diskussionen über die richtige Strategie gegenüber den Schwellenländern die wichtige, friedenserhaltende Funktion der internationalen Wirtschaftsordnung und die Regeln der WTO über staatliche Unternehmen auszuklammern.⁸⁹

⁸⁷ Siehe: USA vs. China - Measures concerning wind power equipment, DS419. Auch westliche Staaten nutzen 'local content'-Vorgaben, so zwei kanadische Provinzen, Ontario und Quebec. USTR (2010a), S. 23.

⁸⁸ Siehe: USA vs. China - Trading Rights, WT/DS363/AB/R, 21 December 2009, S. 64-173. China hat sich bereiterklärt, die Empfehlungen umzusetzen. Morrison, W.M. (2011), S. 24.

⁸⁹ Die Regeln der WTO werden von Rachman, G. (2010) zuerst einmal nur mit Liberalisierung in Verbindung gebracht, sowie mit Bill Clinton, der gegenüber China und Russland zu viele Kompromisse in Bezug auf die Wirtschaft gemacht habe. Enigmatisch wird behauptet, dass mit dem WTO-Beitritt Chinas und der Verknüpfung Chinas mit der liberalen Ordnung ein Trojanisches Pferd innerhalb des politischen Liberalismus gepflanzt wurde. Dagegen seien schon die neunziger Jahren von politischer Gewalt geprägt worden. Warum politische Gewalt in Ruanda als Zeichen gedeutet werden kann, warum besser kein WTO-Beitritt Chinas hätte zugelassen werden sollen, wird nicht erklärt. Später wird genau dieselbe Struktur gewählt. Seit Mitte der neunziger Jahre hätte bereits das internationale Handelssystem nicht mehr funktioniert, sowohl G-2, USA und China, als auch G-20 seien nicht in der Lage die Probleme zu lösen und der Fehlschlag der Doha-Runde wird sodann als Bestätigung angehängt. Einige Sätze später wird auch hier auf Kriegszonen und Failed States umgeschwenkt. Rachman, G. (2010), S. 127, 221-223. Der Autor hat keine Zeit die WTO-Regeln zu beschreiben oder die Frage zu erörtern, ob sich China daran hält. Von Halper, S. (2010) wird darauf hingewiesen, dass China in der WTO eine Koalition mit Afrika vorweisen kann, mit der es in der Lage ist ungünstige Regelveränderungen zu blockieren. Der Autor erklärt nicht die Regeln der WTO, sondern gefällt sich darin, die WTO auf eine Stufe mit der VN zu stellen. Es wird bezweifelt, dass China durch den WTO Beitritt zum Stakeholder wird und in die liberale internationale Ordnung eingebunden werden kann. Chinas Verhältnis zur Welt könne durch eine permanente Dualität zwischen Konvergenz und Divergenz gekennzeichnet werden (dies könnte als 'ying yang'-These bezeichnet werden, Anmerkung des Verfassers). Halper, S. (2010), S. 116-120, 136-137. Von Bremmer, I. (2010) wird die WTO mit freien Märkten gleichgesetzt. Immerhin wird von ihm anerkannt, dass freie Märkte zu

Die 'zero-sum'-These suggeriert zudem, dass eine grundlegende Neuorientierung der Politik gegenüber der Wirtschaft nötig - und möglich - ist. Gegenüber der bestehenden Wirtschaftsordnung gibt es aber keine Alternative, speziell eine weltweit um sich greifende Re-Politisierung der Wirtschaft muss verhindert werden, um den Frieden zu erhalten.

Interessanterweise erscheint ein Aspekt der 'zero-sum'-Diskussion in einem umso hellerem Licht, nämlich die Frage nach der tatsächlichen Natur der staatlichen Eingriffe in den Schwellenländern: Ein Abgleiten in völlig intransparente staatliche Praktiken und weitgehend künstlich erzeugte Wettbewerbsvorteile ist aus dem Grund gefährlich, dass solche Praktiken die internationale Wirtschaftsordnung unterminieren können und damit den ungünstigen sicherheitspolitischen Effekt haben, den Präsident Roosevelt vermeiden wollte.

G. John Ikenberry, der Einfluss auf die nationale Sicherheitsstrategie unter Präsident Obama hatte⁹⁰, konnte in 'After Victory' (2001) überzeugend erklären, warum die großangelegte Neuordnung der Welt nach dem Zweiten Weltkrieg durch die USA so erfolgreich war und warum es schwer ist, sich hier eine 'bessere' Ordnung vorzustellen. Die USA hätte es anderen Staaten, darunter den europäischen, ermöglicht innerhalb der Ordnung zu manövrieren "to maneuver within it".⁹¹ Die Staaten konnten davon ausgehen, dass sie nicht durch Zwangsausübung dominiert würden, weil sich die mächtige USA durch die internationale Wirtschaftsordnung selbst Regeln auferlegt hatte. Weiterhin hat die USA durch ihr offenes politisches System Möglichkeiten bereitstellt, über Interessen zu verhandeln und Streitigkeiten beizulegen.⁹² Diese Beschreibung weist auf wichtige Aspekte der internationalen Wirtschaftsordnung hin, die kompatibel mit der hier vorgestellten Sicht sind.

3. Dynamische Theorie der Wirtschaft

Prosperität u.a. auch in China geführt haben. WTO-Regeln werden nicht erwähnt. Immerhin erkennt der Autor, wie wichtig die WTO für die Aufrechterhaltung der liberalen Märkte ist. Trotz: "the organization's many shortcoming, it invites governments to acknowledge publicly that protectionism and trade wars are self-defeating, and it has the power to enforce its rulings". Bremmer, I. (2010), S. 158, siehe auch Ebd., S. 18. Wenn es darum geht, dass "state-capitalist governments (...) subtle forms of protectionism" verwenden, wird die WTO allerdings nicht mehr mit ihren Regeln erklärt oder damit in Beziehung gesetzt oder etwa erfolgreiche Klagen gegen China erwähnt. Bremmer, I. (2010), S. 161.

⁹⁰ Siehe u.a. die Publikation des Princeton Project on National Security, Ikenberry, G.J., Slaughter, A.M. (2006).

⁹¹ Ikenberry, G.J. (2001), S. 205.

⁹² Ikenberry, G.J. (2001), S. 199, 203, 205.

Wie kann eine Diskussion über staatliche Eingriffe und unfaire Praktiken in der Wirtschaft geführt werden? Sicher nicht⁹³, wie dies zumeist erfolgt, 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 beschreibbar, eingrenzbar und empirischen Untersuchungen zugänglich.⁹⁴ Die dynamische Wirtschaft beruht auf anpassungsfähigen Unternehmen, die über bestimmte Fähigkeiten verfügen, diese werden gestärkt durch Wissen, darunter frei verfügbares Wissen i.S. von Wissensdiffusion, die Verfügbarkeit von Fachkräften, die Förderung von Forschung & Entwicklung (F&E) und den Zugang zu Finanzmärkten. Schon hier ist sichtbar, welche wichtige Rolle der Staat hat. Weil er verhindert, dass Patente Wissen absolut schützen und weil er Fachkräfte und F&E bereitstellt, sorgt er dafür, dass mehr Firmen anpassungsfähiger bleiben als in einem alternativen Szenario. Die mildert Risiken bzw. Wettbewerb ab, ohne ihn ganz abzuschaffen. Dadurch wird die Bereitstellung von Krediten weniger risikobehaftet, weil zwar nicht alle, aber viele Firmen einen Vorsprung von Wettbewerbern wieder aufholen können und große Unternehmen, die von kleinen Herausforderern in Bedrängnis gebracht werden, zu 'fast second'-Reaktionen in der Lage sind.⁹⁵

Innerhalb der Industriesektoren etablieren sich dynamische Gleichgewichte, die über einen längeren Zeitraum stabil bleiben, dann aber zu Strukturwandel etwa durch Firmenübernahmen führen.⁹⁶ Diese Tendenz hin zu großen Firmen ist zu einem Teil durch Vorteile der Massenfertigung bzw.

⁹³ Ebenso problematisch wäre es, wie oft in der Politikwissenschaft, sich allein auf Interessen zu konzentrieren oder, wie dies die Wirtschaftsverbände tun, Reziprozität anhand von Listen von Marktoffnungsforderungen oder Investitionen zu messen. Beides ist relevant, aber nicht allein aussagekräftig, siehe die weitere Argumentation oben.

⁹⁴ Dies kann eindeutig und kohärent anhand empirischer Studien der Industrieökonomie rekonstruiert werden. Die ordoliberalen Theorie Euckens kann als dynamische Theorie aufgefasst 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 (1980, 1985, 1986), zu technologischen Fähigkeiten von Sanjaya Lall sowie frühe Ideen von Ha-Joon Chang, siehe: Hermanns, U. (2008), S. 74-145. Der New Economic Approach der Europäischen Wettbewerbspolitik ist kompatibel mit diesen Ansichten, zumindest wenn er der Darstellungen von Hildebrand, D. (2009) folgen würde, die u.a. die ordoliberale Herkunft der europäischen wettbewerbsrechtlichen Sicht betont sowie komplexe dynamische, wohlfahrtsfördernde Situationen beschreibt. Beschrieben wird, wie dass kleine Firmen hinsichtlich von Innovationen erfolgreich sein können, wenn Imitation leicht und Patentschutz nicht perfekt ist. Große Firmen folgen dann, indem sie kleinere Firmen imitieren und Technologie lizensieren. Marktmacht wird nicht als negativ dargestellt, sondern mit Produktivitätswachstum und Wachstum in Verbindung gebracht. Zwar wird ein Prozess zunehmender Konzentration erwartet, ebenso sei aber ein Wettbewerb zwischen innovativen Firmen und Imitatoren denkbar, der temporär Marktmacht einräumt und Kompensation für Investitionen in Innovationen verspricht. Der New Economic Approach setzt sich von einer U.S.-amerikanischen Sicht ab und basiert auf dem Structure-Performance-Conduct-Modell, das aber nicht statisch interpretiert wird, sondern informiert durch komplexe dynamische Wettbewerbsprozesse und deren Einflussfaktoren u.a. auch F&E. Hildebrand, D. (2009), S. 159-165, 171-174.

⁹⁵ Wissensdiffusion wirkt dadurch antikonzentrativ, weil sie verhindert, dass bestimmte Firmen ihren Vorsprung leicht und unwidersprochen durch Wettbewerber ausweiten und nimmt damit den Wettbewerbsbehörden viel Arbeit ab. Hermanns, U. (2008), S. 73-110, 317-406.

⁹⁶ Siehe Artikel von Nelson, R.R., Winter, S.G. (1982a) und ihr Buch 'An Evolutionary Theory of Economic Change' (1982).

Skalenökonomien erklärbar, dazu kommen aber weitere Vorteile, letztlich auch solche, bei denen die Wettbewerbsbehörden wach werden.

Innovative Theorien, wie die von Peter Nolan, der einem Kaskaden-Effekt beschreibt, um zu erklären, warum Zuliefererfirmen internationaler Unternehmen Konzentrationsprozessen unterliegen, ergänzen die dynamische Theorie, verändert sie aber nicht grundlegend.⁹⁷

Massenfertigung bzw. die damit einhergehenden Produktivitätszuwächsen sind, so schon Adam Smith, der zentrale Wohlfahrtsmotor, auf der der Wohlstand unserer Gesellschaften beruht. Relevant bleibt aber das Verhalten der Firmen in den jeweiligen Marktstrukturen. In engeren Oligopolen findet sich oft Preisführerschaft d.h. eine Firma gibt die Preise vor, die anderen folgen (dies ist wettbewerbsrechtlich nicht verboten) - auch deshalb gibt es in vielen Bereichen kontinuierlich steigende Preise für Endprodukte.

Hören Politikwissenschaftler diese wettbewerbstheoretische Terminologie, sind sie teils davon überzeugt, dass der Markt allein von privater Macht bestimmt wird.⁹⁸ Das stimmt nicht, denn selbst in den oligopolistischen Märkte gibt es noch Wettbewerb und auch dieser mildert Macht ab - dies hatte Walter Eucken schon erkannt, mit seiner These, dass der Markt das genialste Entmachtungsinstrument der Geschichte ist.

Weiterhin sind die freien Märkte deshalb nicht frei, weil der Staat in unterschiedlichem Maße, dies variiert in vielen 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 aktiv gefördert und subventioniert. Ende der sechziger, Anfang der siebziger Jahren wurde Europa von den USA aufgefordert, seine Unternehmensgrößen zu steigern, weniger rentable Produktionsstätten zu schließen und multinationale Konzerne zu formen.⁹⁹ Dies gelang sehr erfolgreich. In der Stahlindustrie waren dazu allerdings so große staatliche Subventionen nötig, dass diese in Europa eine Zeit lang über den Investitionen der Firmen selbst lagen. In den USA übernahm der Staat Pensionsverpflichtungen und

⁹⁷ Nolan, P. et al. (2007) beschrieben, dass internationale Firmen zunehmend bemerken, dass ihre Wettbewerbsfähigkeit davon abhängt, ihre Zuliefererfirmen zu rationalisieren. Davon gehe ein "cascade effect" aus, denn die Zulieferer fangen ihrerseits an, durch Firmenübernahmen und durch Druck auf ihre eigenen Zulieferer ('second tier suppliers') Prozesse zu verbessern. Es entsteht ein sehr enges Verhältnis zwischen den "system integrators" an der Spitze und den Zulieferern. Nolan, P. et al. (2007), S. 27- 35. Nolan, P. et al. (2007) weist ebenso darauf hin, dass eine dynamische Theorie ("non-mainstream views") gültig ist, die Skalenökonomien, Relevanz von F&E und Vorteile großer Firmen einbezieht. Nolan, P. et al. (2007), S. 10-13.

⁹⁸ 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.

⁹⁹ OECD (1968); Scherer, F.M. et al. (1975).

schützte Stahl- und Automobilfirmen. Dazu kam, dass die Wettbewerbspolitik das Signal gab, dass Firmenzusammenschlüsse großzügiger bewertet werden.¹⁰⁰ Über diese Zeit lässt sich viel erzählen. Als dieser Prozess erfolgreich abgeschlossen war, waren viele Firmen fit für Liberalisierung und Globalisierung und passend dazu wurden die wirkungsvollen Zollsenkungen der Tokio-Runde erst mit Ende der Implementationsperiode, 1987, ganz umgesetzt.¹⁰¹

Kurz zu einem weiteren Charakteristikum moderner Wirtschaft, die Inputintensität bzw. Intensität der Arbeitsteilung der Wirtschaft, die bei ca. 1/2 des Umsatzes liegt.¹⁰² Daraus folgt, dass die bekannten Erklärungen internationalen Handels, etwa das Heckscher-Ohlin Modell oder der Intra-Industriehandel, also die schiere Güervielfalt, mehr und mehr durch das Outsourcing der Produktion und den Kauf von Inputgütern in anderen Ländern ergänzt werden können.¹⁰³ Dies begünstigt Länder mit einer verarbeitenden Industrie. Auch für ärmere Länder gibt es Möglichkeiten, neu einzusteigen, indem sie ihre Lohn- und Ressourcenkostenvorteile ins Spiel bringen - oft enthalten die Exporte einen gewissen Prozentsatz Importe, weil sie zuerst einmal z.B. nur Waren montieren oder auf ihre Qualität hin überprüfen.

Dies zeigt zweierlei: Aus dynamischer Sicht spricht tatsächlich viel von 'win-win'-Vorteilen weltweiter wirtschaftlichen Integration, gleichzeitig gibt diese Wirtschaftsordnung eine - je nach Sektor - unterschiedlich hohe 'Schwelle' vor, die unzureichend integrierte Länder erst überspringen müssen. Dynamik bedeutet, dass es Verlierer geben kann - aber auch dass Prozesse beschleunigt werden können: Dies ist die Bedeutung von Marktversagen bzw. altmodisch gesagt, Entwicklungspolitik.¹⁰⁴ Die Empirie zeigt, dass der Staat - pace Pareto - wenigstens teilweise erfolgreiche Wohlfahrterzeugung initiieren oder beschleunigen kann, wenn der private Sektor solche Möglichkeiten nicht wahrnimmt - zwar können Projekte auch scheitern oder Rentensuche bleibt erkennbar - letztlich gibt es aber - pace Public Choice - viele erfolgreiche staatliche Projekte oder erfolgreiche staatliche 'Inkubatorprojekte', etwa Joint-Ventures, die einen bestimmten Sektor gemeinsam mit ausländischen

¹⁰⁰ Hermanns, U. (2005a).

¹⁰¹ 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.

¹⁰² "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.

¹⁰³ Siehe für den Handel die OECD Input Output Daten in: De Backer, K., Yamano, N. (2007), S. 15.

¹⁰⁴ Marktversagen und Entwicklung sind nicht einfach nur so dahingesagt. Z.B. besteht Marktversagen 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 fast über die ganze Nachkriegszeit Chancen der Liberalisierung nicht wahrgenommen, genauso aber auch staatliche Chancen Marktversagen zu bekämpfen, nicht erkannt. Hermanns, U. (2008), S. 442-457.

Privatinvestoren vitalisiert haben.¹⁰⁵ Letztlich müssen staatliche Interventionen im Rahmen bleiben und dürfen nicht das Marktumfeld dominieren, denn Wettbewerb ist nicht nur zu Wohlfahrtsteigerung und Preisdisziplinierung nötig, sondern allgemein wichtig zur politischen Entmachtung der Firmen und zur Erhaltung der Demokratie - eben die ordolibérale Sicht - und auf internationaler Ebene eben zentral zur Erhaltung des Friedens, so Präsident Roosevelt und sein Team.

4. WTO und Dynamik

Auffällig ist, wie gut die Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung des GATT und der WTO zu einer dynamischen Wirtschaft passen. Die WTO hat Spielräume und Ausnahmen mit intensiver zugreifenden, genauer definierten Regeln versehen und Transparenz verbessert. Erstmals gibt es eine multilaterale Subventionskontrolle, die bei hohen - nicht aber moderaten - Subventionen greift. Staatliche Schutzmaßnahmen wie die Schutzklausel und Antidumping werden erschwert, aber nicht verunmöglicht. Als Bedingung für die Nutzung von Schutzmaßnahmen muss die Schädigung der eigenen Industrie gezeigt werden, vor allem im Bereich Antidumping gibt es noch weite Einschätzungsprärogativen für staatliche Behörden, Schädigung festzustellen. Einige Entwicklungsländer verfügen weiterhin noch über Zollspielräume, um Erziehungszölle nutzen zu können. Die Industrie- und Entwicklungsländer dürfen staatliche Firmen aufrechterhalten. Damit eröffnet die WTO die Möglichkeit einer optimalen Effizienzsteigerung im dynamischen Sinn auf weltweiter Ebene, weil sie es ermöglicht, dass der Staat weiterhin Marktversagen bekämpfen kann bzw. Investitionschancen wahrnehmen kann, wohingegen gleichermaßen weltweite Märkte etabliert und aufrechterhalten werden.¹⁰⁶ Es ist denkbar, dass die Kriterien für die Antidumping-Ausnahme enger gefasst wird, indem die Streitbeilegung eine genauere Überprüfung des Schädigungskriterium durchführt - dies würde immer noch Schutzspielräume ermöglichen - wenn eben tatsächlich und nicht nur inszenierterweise Schädigung vorliegt. Dies würde politische Spannungen im

¹⁰⁵ Die umfangreichen Liberalisierungszusagen Indiens in seinem Freihandelsabkommen mit der EU werden das indische Wachstum nicht optimieren bzw. maximieren. Bei 40 % der Wertschöpfung, die in Indien staatlichen Firmen zukommt, sollten diese Firmen wenigstens die Chance und die Zeit haben teilweise unter staatlicher Aufsicht restrukturiert werden zu können, um technologische Fähigkeiten zu erhalten und zusätzliche dynamische Wachstumsmöglichkeiten zu schaffen. Am Beispiel Argentinien wird sichtbar, dass es auch zur Stagnation führen kann, wenn ausländische Investoren fast den gesamten Industriebereich übernehmen. Siehe dazu Hermanns, U. (2005), S. 23-30. Siehe ausführlich zu Indien, Korea, Brasilien, China sowie Türkei, Argentinien und Afrika Hermanns, U. (2008).

¹⁰⁶ Siehe die ausführliche Bewertung der WTO aus dynamischer, ordoliberaler Perspektive anhand einer Analyse der Handels- und Industriepolitik von Indien, Brasilien, Korea, China, Taiwan, Indonesien und afrikanischer Länder, aus der dies eindeutig zu erkennen ist. Hermanns, U. (2008), S. 1341-1386. Siehe auch die Infos zu Argentinien, Indonesien und Äthiopien in Hermanns, U. (2005).

Antidumpingbereich verringern helfen.¹⁰⁷ Ob dies in der Doha-Runde gelingt ist fraglich, weil Druck ausgeübt wird, dass Antidumpingabkommen zu schwächen bzw. besser auf Länder wie China anwendbar¹⁰⁸ zu machen.¹⁰⁹

5. China

Stefan Halper gesteht zu, dass "China may consist of *many* Chinas".¹¹⁰ Das stimmt, leider gibt er nur ein Zitat wieder und legt nur stark vereinfachtes, skizzenhaftes Bild von China in seinem Buch vor.

Was bedeutet dies bezüglich der Fragestellung hier?

5.1. Der Konsens von Washington existiert nicht

Der Kontrast zwischen 'Washington Consensus' bzw. 'freie Märkten' auf der einen und 'Beijing Consensus' und 'state capitalism' auf der anderen Seite macht wenig Sinn, weil der Staat mehrdimensional, mal mehr oder weniger, auf dynamische Faktoren einwirkt - auch Ian Bremmer gesteht graduelle Übergänge ein.¹¹¹

¹⁰⁷ Ausführlich zum Thema Antidumping, Hermanns, U. (2008), S. 729-761, 1000-1099.

¹⁰⁸ Siehe dazu die Doha-Runden Vorschläge von 2008 für AD und SCM: TN/RL/W/236, 19 December 2008.

¹⁰⁹ In den Verhandlungen der Doha Runde wird etwa versucht, 'Zeroing' wieder einzuführen, obwohl dies die WTO- Streitbeilegung nicht akzeptierte. Angesichts der bereits bestehenden Spielräume im ADA ist es nicht sehr wahrscheinlich, dass sich diese Interessengruppen durchsetzen werden. Es ist allerdings schon relativ anstrengend, diese Interessengruppen zurückzudrängen, sodass kaum realistisch erwartbar ist, dass ein deutlich gestärktes Antidumping-Abkommen aus den Verhandlungen hervorgeht. Selbst auf EU Ebene ist es nicht gelungen, die Antidumping-Regulierung zu reformieren, da sich Interessengruppen aus den Bereichen Stahl-, Chemie-, Papier-, Synthetikfaser-, Düngemittel-, Keramik etc. dagegen gewandt haben. Verbrauchervertreter waren nicht in der Lage ein eigenes Positionspapier einzureichen. Siehe Biève, D., Eckhardt, J. (2010), S. 10-14. Folgende Staaten versuchen eine Stärkung der AD-Regeln in der Doha-Runde durchzusetzen: Friends of Anti-Dumping Negotiations (FANs): Coalition seeking more disciplines on the use of anti-dumping measures Issues: Rules (antidumping) WTO members (15): Brazil, Chile, Colombia, Costa Rica, Hong Kong China, Israel, Japan, Rep. of Korea, Mexico, Norway, Singapore, Switzerland, Chinese Taipei, Thailand, Turkey. Siehe WTO (2011).

¹¹⁰ Halper, S. (2010), S. 206.

¹¹¹ Bremmer, I. (2010), S. 27, 46.

Box 1. Washington Consensus

Weil es den 'Washington Consensus' nicht gibt, kann er nicht scheitern. Er ist ein freischwebendes Meta-Szenario (wie die neoklassische Ökonomie) und erlaubt somit auch keine Rückschlüsse auf die sinkende Macht der USA. Ganz im Gegenteil: Letztlich hat der 'Beijing Consensus', dasselbe Ziel wie auch die Wirtschaftspolitik in der USA, nämlich (dynamisch) anpassungsfähige internationale Firmen zu etablieren. Gegen das deklinistische Argument des sinkenden Sterns der USA¹¹² kann ggf. sogar argumentiert werden, dass sich die Vorteile dynamischer Märkte mit ihren Wohlfahrtswirkungen im Moment erst richtig rumsprechen und die USA somit attraktives 'soft-power'-Vorbild bleibt.¹¹³

5.2. Die Geschichte bleibt im Spiel

Es ist nicht plausibel, die Geschichte wegzulassen. Die klassischen Industrieländer sind zwar durch private Unternehmen geprägt, haben aber teils massiv staatlich interveniert und zu einem Zeitpunkt liberalisiert - und (nicht immer konsequent) privatisiert - , als sie über genügend wettbewerbsfähige Firmen verfügten. Wenn China, Indien, Brasilien und Russland dies teils ähnlich machen, können sie einfordern, vor diesem geschichtlichen Hintergrund fair¹¹⁴ behandelt zu werden. Diese Fairness hat, so die These hier, auch einen dynamisch-technischen Aspekt, denn unsere Firmen geben auf den Weltmärkten einen Schwellenwert vor und erst wenn die anderen Firmen diesen erreichen, können sie erfolgreich im Wettbewerb bestehen. Dazu brauchen sie eine gewisse Zeit und müssen über technologische Fähigkeiten u.a. den Zugang zu Wissen (ausgebildete Arbeiter, F&E-Fähigkeiten) und zu Finanzmärkten verfügen. Dieses geschichtlich herleitbare Fairnessgebot gilt aber nicht für alle Ewigkeit und muss auch die aktuellen dynamischen 'Bargains' berücksichtigen.

5.3. Unsere Subventionen

¹¹² Locus classicus ist hier Susan Strange, die diese These als Mythos bezeichnet. Strange (1987), S. 552.

¹¹³ Oft sind es nur sehr schwache und korrupte Länder, die diese Debatte wirklich ernst nehmen. Diese verfügen nicht über eine fortgeschrittene Wirtschaftsstruktur und haben keine Erfahrung damit, wie Wirtschaft funktioniert und Wettbewerb in einem positiven Sinn eingesetzt werden kann. Sie rechtfertigen staatliche Eingriffe mit 'Beijing Consensus', wobei es im Endeffekt darum geht Willkür und Korruption zu rechtfertigen. Die Zeichen stehen aber auch hier auf Wandel. Auch in Afrika und im Mittleren Osten stellt die Bevölkerung zunehmend Forderungen, dass Interventionen auch sichtbare Erfolge haben.

¹¹⁴ Fairness hat u.a. rein prozedurale Aspekte, wie Partizipation an Verhandlungen und Zustimmung zu einem Vertrag. Internationale Unterhändler sind sich aber darin einig, dass auch eine gewisse distributive Fairness, eine 'Balance von Vorteilen' in internationalen Abkommen unumgänglich ist. Albin, C. (2001), S. 44-52; ähnlich Franck, T.M. (1995), S. 7-24; einen komplexen, minimalen Standard für Legitimität für internationale Organisationen, der ebenfalls distributive Aspekte hat, schlagen Buchanan, A., Keohane, R.O. (2006) vor: "It must not confuse legitimacy with justice but nonetheless must not allow extremely unjust institutions" Buchanan, A., Keohane, R.O. (2006), S. 417.

Unsere Firmen werden noch heute durch den Staat mit Subventionen, F&E-Subventionen und Zusammenarbeit mit Universitäten, Bereitstellung von ausgebildeten Fachkräften unterstützt, um Wettbewerbsvorteile zu erhalten.¹¹⁵ Aktuell sind in Deutschland Subventionen für Lichttechnik/Photonik (mit Euro 1 Mrd. innerhalb von 10 Jahren¹¹⁶) und Elektroautos (Euro 2 Mrd. in zwei Jahren)¹¹⁷ zugesagt worden, zwei Bereiche, in denen China ebenfalls auf Vorteile hofft, siehe auch Box 2.

5.4. Unsere Weltmarktführer im Vergleich

Unsere Firmen sind Weltmarktführer in sehr vielen Bereichen und verfügen im Vergleich zu chinesischen Firmen über eine (teils erschreckend) überlegende Kapitalausstattung und F&E-Ausgaben, teils geht es beim Vergleich mit chinesischen Firmen um Jahresgewinne von US\$ 4 Mrd. gegen US\$ 100 Mill. - aus diesem Grund hatten viele chinesische, u.a. teils staatliche Firmen kaum eine andere Wahl als Joint-Ventures einzugehen.¹¹⁸ Eine Reihe chinesischer Firmen, die von Gründerunternehmen aufgebaut wurden, mussten aufgeben.¹¹⁹

Gestärkt werden unsere Firmen weiterhin durch den 'geheimen' 'Bargain' der Globalisierung, der wenigstens partiellen Öffnung der Schwellenländern für Direktinvestitionen (und Firmenübernahmen), damit sich diese durch 'outsourcing' von arbeitsintensiven Produktionsabschnitten Lohnkostenvorteile einverleiben können und damit doppelt sicher sind,

¹¹⁵ "Public-private cross-funding of R&D (...) Public and business research are complementary inputs for innovation. Research in the business sector is closely linked to the creation of new products and production techniques, but public research is important for funding and performing basic research that does not lead immediately to commercial returns. Public research also supports business sector research via knowledge spillovers. Direct financial flows between government and the business enterprise sector for R&D are one way to track interactions between government and industry in science and innovation. On average, around 7% of research and development (R&D) performed in the business sector is financed by direct government funds. The share has tended to decrease in almost all countries in recent years. It is still high in the Russian Federation (55%) but is less than 15% in all OECD countries. This pattern is consistent with the increasing adoption of other policy instruments to stimulate innovation, such as R&D tax incentives. Likewise, business funds an important share of the R&D performed in the higher education and government sectors, with an OECD area average of 5.3% in 2006. This share has tended to increase in around half of all OECD countries: in the EU27, companies financed 7.4% of all R&D performed in public institutions and universities, compared to only 3.2% in the United States and 2.2% in Japan. Ireland, Mexico and Portugal have the smallest shares of business-funded R&D performed in the higher education and government sectors." OECD (2009).

¹¹⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Samstag 21. Mai 2011, Nr. 118, S. 13. Auch die Lichtforschung erhält Milliardenhilfe.

¹¹⁷ Die Nationale Plattform Elektromobilität (NPE) wurde 2010 geschaffen, um den Rückstand Deutschlands in diesem Bereich aufzuholen und möchte zwischen 2012 und 2014 Euro 4 Mrd. in F&E investieren, davon trägt der Staat die Hälfte. Frankfurter Allgemeine Zeitung, Montag 9. Mai 2011, Nr. 107, S. 13. Milliarden subventionen für Elektroautos.

¹¹⁸ Nolan, P. (2002), S. 122-130.

¹¹⁹ Beispiel Yuchai Diesel. Firmen wie Caterpillar, Cummings, 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.

gegenüber der neu entstehenden Konkurrenz aus den Schwellenländern wettbewerbsfähig zu bleiben.

Diese Situation hat sich in den letzten 10 Jahren (seit der Publikation von Peter Nolan 2001, der diese Problemstellung anhand von Firmenstudien und mit empirischen Daten belegt) nicht grundlegend geändert, die einzige chinesische Firma, die in Augenhöhe mit ihren Wettbewerbern in globalen F&E Listen auftaucht ist der Telekommunikationsausrüstungshersteller Huawei mit US\$ 1,1 Mrd. F&E Ausgaben, alle anderen Firmen, etwa Build-your-Dreams (BYD) im Automobilbereich sind weit unter ihren Wettbewerbern angesiedelt.¹²⁰

In Tabelle 2 wird sichtbar, dass in vielen Bereichen relative wenige Firmen Weltmarktführer sind. Daraus folgt in vielen Fällen, dass sie hohe Umsätze und Gewinne vorweisen könne, die hohe F&E-Ausgaben ermöglichen. Vorstellbar ist, dass es für chinesische Unternehmen, ob privat oder staatlich, nicht leicht ist, an den bestehenden Oligopole teilzunehmen, denn hierzu müssen erst einmal Marktanteile erobert werden und sodann über einen längeren Zeitraum technologische Fähigkeiten und Anpassungsfähigkeit erhalten werden. Dies stellt, so die These von Peter Nolan (u.a. 2007), Entwicklungsländer vor immense Probleme aufzuholen, zumindest in den Bereichen, in denen sowohl die führenden Firmen als auch die Zulieferer bereits signifikante Konzentrationsprozesse durchgeführt und globale Aktivitäten aufgebaut haben (Beispiele etwa im Luftfahrt, Automobile, Telekom, Getränke und Getränkeverpackungs- sowie Supermarktbereich).¹²¹ Tabelle 2 ist nicht nach Nationalität aufgegliedert, die meisten dieser Firmen dürften ihre Zentralen nach wie vor in den USA, der EU oder Japan haben.

Tabelle 2. Globale Marktanteile auf Firmenebene

Industry	Number of top players	Combined global share (%)	Source
Aerospace			
Commercial aircraft over 100 seats	Top 2 firms	100	Morgan Stanley, 1998
20-90 seat aircraft	Top 2 firms	74	FT, Aerospace, 2000
Aero-engine orders	Top 3 firms	100	FT, 6 March 1998
Autos			
Automobiles	Top 6 firms	68	Morgan Stanley, 1999

¹²⁰ Die umfassendste Übersicht über weltweite F&E-Investitionen bietet: BIS (2010a), S. 161.

¹²¹ "At every level there has taken place an intense process of industrial concentration, mainly through merger and acquisition, as firms struggle to meet the strict requirements that are the condition to their participation in the system integrators' supply chains. This 'cascade' effect has profound implications for the nature of competition. It means that the challenge facing firms from developing countries is far deeper than at first sight appeared to be the case. Not only do they face immense difficulties in catching up with the leading systems integrators, the visible part of the 'iceberg', but they also face immense difficulties in catching up with the powerful firms that now dominate almost every segment of the supply chain, the invisible part of the 'iceberg' that lies hidden from view beneath the water. At dawn of the twenty-first century, the reality of the intense industrial concentration among both systems integrators and their entire supply chain, brought about through pressure from the 'cascade effect', presents a comprehensive challenge for both indigenous firms and policy-makers from developing countries." Nolan, P. (2007), S. 39; siehe zur Analyse von Luftfahrt, Getränke und Supermärkten: Nolan, P. et al. (2007).

Diesel fuel injection pumps	Top 2 firms	73	Ward's Auto World, January 2000
ABS brake system	Top 3 firms	72	Ward's Auto World, December 1997/FT, 8 May 1996
Tyres	Top 3 firms	51	FT, 19 January 1996
Complex equipment			
Gas turbines	Top 3 firms	87	FT, 24 March 1999
High-speed beverage bottling lines	Top 3 firms	85	Estimated by Krones and KHS websites
High-volume PET injection	Top firm	76	Husky, Annual report 2002
PET blowing equipment	Top firm	55	Sidel, Annual Report, 1996
Machine tool controls	Top firm	45	FT, 11 September 1996
Printing press	Top 4 firms	49	FT, 18 April 2000
Construction equipment	Top 4 firms	41	FT, 20 April 2004
Farm equipment	Top 3 firms	69	FT, 5 July 2000
Elevators	Top 4 firms	65	FT, 30 March 1999
Consumer electronics			
Digital cameras	Top 6 firms	80	FT, 15 December 2004
Electronic games	Top 2 firms	96	FT, 29 March 2000
LCD television sets	Top 3 firms	64	FT, 16 July 2004, 10 December 2004
Flat screen television sets	Top 4 firms	55	FT, 12 June 2003
High purity glass for LCD screens	Top 2 firms	70	FT, 16 June 2004
Liquid crystals for LCD displays	Top 3 firms	95	FT, 29 May 2003
Large area TFT-LCDs	Top 5 firms	85	FT, 6 September 2004
Fast moving consumer goods			
Chewing gum	Top 2 firms	57	FT, 18 December 2002
Carbonated soft drinks	Top 2 firms	75	HBS case study 2002
Beer	Top 10 firms	>50 %	www.oligopolywatch.com
Razors	Top firm	70	Morgan Stanley, 1998
Camera film	Top 3 firms	78	Business China 30 July 2001
Tampons	Top firm	48	Morgan Stanley, 1998
Financial services			
Asset custodian	Top 4 firms	60	FT, 30 June 2003
Insurance brokerage	Top 3 firms	64	FT.com 11 June 2001
Foreign exchange trading	Top 10 firms	64	FT, 17 May 2004
Accounting services	Top 4 firms	53	Gabel and Bruner (2003)
Equity underwriting	Top 10 firms	70	Morgan Stanley, Annual Report 2004
Debt underwriting	Top 10 firms	62	Morgan Stanley, Annual Report 2004
IT Hardware/Software			
ATM carriers for ISPs	Top 4 firms	84	FT, 6 June 2000
DSL	Top 2 firms	57	FT, 19 May 2001
Microprocessors	Top firm	80	FT, 3 December 2004
Semiconductors	Top 10 firms	50	Gabel and Bruner (2003)
Semiconductors for wireless communication	Top 10 firms	65	IC Insights www.icinsight.com
PC operating systems	Top firm	85	FT, 29 April 2000
Word processing applications	Top firm	90	FT, 24 June 1998
Business desktop computer applications	Top firm	90	FT, 29 April 2000
Database software	Top 3 firms	87	FT, 13 June 2003
Computerized reservation systems	Top 2 firms	68	FT, 23 June 1998
Computer routers	Top firm	66	Morgan Stanley, 1998
High-end routers	Top firm	80	Morgan Stanley, 1998

Optical fibres	Top firm	50	FT, 15 November 1999
Wireless network equipment	Top 3 firms	65	FT, 20 June 2006
DRAMs	Top 4 firms	76	FT, 2 September 2004
Hand-held computers	Top 2 firms	48	FT, 7 August 2001
Mobile phones	Top 4 firms	67	FT, 10 March 2003
Servers	Top 5 firms	85	FT, 23 December 2004
Smart cards	Top 3 firms	63	FT, 1 September 1999
Media			
Advertising	Top 4 firms	55	Merril Lynch (2003)
Recorded music	Top 5 firms	80	www.oligopolywatch.com
Legal publishing	Top 3 firms	71	Merril Lynch (2002)
Financial information	Top 2 firms	86	Merril Lynch (2002)
Metals and mining			
Copper mining	Top 5 firms	53	Brook Hunt, Mining and Metal Industry Consultant (2000)
Steel (by value)	Top 7 firms	47	IISI
Stainless steel (by weight)	Top 2 firms	52	Thyssen Krupp, Annual report 2001-2002
'Free market' aluminium supplies	Top firm	50	FT, 31 October 2001
Packaging			
Polyester film	Top firm	60	FT, 15 May 1998
Beverage cans (North America and the EU)	Top 3 firms	85	CSFB, March 2004
Pharmaceutical			
Pharmaceutical sales	Top 10 firms	50	FT, 27 January 2004
Interventional therapy technologies	Top firm	45	Morgan Stanley, 1998
Artificial joints	Top 6 firms	90	FT, 21 May 2003
Other services			
Water management	Top 8 firms	68	Lehman Brothers (2002)
Cruise line berths	Top 2 firms	48	FT, 20 January 2002

Quelle: Nolan, P. (2007), S. 23-25.

Diese Liste zeigt, wie erfolgreich, wie groß und - zumindest der Tendenz nach - auf welchem Konzentrationsniveau Firmen in Industriesektoren teils bestehen. Dies bedeutet nicht automatisch, dass es gar keinen Wettbewerb gibt. Es wäre zu einfach, auf die Existenz von staatlichen Konzernen zu reagieren, indem darauf verwiesen wird, dass auch bei 'uns' Märkte nicht wirklich frei sind. Eine Gleichsetzung der Wirtschaftssysteme (China - vermachtete Staatswirtschaft = USA - vermachtete Privatwirtschaft) führt in die Irre, weil weder in China eine vollständige Staatswirtschaft herrscht noch in den USA und der westlichen Welt der Wettbewerb wirkungslos ist, wenngleich es dort sehr große Unternehmen und teils enge Oligopole gibt.¹²² Welches sind aber die Unterschiede? Welche Anteile hat in China die Staatswirtschaft und welche Formen nimmt dies an?

In der Fortune 500 Liste ist China 2010 mit 46 Firmen vertreten, diese Firmen sind teils deshalb so groß, weil sie es als Energieversorger, Telekom etc. eine große Kundenbasis und große Umsätze

¹²² Ähnlich wie Walter Eucken so auch Nolan, P. (2009), S. 17-18.

haben oder weil sie auch chinesische-ausländische Joint-Ventures enthalten.¹²³ Eine ganze Reihe von Firmen sind hinsichtlich ihrer Gewinne schwach positioniert.

Tabelle 3. Chinesische Unternehmen in der Fortune 500 Liste 2010, Umsätze und Profite

Country Rank China	Company	Global 500 rank	City	Revenues (\$ millions)	Profits (\$ millions)
1	Sinopec	7	Beijing	187,518	5,756
2	State Grid	8	Beijing	184,496	-343
3	China National Petroleum	10	Beijing	165,496	10,272
4	China Mobile Communications	77	Beijing	71,749	11,656
5	Industrial & Commercial Bank of China (ICBC)	87	Beijing	69,295	18,832
6	China Construction Bank (CCB)	116	Beijing	58,361	15,628
7	China Life Insurance	118	Beijing	57,019	3,125
8	China Railway Construction	133	Beijing	52,044	960
9	China Railway Group	137	Beijing	50,704	1,008
10	Agricultural Bank of China (ABC)	141	Beijing	49,742	9,514
11	Bank of China (BOC)	143	Beijing	49,682	11,868
12	China Southern Power Grid	156	Guangzhou	45,735	250
13	Dongfeng Motor	182	Wuhan	39,402	720
14	China State Construction Engineering	187	Beijing	38,117	839
15	Sinochem Group	203	Beijing	35,577	659
16	China Telecommunications	204	Beijing	35,557	581
17	Shanghai Automotive	223	Shanghai	33,629	1,070
18	China Communications Construction	224	Beijing	33,465	704
19	Noble Group	242	Hong Kong	31,183	556
20	China National Offshore Oil	252	Beijing	30,680	3,634
21	Citic Group	254	Beijing	30,605	2,766
22	China FAW Group	258	Changchun	30,237	1,382
23	China South Industries Group	275	Beijing	28,757	274
24	Baosteel Group	276	Shanghai	28,591	1,448
25	Hutchison Whampoa	302	Hong Kong	26,938	1,828
26	COFCO	312	Beijing	26,098	629
27	China Huaneng Group	313	Beijing	26,019	39
28	Hebei Iron & Steel Group	314	Shijiazhuang	25,924	135
29	China Metallurgical Group	315	Beijing	25,868	412
30	Aviation Industry Corp. of China	330	Beijing	25,189	767

¹²³ Fortune 500 Liste (2010).

31	China Minmetals	332	Beijing	24,956	299
32	China North Industries Group	348	Beijing	24,150	456
33	Sinosteel	352	Beijing	24,014	42
34	Shenhua Group	356	Beijing	23,605	3,278
35	China United Network Communications	368	Shanghai	23,183	459
36	People's Insurance Co. of China	371	Beijing	23,116	150
37	Jardine Matheson	382	Hong Kong	22,501	1,604
38	Ping An Insurance	383	Shenzhen	22,374	2,032
39	China Resources National	395	Hong Kong	21,902	995
40	Huawei Technologies	397	Shenzhen	21,821	2,672
41	China Datang Group	412	Beijing	21,460	-282
42	Jiangsu Shagang Group	415	Zhangjiagang	21,419	377
43	Wuhan Iron & Steel	428	Wuhan	20,543	174
44	Aluminum Corp. of China	436	Beijing	19,851	-622
45	Bank of Communications	440	Shanghai	19,568	4,409
46	China Guodian	477	Beijing	17,871	32

Quelle: Fortune 500 Liste (2010).

Dies bedeutet nicht, dass China, Indien, Russland nicht aufholen können, denn speziell in stark wachsenden Märkten wie China ist es möglich, schnell technologische Fähigkeiten zu erwerben, Massenfertigung einzusetzen und dann wettbewerbsfähig zu werden. Die aktuelle Situation ist aber so, dass diese Staaten etwa im Hauptschwerpunkt globaler F&E- Investitionen Automobile und auch Informationstechnologie nicht mithalten können. China, Indien, Russland konzentrieren sich bei F&E auf bestimmte andere Bereiche.¹²⁴

5.5. Wissensdiffusion

Wissensdiffusion ist ein normaler Vorgang, der gesamtgesellschaftlich gesehen vorteilhaft ist und auch aus unseren Wirtschaftsräumen bekannt ist. Der Normalfall ist, dass es beispielsweise 12-18 Monate dauert, bis immerhin bei 13 % der konkurrierenden Firmen Produktinnovationen und bei 20

¹²⁴ "Global R&D spending by the G1000 fell by 1.9% to £344bn. Companies registered in just six countries (the US, Japan, Germany, France, Switzerland and the UK), dominate this global spending. Together, they contributed 82% of R&D by the G1000. In comparison, companies registered in China (including Hong Kong) and India contributed a joint 1.8% to the overall R&D investment by the G1000. However, unlike their global peers, these companies grew their R&D significantly in 2009. Chinese firms grew on average by 40% and Indian firms by 18%. Chinese R&D spending as part of the G1000 is concentrated in technology hardware and equipment, construction and materials and among oil and gas producers. Software and computer services and automobiles and parts companies together account for 73% of the overall R&D spend by Indian companies in the G1000." BIS (2010).

% der konkurrierenden Firmen Prozessinformationen bekannt werden.¹²⁵ Weil Firmen in dieser Zeit viele Güter verkaufen, können sie ihre F&E Kosten ohne Probleme einfahren. In vielen Sektoren wäre das Einfahren der F&E Kosten auch ohne Patentschutz möglich. Dazu kommt, dass viele westliche Firmen über ein so breites Portfolio an Vorteilen verfügen u.a. hohe F&E Ausgaben, mit denen sie Produkte ständig verbessern, dass sie die Diffusion von Wissen aushalten können.¹²⁶

Weniger bekannt ist weiterhin, dass die Präsenz westlicher Firmen auf den Märkten in China Technologietransfer verhindert. Durch massive, offenkundige Vorteile, hohe F&E-Ausgaben und Investitionsniveaus werden Eintrittsbarrieren erzeugt, die Investitionen potentieller Wettbewerber abschrecken, dies ist ebenfalls ein Effekt des 'geheimen' Bargain der Globalisierung, dass Direktinvestitionen ermöglicht werden.¹²⁷ Diese Strategie wird erfolgreich u.a. von westlichen Investoren im Energieanlagenbau verfolgt, siehe unten.

Erwähnt werden muss weiterhin, dass Technologietransfer nach China in militärisch relevanten Bereichen beschränkt ist. Im Wassenaar-Abkommen¹²⁸ werden Vorgaben für diese Beschränkungen ausgehandelt, wobei die Umsetzung auf nationaler Ebene unterschiedlich ist. Diese Politik wurde offenbar neulich insgesamt verschärft, in den USA gibt es eine Debatte, ob nicht zuviele Exporte dadurch verhindert werden.¹²⁹

Problem ist, dass China im IPR-Bereich westliche Umgangsformen nicht immer einhält. So versuchen chinesische Firmen, die kein Geld für F&E haben, sich auf dem Markt durch Imitation zu etablieren, bis hin zur offenen Spionage, auch bei Firmen hier in Europa. Speziell solche Praktiken sind abzulehnen, schließlich führt dies nicht unbedingt dazu, dass eine Firma lernt, auf 'normale' Weise technologische Fähigkeiten zu erwerben, um auf dem Markt zu bestehen. Die Defizite des chinesischen Patentsystems (das Patentamt ist SIPO¹³⁰) sind bekannt, es sind aber auch positive Tendenzen zu verzeichnen. Die (geringe) Summe von US\$ 3,5 Mrd. weniger Gewinne durch Musik- und Softwarekopien¹³¹, ist kein Grund, schwerwiegende politische Spannungen zu rechtfertigen.

¹²⁵ Mansfield, E. (1985) hier entnommen aus Hermanns, U. (2008), S. 399.

¹²⁶ Mansfield, E. (1980, 1985, 1986), sowie Hermanns, U. (2008), S. 74-145.

¹²⁷ Aktiv indem F&E Abteilungen nicht nach China verlegt werden, bestimmte Technologien und Prozesswissen nicht offengelegt werden oder schwer aufzuholen ist, wenn Technologietransfer stattfindet, sind es oft Technologien die 3-10 Jahre veraltet sind. Weiterhin werden über Importe und die Präsenz auf den Märkten selbst chinesische Wettbewerber geschwächt, etwa bei Elektrizitätserzeugungsausrüstung, Anlagenbau, Steuerungselektronik, spezielle Fahrzeugelektronik, bestimmte, hochwertige Fahrzeugteile, qualitativ hochwertigen Stahl bzw. Metalle, Spezialchemikalien etc. Bennett, D. et al. (1999).

¹²⁸ Siehe die Webseite: <http://www.wassenaar.org>.

¹²⁹ European Chamber of Commerce in China (2010), S. 13-14; bzgl. der USA-Debatte siehe China Economic Review (2011d), S. 21-22.

¹³⁰ Siehe Webseite: <http://english.sipo.gov.cn>.

¹³¹ USTR (2010), S. 5.

Ebenso muss anerkannt werden, dass China ein Patentschutzsystem geschaffen hat, dass weltweiten Standards genügt. Dies wurde von der WTO-Streitbeilegung weitgehend bestätigt. China ist z.B. durch das TRIPS nicht gezwungen, Patentverletzung mit strafrechtliche Sanktionen zu verfolgen, wohl aber Markenfälschungen im großen Stil.¹³² Wiewohl Problem bei der Umsetzung bestehen, sind auch diverse Anstrengungen erkennbar u.a. im Bereich der Zollbehörden, in der Beschlagnahme von Markenfälschungen und Softwarekopien.¹³³ China wird in Zukunft selbst vermehrt Stakeholder im Markenschutz werden, weil Investitionen in westliche Luxusgüterhersteller erfolgen: so kaufte das chinesische Handelsunternehmen Trinity Limited die französische Luxusmarke Cerruti und hat dadurch Zugang zu deren Markenrechten.¹³⁴ Sektoren mit weniger Problemen im Patentbereich in China sind: Pharma und Chemie.¹³⁵ Bestimmte Sonderwirtschaftszonen, etwa Shenzhen versuchen effektivere IPR-Schutzsysteme aufzubauen, teils auch deshalb, weil sie selbst viele Patentanmeldungen vorzuweisen haben.¹³⁶ Teils nutzt China Zertifizierungen, um über das normale Maß hinausgehend Informationen zu verlangen, beispielsweise durch die China Compulsory Certification (CCC) u.a. für Elektrogeräte.¹³⁷ Wichtig ist der Hinweis, dass, sind Patent oder Markenrechte einmal verletzt, der Markt dafür beschränkt ist. Sobald exportiert wird, werden diese Waren vom Zoll beschlagnahmt, die gilt für alle Güter ggf. in Zukunft auch für Automobile, selbst wenn dies nur Teile betrifft.¹³⁸ Mit dem fast fertiggestellten Anti-Counterfeiting Trade Agreement (ACTA) wird versucht, die Möglichkeiten für die Zollbeschlagnahme zu erweitern.¹³⁹ Dies zeigt, dass

¹³² TRIPS Art. 61. Nur bei 'wilful trademark counterfeiting' 'on an commercial scale' müssen strafrechtliche Sanktionen verfügbar sein. Es wird generell beobachtet, dass Patentrechte private Rechte sind, die nicht strafrechtlich, sondern mit 'penalties' bewehrt werden, im Gegensatz zu gesellschaftlichen Werte, bei denen strafrechtliche Abschreckung zum Zuge kommt. USA vs. China - Measures Affecting Intellectual Property Rights, WT/DS362/R, 26 January 2009. Para. 7.530, S. 107. China hat die Empfehlungen im März 2010 umgesetzt, d.h. sie müsste nun auch über strafrechtliche Maßnahmen für den 'Spezialfall' Produktfälschungen in kommerziellem Stil verfügen und bei Beschlagnahme von Produkte vorsichtiger mit der Wiederfreigabe umgehen. USTR (2010), S. 5.

¹³³ Probleme mit der Unabhängigkeit der Richter, viele unerledigte Fälle, keine Kommunikation über eine Datenbank mit den Patentbehörden in den USA und EU etc. EU (2007), Study 12 Exploring China's IP Environment, S. 9-10. Siehe Softwarefälschungen: USTR (2008), S. 79.

¹³⁴ Siehe die Webseite von Trinity Ltd. <http://www.trinity-limited.com/business.html>. Zugegriffen: 06.05.2011.

¹³⁵ EU (2007), Study 12 Exploring China's IP Environment, S. 19.

¹³⁶ Dies schreibt Zheng, D.Z. (2011), S. 21-22; 2008 registriert Shenzhen 2480 Patente, in diesem Jahr liegt die gesamtchinesische Zahl bei 411982. Yeung, Y. (2009), S. 230. Diese Zahlen sind allerdings mit Vorsicht zu betrachten. Chinesische Firmen bekommen dann, wenn sie sich als High-Tech Firmen einstufen lassen, Steuererleichterungen (statt 25 %, nun 15 %). Es lohnt sich schon deshalb, Patente anzumelden. Internationale Patentanmeldungen chinesischer Firmen liegen offenbar auf einem geringem Niveau. Dies könnte ebenso darauf hindeuten, dass es Probleme mit der Qualität chinesischer Patente gibt. Die Top 10 Patentinhaber internationaler Patente beginnen mit einem ersten Platz für Huawei: 1847 Patente; ZTE: 517; Iltang Mobile: 89; Tencent Technology: 84; Alcatel Shanghai Bell: 79; Shenzhen Huawei: 48; BYD: 38; China Mobile: 36; China Iwncomm: 34; Nuctech: 29 (Zahlen für 2009). China Economic Review (2011a), S. 30.

¹³⁷ Es wird angenommen, dass diese Informationen teils an chinesische Wettbewerber gelangen. Ebenso wird offenbar derzeit vorgesehen, dass Erfindungen, die in China gemacht wurden, bevor ein Auslandpatent angemeldet werden kann, chinesischen Behörden vorgelegt werden müssen. European Chamber of Commerce in China (2010), S. 13.

¹³⁸ Übersicht über die Aktivitäten und ähnlichen Möglichkeiten des Zolls in China und der EU: EU-China Trade Project (2005), S. 23-29.

¹³⁹ Z.B. durch eine enge Zusammenarbeit privater Unternehmer mit dem Zoll. Anti-Counterfeiting Trade Agreement, 15. November 2010. Teilnehmer sind: USA, Kanada, Europäische Union (vertreten durch die EU-

IPR-Verstöße keine Strategie sind, um internationale Firmen aufzubauen. Weitere Infos: China hat versucht Firmen davon abzuhalten, sich auf Lizenzvereinbarung einzulassen.¹⁴⁰ Bestimmte wichtige Lizenzvereinbarungen werden auf der Ebene der Politik verhandelt und könne damit besser geschützt werden. Schließlich gelingt es der Politik, quid-pro-quo-Abmachungen zu treffen. Die USA hat durchgesetzt, dass die chinesischen Behörden und staatliche Unternehmen vermehrt legale Software benutzen - bis sich eben auch in China der Trend durchsetzt, der auch in den USA und Europa zu beachten ist, nämlich Software zu kaufen.¹⁴¹

Ohne die Präsenz westlicher Unternehmen in China wäre sicher nicht so viel Technologietransfer zu verzeichnen. Die chinesischen Unternehmen würden zwar nicht stagnieren, sondern müssten versuchen, andere Quellen von Wissensdiffusion und Imitation zu nutzen, etwa um ihre 'veralteten' (teils russischen) Technologien zu verbessern - dies würde langsamer gehen, allerdings würde in diesem Szenario kein einziges westliches Unternehmen vom chinesischen Markt profitieren. Der 'Bargain', der dahintersteht, ist einsichtig, aber auch deshalb immer wieder umstritten, weil es eben um wirtschaftliche Dynamiken geht, die sich mal so und mal entwickeln und kurzfristig Unsicherheit erzeugen, selbst wenn langfristig Vorteile für beide Seiten erzielt werden, dazu gleich mehr.

Kommission), Schweiz, Japan, Südkorea, Singapur, Australien, Neuseeland, Mexiko, Jordanien, Marokko, Vereinigte Arabische Emirate. EU ACTA Informationen (2011).

¹⁴⁰ EU (2007), Study 12 Exploring China's IP Environment, S. 16.

¹⁴¹ USTR (2010), S. 3.

Box 2. Wissensdiffusion Subventionswettlauf Elektroautos

Wissensdiffusion wird von der neoklassischen Ökonomie ignoriert. Die Standardargumentation ist, dass Grundlagenforschung finanziert werden muss, weil in diesem Bereich Marktversagen vorliegt, Wissen soll ansonsten durch Patente geschützt und durch vertragliche Instrumente (Lizenzen) auf dem Markt gehandelt werden.¹⁴² Im Einklang damit wird von der Politik und den Industrieverbänden gegenüber China intensiverer Patentschutz gefordert. Sobald dies nicht mehr im eigenen Interesse ist, wird diese Argumentation allerdings umgehend aufgegeben. Dies wird deutlich an der 2010 in Deutschland gegründeten Nationalen Plattform Elektromobilität (NPE) (mit Vertretern der wichtigen Automobilkonzerne und dem Zulieferer Magna¹⁴³, der u.a. auch in den USA derzeit Batterien herstellt¹⁴⁴). Interessant ist, dass hier auf Wissensdiffusion gesetzt wird, wenngleich mit gewöhnungsbedürftigen Formulierungen: "die deutsche Industrie im engem Schulterschluss Produkte und Lösungen entwickeln werden"¹⁴⁵; oder "Bündelung des Fachwissens".¹⁴⁶ Mit dem Verweis "vorhanden Instrumente der industriellen Gemeinschaftsforschung"¹⁴⁷ zu nutzen wird auf F&E-Allianzen zwischen Firmen angespielt.¹⁴⁸ Ziel ist es z.B. eine integrierte Batterieproduktion in Deutschland aufzubauen.¹⁴⁹ Ebenso wird die "strategische Bedeutung" von Standardisierung hervorgehoben wird, hier besteht aber das Ziel China enger in den internationalen Normungsprozess einzubinden.¹⁵⁰ Die chinesischen (und japanischen und U.S.) Hersteller werden als "ernste Gefahr bzw. echte Konkurrenz" bezeichnet.¹⁵¹ In diesem Bereich ist weltweit ein Subventionswettlauf ausgebrochen, beispielsweise stellt das U.S. Department of Energy stellt 2010-2011 US\$ 5,4 Mrd. für die Batterie-Forschung bereit (wovon Magna ebenso profitieren könnte).¹⁵² Subventionswettläufe sind, wenn sie außer Rand und Band geraten, effizienzmindernd, weil immer höhere Summen öffentlicher Gelder eingesetzt werden, obwohl dasselbe Ziel auch mit geringeren Ausgaben zu erreichen wäre. China hat aktuell - offenbar - gegen diese Subventionen insofern reagiert, indem es in seinen neuen Guidelines für

¹⁴² So etwa auch die Argumentation im World Trade Report (2006) der WTO. Siehe kritisch dazu Hermanns, U. (2008), S. 397-402; 1327-1337.

¹⁴³ Siehe Webseite: <http://www.magna.com>.

¹⁴⁴ BMU (2010). Zuvor hatte die Bundesregierung am 19. August 2009 den Nationalen Entwicklungsplan Elektromobilität (NEPE) verabschiedet.

¹⁴⁵ NPE (2010), S. 8.

¹⁴⁶ NPE (2010), S. 12.

¹⁴⁷ NPE (2010), S. 21.

¹⁴⁸ Das Phänomen der Firmenallianzen etwa gemeinsame F&E-Projekte begann in den 1980er Jahren und ist besonders in den USA, EU und Japan verbreitet. Teils gibt es wettbewerbspolitische Bedenken dagegen. Siehe Hermanns, U. (2008), S. 402-403; für die Wettbewerbspolitik diesbezüglich siehe Hermanns, U. (2005a).

¹⁴⁹ NPE (2010), S. 24.

¹⁵⁰ NPE (2010), S. 6, 44. Dies soll auch eng mit den USA im Transatlantic Economic Council abgestimmt werden. NPE (2010), S. 42.

¹⁵¹ NPE (2010), S. 19.

¹⁵² NPE (2010), S. 22. Interessant ist, dass internationale Universitäten in einer "stichprobenartigen Wettbewerbsanalyse" überprüft wurden, ob ihre Kompetenzen in diesem Bereich besser als in Deutschland sind. NPE (2010), S. 31.

Investitionen 2011, siehe auch Punkt 5.6.3., eine Joint Venture-Pflicht für Autozulieferer im Elektroautobereich festgelegt hat, wobei hier vorher vollständig ausländische kontrollierte Firmen erlaubt waren. Dies gilt für Schlüsselkomponenten wie Motoren, Batterien und die Elektronik. Ziel ist es in diesem Bereich mehr Technologie übertragen zu bekommen. Zusätzlich dazu wurden Subventionen von 11 Mrd. Euro bis 2020 angekündigt.¹⁵³ Angesichts des Klimaproblems und des Fakts, dass dringend Lösungen für die zukünftige Mobilität erforderlich sind, mag man diesen Subventions- und Industriepolitikwettbewerb sogar gutheißen. Cleverer - und spannungsvermeidend - wäre es, siehe Punkt 6.2., eine internationale, gemeinsame Förderung dieses Industriebereichs i.S. einer Forschungsk Kooperation zu betreiben.

5.6. Die Facetten Chinas

Die Facetten Chinas reichen von Bereichen, die von Privatwirtschaft dominiert sind, bis zu staatlich reservierten Sektoren. In den staatlich reservierten Sektoren finden sich dennoch teils signifikante ausländische Direktinvestitionen. Staatliche Unternehmen sind teils erfolgreich (und auch politisch einflussreich), teils haben sie geringe Profite und verfügen nicht über ausreichende technologische Fähigkeiten. Die ausländischen Direktinvestitionen nehmen einen gewichtigen Teil Chinas an, in den Finanzmärkten dominieren dagegen die 4 großen staatlichen Banken.

5.6.1. Staat und Privat

Zum Zeitpunkt des WTO Beitritts war bekannt, dass China eine Erfolgsgeschichte vorweisen kann, nämlich der Aufbau der Spielzeug-, Dekorations-, und Textil- und Bekleidungsindustrie in den Sonderwirtschaftszonen der südlichen Küstenprovinzen zum großen Teil durch Investitionen von Auslandchinesen bzw. aus Taiwan.¹⁵⁴

Auch hier wurden Joint-Ventures gegründet, so bestanden in Shenzhen (1995) 9000 Joint-Ventures, gegenüber 1400 heimischen Industrieprojekten.¹⁵⁵ Die rasante Entwicklung der Sonderwirtschaftszone Shenzhen ist bemerkenswert, u.a. weil es auf 14 % der chinesischen Exporte aufkommt (2006, 2007) und ein Beispiel für ein Cluster ist, bei dem es zu Wissensdiffusion kommt.¹⁵⁶ Experimentiert wurde etwa in Shenzhen nicht nur früh mit privatwirtschaftlichen Elementen wie einem 'freien' Arbeitsmarkt, sondern auch mit Sozialpolitik, mit Minimallohnregeln und einem

¹⁵³ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Freitag, 3. Juni 2011, Nr. 128, Seite 13. China nimmt Autozulieferer in die Zange.

¹⁵⁴ Daten in Yusuf, S. et al. (2006), S. 99; siehe auch Zheng, D. Z. (2011), S. 32; Yeung, Y. et al. (2009).

¹⁵⁵ Yeung, Y. et al. (2009), S. 229-230.

¹⁵⁶ Yeung et al. (2009), S. 229-230; Wissensdiffusion hebt ebenso in einem Weltbank-Diskussionspapier hervor: Zheng, D.Z. (2011), S. 5-6.

Sozialpaket.¹⁵⁷ Daneben wurde die Auktion und der Tausch von Landnutzungsrechten ermöglicht.¹⁵⁸ In den weiteren 'Cluster'-Städten, die Schuhe, Bekleidung, Zahnbürsten etc. herstellen¹⁵⁹ findet sich eine hohe Zahl kleiner Firmen, die vom Staat letztlich kaum kontrollierbar sind.¹⁶⁰

Allerdings war es so, dass auch diese Firmen mit diversen staatlichen Politiken unterstützt wurden, etwa die Etablierung eines Großmarktes und Qualitätssicherungs- bzw. Standardisierungsagenturen. Dazu kommen Behörden, die versuchen Innovationen zu verbreiten. Ebenso gab es staatliche Kreditgarantien, verbilligte Kredite und Anreize für erfolgreiche Firmen, sich in bestimmten Städten niederzulassen.¹⁶¹

Weiterhin gab es staatliche 'Inkubator-Firmen': So war beispielsweise die Dongfanghong Leather Footwear Factory ein staatlicher Konzern, der den Aufstieg von drei Firmen (und vielen kleineren) ermöglicht hat: Jierde Footwear Co Ltd.; China Aolun Shoes Co Ltd.; Wenzhou Dashun Footwear Machinery Manufacturing Co Ltd. Aus diesen Firmen gab es diverse Spin-offs, darunter die großen Firmen: Aokang¹⁶² und Hongqingting Shoes Co., Ltd. aus der Zhejiang-Provinz.¹⁶³ Beide Firmen sind privatisiert und haben keine ausländischen Investoren.¹⁶⁴

¹⁵⁷ In Shenzhen, siehe Yeung, Y. et al. (2009), S. 229.

¹⁵⁸ Yeung, Y. et al. (2009), S. 236-237.

¹⁵⁹ "In 2003, more than 20,000 companies in the footwear clusters in China produced some 6 billion pairs of shoes of various kinds, of which more than 3.87 billion pairs with a total value of US\$ 9.47 billion were exported. Sixty percent of the shoes made in China entered the international market, accounting for 25 percent of the total turnover of the shoe industry in the world. Currently, only Wenzhou's footwear products account for one-quarter of China's and one-eighth of the world's total, with more than 300,000 employees. In the Dalang apparel cluster in Guangdong Province, nearly 2,000 woolen firms with more than 100,000 workers produce some 200 million sets of sweaters, which account for 30 percent of the domestic market. In the Datang socks cluster in Zhejiang Province, nearly 5,000 firms plus 1,600 shops employ about 90 percent of the residents of the town. Hangji, a town of 120 square kilometers and a population of 35,000 people in Jiangsu Province, produce 30 percent of the world's toothbrushes and 80 percent of China's (Wang 2009). In 2007, 228 clusters in Guangdong, with a GDP of RMB 765 billion, accounted for 25 percent of the total provincial GDP and about 8 percent of the total employment (see table 1.5); these clusters have become the main economic driver of the provincial economy. In the town of Xiqiao (Guangdong), the textile cluster accounted for 60 percent of Xiqiao's total GDP, 30 percent of the textile fabrics market of Guangdong Province, 11 percent of the domestic market, and 6 percent of the global market, employing about 43 percent of Xiqiao's population." Zheng, D. Z. (2011), S. 25-26.

¹⁶⁰ "For example, the Datang socks cluster in Zhejiang Province comprises 2,453 socks firms, 550 raw material firms, 400 raw material dealers, 312 hemstitching factories, 5 printing and dyeing plants, 305 packing factories, 208 mechanical fittings suppliers, 635 sock dealers, and 103 shipment service firms. In addition, Datang Light Fabric and Sock City has 1,600 shops (Wang 2009). In the Wenzhou footwear case, more than 4,000 firms operate in supply, production, sales, and service networks. Because the production process is technically divisible, each small and medium enterprise (SME) tends to cover an individual phase of production and is connected by specialized transaction networks to coordinate inter-firm cooperation." Zheng, D. Z. (2011), S. 18.

¹⁶¹ Zheng, D. Z. (2011), S. 31.

¹⁶² Siehe Webseite: <http://www.aokang.com/en/about.html>

¹⁶³ Zheng, D. Z. (2011), S. 32.

¹⁶⁴ Personal communication.

Maßnahmen wie diese lassen sich rechtfertigen, weil sie Marktversagen bekämpfen, etwa Qualitätssicherung, weil es in China ein "racing to the bottom" gab und immer billigere, schlechtere Materialien eingesetzt wurden.¹⁶⁵ Im Anfangsstadium der Entwicklung könnten ggf. auch staatliche Kreditgarantien, verbilligte Kredite und Anreize für erfolgreiche Firmen, sich in Städten niederzulassen, gerechtfertigt werden¹⁶⁶, nicht aber auf Dauer, weil dies aus dynamisch ordoliberaler Sicht unnötig ist, wenn die Firmen anpassungsfähig sind.

Weiterhin wäre dies unfair gegenüber anderen, etwa afrikanischen Entwicklungsländern, wie Äthiopien, die ebenfalls hoffen, eine Schuhindustrie aufbauen zu können.¹⁶⁷ Dies gilt insbesondere dann, wenn sichtbar wird, dass die 'Cluster', in denen teils eine Stadt für ein Produkt zuständig war, zunehmend von größeren Unternehmen mit besseren Möglichkeiten Finanzierung für Investitionen zu sichern, überformt werden. So sind im Schuhbereich vermehrt chinesische Unternehmer tätig, die eine große Zahl kleiner Unternehmen aufgekauft haben.¹⁶⁸

Die Township and Village Enterprises (TVE) wurden, obwohl dies manche glauben, nicht kollektiv verwaltet, sondern von den politischen Eliten der Dörfer und Kleinstädte kontrolliert, die allerdings teils individualistische unternehmerische Ambitionen hatten.¹⁶⁹ Hier gab es ab 1996 eine Privatisierungswelle, in denen etwa in Jiangsu und Zhejiang zwischen 1993 und 1999 157 TVEs privatisiert wurden, davon wurden 111 zu Aktiengesellschaften transformiert, wobei nur in 31 % der Fälle die Stadt die Mehrheit behielt.¹⁷⁰

Ebenfalls war zum Zeitpunkt des WTO-Beitritts bekannt, dass China eine Reihe staatlicher Konzerne stützt und zu multinationalen Firmen aufbauen will, die sog. 'trail enterprises'. Beispielsweise Telekom, Unternehmen im Bereich Haushaltswaren (Haier) und der Energie- und Petrochemiebereich.¹⁷¹ Für diese 'Ausnahmen', etwa, dass keine vollständige Kontrolle ausländischer Firmen im Telekommunikationsbereich zugestanden wurde, gab es in der Endphase der Beitrittsverhandlungen politische Spannungen, dies deutet darauf hin, dass China in den Verhandlungen für solche Spielräume auch bezahlt hat, d.h. dafür Marktzugangszugeständnisse in anderen Bereichen gemacht hat¹⁷², etwa der Verzicht auf entwicklungspolitisch motivierte Zölle oder Marktzugang im Agrar- oder

¹⁶⁵ Zheng, D. Z. (2011), S. 36.

¹⁶⁶ Zheng, D. Z. (2011), S. 28-32.

¹⁶⁷ Altenburg, T. (2010), S. 22.

¹⁶⁸ Personal communication.

¹⁶⁹ Yusuf, S. (2006), S. 97.

¹⁷⁰ Yusuf, S. (2006), S. 98.

¹⁷¹ Siehe Nolan, P. (2001, 2002).

¹⁷² Personal Communication in der Deutschen Außenhandelskammer und Deutschen Botschaft in Peking, 2000.

Dienstleistungsbereich. Die chinesische Stahlindustrie wurde damals staatlich subventioniert modernisiert, dies war bei den Verhandlungsteams akzeptiert und bekannt.¹⁷³

Bei der Zusammenstellung der 'National Teams' großer chinesischer Unternehmen haben amerikanische Investmentbanken eine wichtige Rolle gespielt. China Mobile wurde beispielsweise 1997 an den Börsen von New York und Hongkong notiert und konnte die erste große Firmenanleihe Chinas platzieren von US\$ 4,5 Mrd. (im Jahr 2000 noch einmal US\$ 32,8 Mrd.), wobei dies genutzt wurde, einen nationenweiten Kommunikationskonzern aufzubauen. Der Plan für dieses Initial Public Offering (IPO) war von Goldman Sachs entwickelt worden.¹⁷⁴ Nach diesem Erfolg wurden weitere Industriebereiche ausgesucht, die für eine Restrukturierung und Konsolidierung in Frage kamen und in rascher Reihenfolge erfolgte dies bei PetroChina, China Unicom, Sinopec, China National Offshore Oil, dem Aluminiumkonzern Chalco ähnlich etc., die über großvolumige Firmenanleihen gestärkt wurden (bis 2001, weitere Firmenanleihen folgten).¹⁷⁵

Insofern war damals bekannt und akzeptiert, dass China, um in einem liberalen Umfeld mithalten zu können, zumindest teilweise 'leapfrogging' betreiben wird, also den Strukturwandel beschleunigen. Das Ziel, über multinationale Firmen zu verfügen, folgt zwar nicht zwingend aus der Theorie dynamischen Wettbewerbs, es ist durchaus denkbar, dass auch mittelgroße Firmen so widerstandsfähig sind, dass sie lange Zeit erfolgreich agieren können. Wenn ein Sektor allerdings bereits von multinationalen Firmen geprägt ist, die sich durch mehrere Runden des Strukturwandels gebildet haben und diese Firmen über große Investitions- und F&E-Ausgaben verfügen, ist ein Wettbewerb auf Augenhöhe bzw. der erfolgreiche Eintritt in ein weltweites Oligopol von mehreren Firmen wahrscheinlicher, wenn auch Vorteile der Firmengröße - etwa die Möglichkeit F&E-Kosten auf eine große Produktionsmenge verteilen zu können - zum Tragen kommen.

Im Zeitraum 1998 bis 2007 ist in China ein abnehmender Trend staatlichen Einflusses auf die Wirtschaft zu verzeichnen. Der Anteil staatlicher Firmen, die noch 1998 für 80 % der Beschäftigung aufkamen, ist stark geschrumpft (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.¹⁷⁶ In den östlichen Küstenprovinzen kommt der private Sektor auf

¹⁷³ Siehe Hermanns, U. (2001).

¹⁷⁴ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 160-164.

¹⁷⁵ 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.

¹⁷⁶ Diese Daten aus: OECD (2010), S. 106-107. Die Privatisierung vieler staatlicher Unternehmen wird beschrieben in IFC (2005), sowie IFC (2000).

80 % der Wertschöpfung im verarbeitenden Sektor.¹⁷⁷ 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.¹⁷⁸

In Bezug auf die Direktinvestitionen ist die Lage übersichtlich, hier dominieren vollständig private Firmen, siehe Tabelle 4.

Tabelle 4. FDI by investment-vehicle structure, 2000-2008

	Equity JV (%)	Contractual JV (%)	Wholly-owned enterprise (%)	Shareholding (%)	Total FDI (US\$ billion)
2000	36.2	16.1	47.4	0.2	40.3
2001	35.1	13.1	50.9	0.9	46.4
2002	28.4	9.7	60.5	1.3	52.4
2003	29.1	7.2	63.1	0.6	52.9
2004	27.1	5.1	66.4	1.3	60.5
2005	24.2	3.0	71.6	1.4	50.3
2006	22.5	4.0	73.4	0.01	65.8
2007	20.9	1.5	76.6	0.01	74.8
2008	18.0	2.0	78.2	0.01	95.3
2009	18.8	2.1	74.8	0.0	91.8

Quelle: Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 7.

Insgesamt lag in China der Anteil der Industriesektoren, die direkt von staatlichen Unternehmen dominiert werden 2007 bei 31 % der Wertschöpfung und 47 % des investierten Kapitals.¹⁷⁹

Differenziert nach Eigentumsformen werden in Tabelle 5 für das Jahr 2003 folgende Anteile angegeben:

Tabelle 5. Composition of China's GDP by Ownership Types, 1998-2003

Year	State controlled	Collectives (official) (a)	Domestic private (official) (b)	Foreign (official)	Private (official) (c)	Domestic private (real) (d)	Private (real) (e)	Agriculture	Nonstate
1998	41	22	12	8	20	26	31	18	59
1999	40	20	13	10	23	26	33	17	60
2000	39	18	14	12	26	28	36	17	61
2001	38	17	16	13	29	29	38	16	62
2002	36	14	19	14	33	31	40	16	64
2003	34	13	22	15	37	34	44	15	66

Quellen: IFC (2005), S. 10.¹⁸⁰

¹⁷⁷ Diese Daten aus: OECD (2010), S. 106-107.

¹⁷⁸ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 8.

¹⁷⁹ Diese Daten aus: OECD (2010), S. 106-107.

¹⁸⁰ "Notes: (a) Official collective firms include 'red hat' firms as well as gaizhi firms that are actually private firms. (b) Domestic private firms include formally registered private firms and getihu. (c) Includes official

Tabelle 5 zeigt, dass es in China verschiedenen Kategorien gibt, dass aber der Tendenz nach der Staat seinen Einfluss verringert. Eine Kategorie offiziell registrierter privater Firmen existiert, siehe (b). Die Kategorie (b) schließt hier Firmen mit 7 und weniger Beschäftigten ein (getihu). Ohne die getihu wird für offiziell private größere Firmen etwa für 2001 ein Wert von 9 % des gesamten Industrieoutputs angenommen.¹⁸¹

Der CER 1000 Index der China Economic Review, der die 1000 erfolgreichsten chinesischen Firmen auflistet charakterisiert die Unternehmen in dieser Liste wie folgt: "State-owned firms account for 37.6% of the index, with the private sector making up 50.2% and foreign firms 12.2%. But SOEs enjoy the bulk of the revenues, accounting for 70% of the overall total, compared with 20% for private sector firms and 10% for foreign firms."¹⁸² Diese Zahlen bestätigen das hier vorliegende Bild der chinesischen Wirtschaft. Zu stark betont wird in diesem Zitat der staatliche Sektor. Wenn der staatliche Sektor für 70 % der Betriebserlöse aufkommt, bedeutet dies weder, dass diese Profite für jede staatliche Firma groß, noch dass alle staatlichen Firmen wettbewerbsfähig sind.

Wie dem auch sei, die Einschätzung der Lage in China wird dadurch erschwert, dass unklar ist, inwieweit der Staat auf private chinesische Firmen Einfluss nimmt. Ebenfalls kompliziert sind die Firmenstrukturen, d.h. viele Firmen sind mit gegenseitigen Anteilen und überkreuzten Repräsentanzen in den Aufsichtsräten vernetzt.¹⁸³ Staatlicher Einfluss kann auch indirekt bestehen und teils müssen private Firmen multiple Ziele verfolgen, etwa lokale Beschäftigung.¹⁸⁴ Schließlich steht hinter dieser Struktur das Bankensystem, das staatlich dominiert wird, siehe dazu Punkt 5.6.4. Ebenso bemerkenswert ist aber, siehe unten, das Engagement ausländischer Kapitalinvestoren, wodurch China Richtung Markt gedrängt wird.

Zusammengefasst hat der Staat in China einen Anteil an der Wertschöpfung, der im Vergleich mit dem Wert 31 % der Wertschöpfung und 47 % des investierten Kapitals¹⁸⁵ über den Werten für industrialisierte Länder liegt: in den neunziger Jahren lag Österreich bei 25 %. Industrialisierte

domestic and official foreign private firms. (d) Includes collective firms that are in fact private, assuming they account for half of the official firms (Gregory, Tenev, and Wagle, 2000) and foreign firms that are in reality domestic private firms, assuming they account for a third of the official foreign firms. (e) Includes real domestic and real foreign firms." (Erläuterungen über (d) fehlen dort) Quelle u.a. Statistical Yearbook of China, 2004. Weitere Infos in: IFC (2005), S. 10.

¹⁸¹ Yusuf, S. et al. (2006), S. 102.

¹⁸² China Economic Review (2011a), S. 15.

¹⁸³ Yusuf, S. (2006), S. 91.

¹⁸⁴ Yusuf, S. (2006), S. 89-90.

¹⁸⁵ OECD (2010), S. 106-107.

Ländern kamen durchschnittlich auf 9 %, die USA auf 4,9 %, Japan auf 11,6 %, Italien und Portugal auf 20 %.¹⁸⁶

Erwähnt werden muss weiterhin der schon vor dem WTO-Beitritt Chinas sehr konsequent durchgeführte Zollabbau.¹⁸⁷ Dies bedeutet, dass Waren aus den USA und Europa mit breiter Anwendungsmöglichkeit, also die gesamte Bandbreite von Maschinen bzw. Produktionsausrüstungen, Anlagentechnik, sowie Elektronik- und Telekomponenten sowie Spezialchemikalien etc. von multinationalen Konzernen direkt an andere multinationale Investoren und private chinesischen Firmen in China geliefert werden können. Es gibt nur wenige Bereiche, in denen China versucht hat mit Zöllen entwicklungspolitische- bzw. industriepolitische Ziele zu erreichen, so gibt es im Automobilbereich einen 10 % Zoll auf Autoteile, der die Firmen dazu bringen soll, chinesische Teile zu verwenden (25 % auf Automobile). Hier hat China die Liberalisierung herausgezögert, indem temporär 25 % Zölle auf Autoteile erhoben wurden (weil der Import der Teile schnell zunahm), nach dem verlorenen WTO-Fall wurden die Empfehlungen diesen Zoll abzusenken umgehend umgesetzt.¹⁸⁸ Es wird aber weiterhin versucht, den Import von Automobilen zu verringern¹⁸⁹ und von 14 Automobilteilen zu erschweren.¹⁹⁰ Betont werden muss, dass China damit fast ganz auf eine 'normale' staatliche Entwicklungspolitik wie die Koreas, Taiwans, Brasiliens und Indiens verzichtet hat, eben Imports substitution durch das Mittel der Zölle einzusetzen und allein durch diesen Verzicht einen riesigen Markt für westliche Produkte eröffnet hat, sichtbar an den steigenden Importen, u.a. aus Deutschland, siehe Punkt 7.5..

5.6.2. Außenhandel

Zugrunde liegt hier der Sammelband von Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), der aus einer NBER-Konferenz entstanden ist. Die zugrundeliegenden Daten stammen vom China Customs Service, speziell die Güterkategorien sind deshalb nicht leicht zu deuten. Insgesamt steigerten ausländische investierte Firmen ihren Anteil an den chinesischen Exporten von 1990: 10 % auf 2004: 60 %.¹⁹¹

¹⁸⁶ Daten aus drei unterschiedlichen Quellen. Österreich für 1991, die anderen Daten für 1998. Hermanns, U. (2008), S. 796.

¹⁸⁷ Schon 1996 lagen die Zölle durchschnittlich ungewichtet bei 7,6 % und gewichtet bei 3,7 %. Der Effekt des WTO Beitritts war vor allem der Abbau nichttarifärer Handelsbeschränkungen bei Stahl, Unterhaltungselektronik, Haushaltsgeräten, Agrarprodukten etc. Hermanns, U. (2001), S. 285.

¹⁸⁸ EU (2007), Study 3, Transport Equipment - Automotive, S. 11-12. Siehe: EU, USA, Canada vs. China - Measures Affecting Imports of Automobile Parts, WT/DS339/AB/R, WT/DS340/AB/R, WT/DS342/AB/R, 15.12.2008.

¹⁸⁹ Indem die Händler den 25 % Zoll am Hafen beim Import zahlen müssen. Und indem Händler eine Importlizenz haben müssen. Die ließ Importe absinken (auf 58.000 Einheiten 2005). EU (2007), Study 3, Transport Equipment - Automotive, S. 12. Die Importe von Automobilen sind danach wieder angestiegen.

¹⁹⁰ Indem das chinesische Zertifizierungssystem schon in der EU zugelassene Komponenten noch einmal testen lässt, es sind 14 Teile betroffen. European Chamber of Commerce (2010), S. 166.

¹⁹¹ Blonigen, B.A., Ma, A.C. (2010), S. 475.

Unten werden Daten über genuin chinesische Importe und Exporte der Staatskonzerne und privaten Unternehmen präsentiert, siehe Tabelle 9 und 10. Der chinesische Außenhandel ist seit Jahren von einer dualen Struktur geprägt. Der Lohnveredelungshandel ('outward processing') kommt 2006 auf der Exportseite auf 53 % und der normale Handel auf 43 % (Importe Lohnveredelung 41 % und normal 42 %). Diese Werte sind seit 1992 sehr ähnlich.¹⁹² In den Tabellen 6, 7 und 8 werden Joint Ventures und vollständig ausländisch kontrollierten Unternehmen in einer Kategorie, den Foreign-invested companies, FIEs, zusammengefasst - und damit ein Kontrast mit (sonstigen) chinesischen Firmen aufgestellt (privaten und staatlichen).¹⁹³

In der Gruppe der FIEs befinden sich nicht nur Joint Ventures und vollständig ausländisch kontrollierte Firmen aus den USA, Europa und Japan. Die Lohnveredelung im Computerbereich ist etwa durch Firmen aus Taiwan und Korea geprägt. Weiterhin fallen in die Kategorie der FIEs auch Investitionen der Auslandschinesen aus Hongkong etc.¹⁹⁴

Die genuin westlichen Firmen, aus Europa, Japan und den USA, halten hinsichtlich der Exporte aus China geringere Anteile als geläufig erwartet wird. Eine Liste des chinesischen Wirtschaftsministerium (MOFCOM) der 200 wichtigsten Firmen zeigt, dass diese für ca. 1/3 der Exporte Chinas aufkommen. Der Exportanteil der Firmen aus Europa, Japan und den USA innerhalb dieser Liste liegt noch niedriger, bei 10 %. Die restlichen Anteile halten Firmen aus Taiwan, Hongkong und Südkorea.¹⁹⁵ Dies korrespondiert mit den common sense Vorstellungen von der Industriestruktur in China, d.h. Computerartikel, Büromaschinen, Telekomartikel und sonstige Elektronikartikel sind bedeutsam und auf Exporte hin orientiert. Hier sind Taiwan und Südkorea stark. Firmen aus Europa, Japan und den USA mögen sich mehr auf den chinesischen Binnenmarkt konzentrieren, so die These in der Literatur.¹⁹⁶

Diese heterogene Gruppe ausländisch investierter Unternehmen, die FIEs, erhöhen im Bereich der Lohnveredelungsexporte ihre Anteil von 2000: 71 % auf 2006: 84 %. Interessant ist, dass die FIEs auch in der Kategorie normaler Exporte in den letzten Jahren ihre Anteile substantiell erhöhen konnten: von 2000: 19 % auf 2006: 28 %. Siehe dazu Tabelle 6:

¹⁹² Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 3.

¹⁹³ Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 4.

¹⁹⁴ Blonigen, B.A., Ma, A.C. (2010), S. 475.

¹⁹⁵ Branstetter, L., Foley, C.F. (2010), S. 525.

¹⁹⁶ Branstetter, L., Foley, C.F. (2010), S. 527. In den USA gibt es eine Debatte darüber, ob U.S. Firmen in China investieren, um von China aus U.S. Märkte zu beliefern mit den dementsprechenden Folgen für den U.S. Arbeitsmarkt. Derzeit erscheinen viele Artikel, die versuchen, diese Debatte zu versachlichen bzw. die diese These verneinen.

Tabelle 6. China's Exports and Imports, by FIEs and all other firms (share of total export or import value in ordinary and processing trade)

	Export				Import			
	Ordinary		Process.		Ordinary		Process.	
Year	FIEs	Other	FIEs	Other	FIEs	Other	FIEs	Other
1992	0.05	0.95	0.39	0.61	0.05	0.95	0.45	0.55
1993	0.09	0.91	0.48	0.52	0.06	0.94	0.53	0.47
1994	0.07	0.93	0.54	0.46	0.05	0.95	0.59	0.41
1995	0.06	0.94	0.57	0.43	0.12	0.88	0.63	0.37
1996	0.12	0.88	0.63	0.37	0.17	0.83	0.67	0.33
1997	0.13	0.87	0.64	0.36	0.22	0.78	0.68	0.32
1998	0.14	0.86	0.66	0.34	0.22	0.78	0.70	0.30
1999	0.16	0.84	0.67	0.33	0.25	0.75	0.72	0.28
2000	0.19	0.81	0.71	0.29	0.26	0.74	0.74	0.26
2001	0.22	0.78	0.72	0.28	0.27	0.73	0.75	0.25
2001	0.23	0.77	0.75	0.25	0.27	0.73	0.77	0.23
2003	0.24	0.76	0.79	0.21	0.29	0.71	0.81	0.19
2004	0.26	0.74	0.81	0.19	0.29	0.71	0.83	0.17
2005	0.27	0.73	0.83	0.17	0.29	0.71	0.84	0.16
2006	0.28	0.72	0.84	0.16	0.32	0.68	0.85	0.15

Quelle: Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 4.

Zu den Exporten aus der Lohnveredelung ist nicht viel zu sagen. Sie werden von Machinery, Electrical, dominiert, wobei, wie oben notiert, die FIEs in diesem Bereich dominieren. Lohnveredelte Textilien wachsen noch, aber diese Wachstumsraten sind nicht mehr so hoch wie im Bereich der normalen Textil-Exporte chinesischer (staatlicher und privater) Firmen. Siehe dazu Tabelle 7.

Tabelle 7. Processing exports, by major industry (billions of U.S. dollars) plus average growth (%) 1992-2006, 2000-2006

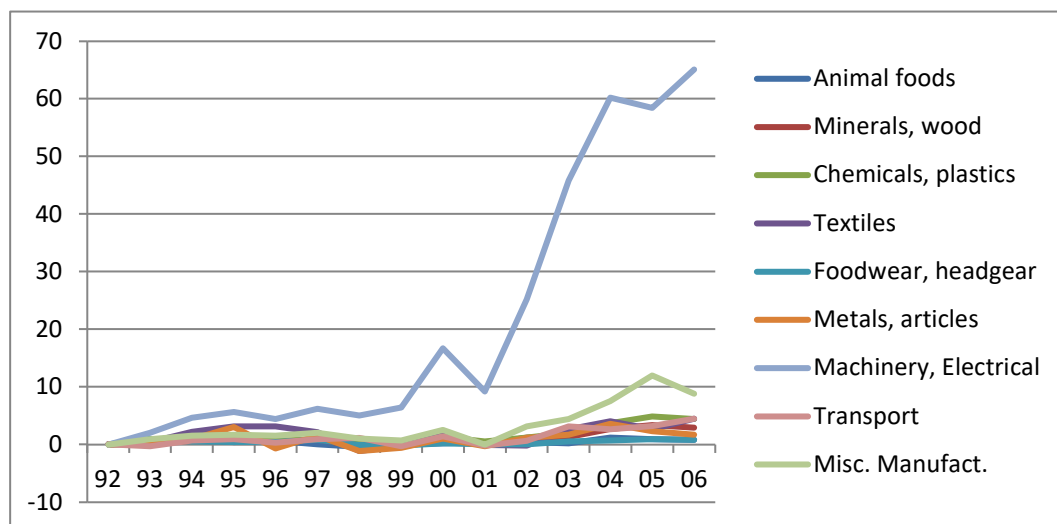
Year	Animal foods	Minerals, wood	Chemicals, plastics	Textiles	Foodwear, headgear	Metals, articles	Machinery, Electrical	Transport	Misc. Manufact.
1992	0,8	1,7	2	13,1	4,1	1,8	8,6	1,4	6
1993	0,9	1,8	2,2	13,5	5,1	2	10,6	1,1	6,9
1994	1,9	2,5	3	15,7	5,6	2,9	15,2	1,8	8,4
1995	2,3	2,9	4,2	18,8	6	5,9	20,8	2,7	10,1
1996	2,9	3,3	4,8	21,9	6,4	5,2	25,2	3	11,6
1997	2,9	4,2	5,7	24	7,2	6,7	31,4	3,9	13,6
1998	2,5	3,8	6,4	22,9	7,1	5,6	36,4	5	14,6
1999	2,5	4,3	6,7	22,7	6,9	5	42,8	4,7	15,3
2000	2,7	5,5	8	25	7,1	6	59,5	6,1	17,8
2001	3,1	5,5	8,5	24,9	7,1	5,7	68,7	5,9	17,8

2002	3,5	6,7	9,7	24,7	7,1	6,8	93,9	6,5	20,9
2003	3,7	8	11,7	27,3	7,6	8,5	139,7	9,6	25,3
2004	4,9	10,7	15,4	31,3	8,3	12,1	199,9	12,2	32,8
2005	5,8	14,1	20,3	33,9	9,2	14,4	258,3	15,4	44,8
2006	6,6	17	24,7	38,4	10	16,1	323,4	19,9	53,6
Av. Gr. 92-06	0,41	1,09	1,62	1,81	0,42	1,02	22,49	1,32	3,40
Av. Gr. 00-06	0,65	1,92	2,78	2,23	0,48	1,68	43,98	2,30	5,97

Quelle: Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 9.

Die Dominanz von Machinery, Electrical kann auch in Abbildung 2 verdeutlicht werden:

Abbildung 1. Processing exports, by major industry, annual growth 1992-2006



Quelle: Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 9; eigene Berechnung aus Daten in Tabelle 6.

Bezüglich China wird die Debatte geführt, wie der Fakt gedeutet werden kann, dass die Außenhandelsstruktur China mehr und mehr mit der der USA, Europas und Japans korrespondiert. Dani Rodrik schloss, dass dies auf ein langfristig hohes Wachstumspotential hindeutet.¹⁹⁷ Andere Autoren weisen darauf hin, dass dies eine Illusion der Statistik sei, die durch die High-Tech-Lohnveredelungsexporte ausgelöst wird.¹⁹⁸ Viele Indikatoren, beispielsweise die nicht ansteigenden Werte für Produkteinheiten chinesischer Firmen im Vergleich zu den Gütern westlicher Firmen in denselben Zollpositionen und die sich ausweitende Präsenz von Joint Ventures und ausländischer Firmen im Außenhandel, sprächen dagegen, dass von 1997 bis 2005 ein "catching up by Chinese

¹⁹⁷ Zitiert aus Blonigen, B.A., Ma, A.C. (2010), S. 477.

¹⁹⁸ Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 16-18.

firms" stattgefunden hat.¹⁹⁹ Weiterhin wird die These vertreten, dass die nicht-lohnveredelten, normalen Exporte keine ansteigende, humankapitalbezogene Fähigkeiten-Intensität erkennen lassen ('skill-intensity'). Absinkende Exportpreise (-12 % zwischen 1997-2005), dazu noch in kaum erweiterten Produktkategorien, könnten auf eine solche stagnierende Situation hindeuten, wenngleich hinter den sinkenden Preisen auch gestiegene Produktivität oder Wechselkurseffekte stehen könnten.²⁰⁰

Dies führt zur Frage, ob angesichts der Zahlen über erfolgreiche Aktivitäten der ausländischen Firmen, überhaupt Wissensdiffusion und Technologietransfer stattfindet ("various spillovers to domestic firms"²⁰¹). Ob Lohnveredelungshandel dazu führt, wird etwa bezweifelt, zumal er sich in Sonderwirtschaftszonen konzentriert.²⁰² Eine detaillierte Untersuchung, die zwischen Sonderwirtschaftszonen sowie High-Tech Zonen und dem sonstigen China sowie u.a. zwischen privaten und staatlichen chinesischen Firmen differenziert, kommt zu folgenden Ergebnissen: Preise für eine Produkteinheit ähnlicher Güter divergieren weiter stark (bsp. Videokameras aus einer High-Tech Zone kosten US\$ 21,60, chinesische Kameras aus sonstwo US\$ 13,20 und die teuerste Lohnveredelungskamera US\$ 154,60 - wobei dies immer noch 47 % unter dem durchschnittlichen Wert von Videokameras liegt, die in OECD-Ländern produziert werden²⁰³). Dies lässt nicht unbedingt auf funktionierende Wissensdiffusion schließen, sondern dass hier Technologie und Wissen weiter geschützt werden kann (wodurch etwa das 'hollowing out' Japans verhindert wird).²⁰⁴ Ein diesbezüglich optimistischeres Ergebnis wird erwähnt: Wenn vollständig ausländisch kontrollierte Firmen und Joint Ventures in High-Tech-Zonen aktiv sind, führt dies dazu, dass auch chinesische private Firmen mehr High-Tech-Exporte vorzuweisen haben.²⁰⁵ Somit gibt es in China doch Wissensdiffusion und Technologietransfer, dies ist aber von Stadt zu Stadt bzw. von Zone zu Zone bzw. von Industriestruktur zu Industriestruktur verschieden.

Der 72 % Anteil chinesischer staatlicher und privater Firmen am normalen - nicht lohnveredelten Handel Chinas (2006, Tabelle 6), lässt sich somit nicht einfach i.S. von Erfolg oder Misserfolg deuten. In Tabelle 8 geht es um diesen normalen Handel. Zuerst einmal ist zu bemerken, wie wichtig der WTO-Beitritt für den Textil- und Bekleidungsbereich war. Zwar hatte China schon zuvor größere Mengen als andere Staaten im Multifaserabkommen eingeräumt bekommen und konnte sicher sein

¹⁹⁹ So auch Blonigen, B.A., Ma, A.C. (2010), S. 506.

²⁰⁰ Amiti, M., Freund, C. (2010), S. 42-43, 54-55.

²⁰¹ Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 17.

²⁰² Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 17.

²⁰³ Wang, Z., Wei, S.-J. (2010), S. 88.

²⁰⁴ Siehe ausführlich zur Strategie Japans, die zu solchen Ergebnisse führt, aber das 'hollowing out' Japans verhindert, Hermanns, U. (2008), S. 303-304.

²⁰⁵ Wang, Z., Wei, S.-J. (2010), S. 71, 84.

in diesem Bereich wachsen zu dürfen. Dies war im Vorfeld des China-Besuchs von Ronald Reagan im Frühjahr 1984 von den USA zugestanden worden.²⁰⁶ Besonders seit 2005 ist noch einmal ein starker Wachstumsimpuls im Textil- und Bekleidungsbereich erkennbar, weil 2005 das Multifaserabkommen ausgelaufen war.

Tabelle 8. Ordinary exports, by major industry (billions of U.S. dollars), plus average growth (%) 1992-2006, 2000-2006

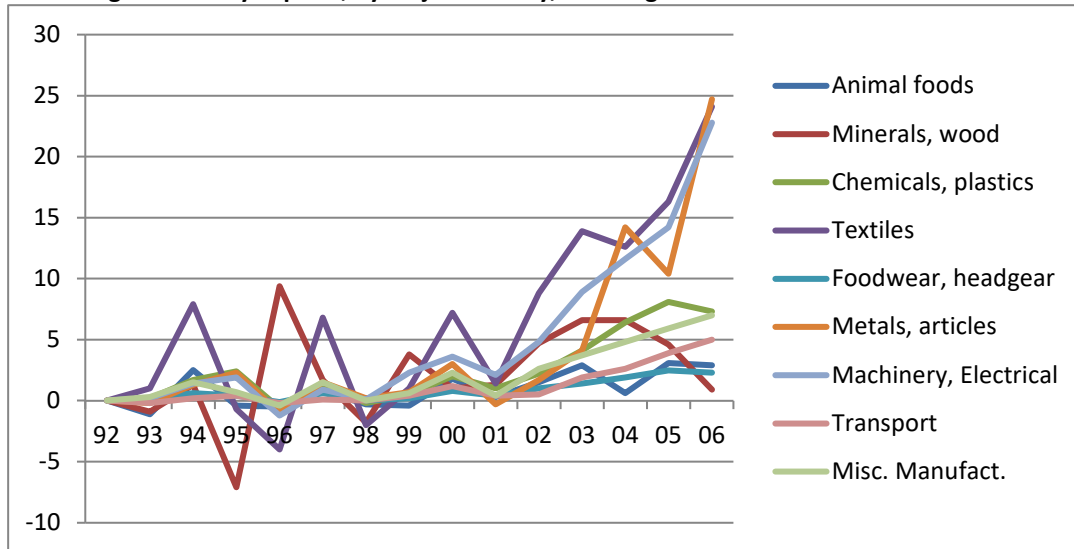
Year	Animal foods	Minerals, wood	Chemicals, plastics	Textiles	Foodwear, headgear	Metals, articles	Machinery, Electrical	Transport	Misc. Manufact.
1992	9.1	7.8	3.9	13.9	0.9	2.6	2.8	0.8	1.5
1993	8.0	6.9	4.1	14.9	1.1	2.4	3.0	0.6	1.8
1994	10.5	8.2	5.8	22.8	1.7	3.7	4.4	0.8	3.3
1995	10.1	1.1	8.2	22.1	2.1	6.0	6.3	1.2	4.0
1996	9.6	10.5	7.6	18.1	2.0	5.0	5.1	1.0	3.6
1997	10.4	12.2	8.9	24.9	2.6	6.5	6.0	1.1	5.1
1998	10.1	10.4	8.7	22.9	2.6	6.7	6.1	1.1	5.1
1999	9.7	14.2	9.2	23.9	2.8	7.4	8.4	1.5	5.7
2000	11.5	15.2	11.2	31.1	3.6	10.4	12.0	2.7	8.0
2001	11.8	16.5	12.2	32.5	4.0	10.1	14.1	3.1	8.4
2002	13.3	21.2	14.4	41.3	5.0	11.8	18.9	3.6	11.0
2003	16.2	27.8	18.5	55.2	6.4	15.9	27.8	5.5	14.7
2004	16.8	34.4	24.9	67.8	8.3	30.1	39.4	8.1	19.5
2005	19.9	39.0	33.0	84.1	10.8	40.5	53.6	12.0	25.4
2006	22.8	39.9	40.3	108.2	13.1	65.2	76.4	17.0	32.4
Av. Gr. 92-06	0,98	2,29	2,60	6,74	0,87	4,47	5,26	1,16	2,21
Av. Gr. 00-06	1.88	4.12	4.85	12.85	1.58	9.13	10.73	2.38	4.07

Quelle: Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 6; eigene Berechnung durchschnittlicher Wachstumsraten.

Diese Tabelle wird in Abbildung 2 veranschaulicht:

²⁰⁶ Hermanns, U. (2008), S. 886.

Abbildung 2. Ordinary exports, by major industry, annual growth 1992-2006



Quelle: Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 6; eigene Berechnung aus Daten in Tabelle 8.

Bezüglich der normalen Exporte ist auffällig, dass diese in mehreren Produktbereiche ein solides Wachstum vorweisen können. Neben Textiles sind dies Minerals, wood,; Chemicals, plastics; Metals, articles; Machinery, Electrical. Nach absoluten Werten dominieren hier Textiles; Metals, articles; und Machinery, Electrical, siehe dazu Abbildung 3.

Abbildung 3. Relative Anteile normaler Exporte nach Produktgruppen, 2006



Quelle: Feenstra, R.C., Wei, S.-J. (2010), S. 6; eigene Berechnung aus Daten in Tabelle 8.

Ohne genaue Kenntnisse der chinesischen Produktklassifikation ist eine genauere Interpretation schwierig. Jedenfalls bestehen die normalen Exporte zwar zu einem großen Teil, aber nicht nur aus Textilien, Schuhen und rohstoffbasierten Produkten. Leider liegen hier ebenfalls keine Informationen vor, um diese Produktbereiche Firmentypen zuzuordnen, um zu überprüfen, in welchen Produktbereichen chinesische staatliche und private Firmen Exporte vorweisen können.

In Tabelle 9 finden sich Daten, die es hier erstmals erlauben zwischen chinesischen staatlichen und privaten Unternehmen zu differenzieren, allerdings bezüglich der gesamten Exporte - in Tabelle 9 gibt es keine Differenzierung zwischen Processing/Lohnveredelung und Ordinary/Normal. Die Daten in Tabelle 9 bestätigen zuerst einmal die These von einem Rückgang staatlichen Einflusses. Ebenso wird die starke Position der Joint Venture- und der Wholly Foreign Owned-Firmen dokumentiert. In einer 'back-of-the-envelope'-Berechnung wurden diese Prozentwerte mit Hilfe von Weltbank Exportzahlen umgerechnet, um zu zeigen, welche absoluten Exportzahlen hier dahinterstehen mögen, um ein besseren Eindruck zu bekommen, um welche Dimensionen es sich hier handelt, siehe Tabelle 10. Zur Erinnerung: In Tabelle 6 wurde gezeigt, dass Lohnveredelung zu 84 % von ausländische Firmen, Joint Venture und Wholly Foreign Owned-Firmen dominiert wird. Ebenso zeigt Tabelle 6, dass chinesische staatliche und private Firmen im Bereich der normalen Exporte einen über die Jahre leicht abgesunkenen Anteil von 72 % haben und ausländische Firmen ihren Anteil auf 28 % ausgedehnt haben. Darauf bezogen kann hier davon ausgegangen werden, dass die hier berechneten absoluten Exportzahlen bei den chinesischen staatlichen und privaten Firmen vor allem normale Exporte widerspiegeln. Im Jahr 2006 lagen ca. US\$ 191 Mrd. Exporte für Staatskonzerne und ca. US\$ 172 Mrd. Exporte für private chinesische Firmen vor. Diese Zahlen erlauben nur einen ungefähren Eindruck der normalen Exporte genuin chinesischer Firmen. Um genauer zu sein, müsste man hier noch ca. 16 % Lohnveredelung abziehen, siehe Tabelle 9, hier ist die Gewichtung innerhalb der Kategorie 'other' aber unklar. Diese Exportzahlen zeigen einen gewissen Erfolg der chinesischen Industriepolitik, wenn auch keinen spektakulären. Weil nicht bekannt ist, in welchen Industriebereichen diese Exporte vorliegen kann nur spekuliert werden, dass die staatlichen und privaten chinesischen Firmen vermehrt in der Lage sind komplexere Technologien zu bewältigen und dies zu Exporterfolgen führt. Wenigstens einige schwerindustrielle Produkte dürfen darunter sein, selbst wenn ebenfalls klar ist, dass viele weniger aufwändige Produkte darunter sein werden. Konkrete Sektorbeispiele und weitere Exportzahlen gibt es in Punkt 5.6.3.

Immerhin kann hieraus die wichtige Erkenntnis gewonnen werden, dass auch das China der Staatskonzerne (das politisch einflussreiche China der Firmenlenker der Staatskonzerne, die

gleichzeitig Minister sind, siehe Punkt 5.6.5.) sich zumindest zum Teil exportorientiert entwickeln möchte und dies zum Teil auch gelingt. Dies ist deshalb eine wichtige Schlussfolgerung, weil im Laufe des Textes noch sichtbar werden wird, dass einige schwerindustrielle Staatskonzerne diese Fähigkeit noch nicht oder erst eingeschränkt haben oder Exporte sehr zögerlich starten (siehe z.B. Box 4 Windenergie). Ebenso bleiben sie hinsichtlich der Inputgüter von ausländisch investierten 'second tier'-Zulieferern abhängig. Dazu kommt, dass die ungefähren absoluten Zahlen gedeutet werden können, siehe das Punkt 10 Fazit.

Tabelle 9. Breakdown of China's exports by firm ownership, 1995-2006 (%)

Year	State-owned enterprise	Joint-venture	Wholly foreign-owned	Collective	Private
1995	66.7	19.8	11.7	1.5	0.0
1996	57.0	24.9	15.7	2.0	0.0
1997	56.2	23.9	17.1	2.5	0.0
1998	52.6	24.1	20.0	2.9	0.1
1999	50.5	23.2	22.2	3.5	0.3
2000	46.7	24.2	23.8	4.2	1.0
2001	42.6	24.1	25.9	5.3	2.0
2002	37.7	22.7	29.5	5.8	4.2
2003	31.5	21.5	33.3	5.7	7.9
2004	25.9	21.0	36.1	5.4	11.7
2005	22.2	19.9	38.4	4.8	14.7
2006	19.7	18.7	39.5	4.2	17.8
Average 1996-2004	39.8	22.7	27.8	4.7	4.9

Quelle: Wang, Z., Wei, S.-J. (2010), S. 66.

Tabelle 10. China Importe Exporte, Anteile der Firmentypen am Export (US\$ Mill.).

Jahr	Importe	Exporte	Exporte State owned	Exporte Private	Exporte Collective	Exporte Joint Venture	Exporte Wholly Foreign Owned
2000	225.094	249.203	116.378	2.492	10.467	60.307	59.310
2001	243.553	266.098	113.358	5.322	14.103	64.130	68.919
2002	295.170	325.596	122.750	13.675	18.885	73.910	96.051
2003	412.760	438.228	138.042	34.620	24.979	94.219	145.930
2004	561.229	593.326	153.671	69.419	32.040	124.598	214.191
2005	659.953	761.953	169.154	112.007	36.574	151.629	292.590
2006	791.461	968.978	190.889	172.478	45.542	219.958	382.746
2007	956.116	1.220.456	-	-	-	-	-
2008	1.132.567	1.430.693	-	-	-	-	-

2009	1.005.688	1.201.534	-	-	-	-	-
------	-----------	-----------	---	---	---	---	---

Quelle: Merchandise Imports Exports World Bank Database (2011). Exporte nach Firmentypen eigene Berechnung aus Tabelle 9.

5.6.3. SASACs Liste strategischer Industrien

China teilt ausländische Direktinvestitionen in erwünschte und weniger erwünschte Kategorien ein²⁰⁷ (die aktuelle Revision 2011 wird nur am Rande in der Fußnote erwähnt²⁰⁸), wobei besonders in den weniger erwünschten Kategorien durch den chinesischen Staat versucht wird, eigene staatliche Unternehmen zu erhalten, umzustrukturieren und zu multinationalen Konzernen auszubauen.

Als Beispiel für den - mutmaßlich zunehmenden, unfairen - Einfluss des Staates wird die 2003 gegründete State-owned Assets Supervision & Administration Commission (SASAC²⁰⁹) angeführt, die 2006 eine Liste 'strategischer' Industrien definiert hat.

Gegen den Strich kann dazu zuerst einmal angemerkt werden, dass die Zahl der der SASAC unterstellten Firmen nach Restrukturierungen auf 80 bis 100 sinken soll, was schon deshalb positiv ist, weil die Lage dadurch übersichtlicher wird.²¹⁰ Nur ca. 40 Firmen sind im Moment profitabel, wobei diese für 95 % der Profite im staatlichen Sektor aufkommen.²¹¹

Am Rande bemerkt: Die westlichen Industrieverbände, die oft dogmatisch liberal vom freien Handel und unverzerrten Wettbewerb sprechen, zögern in Bezug auf diese staatlichen Konzerne nicht (getreu einer dynamisch liberalen Theorie), Restrukturierung zu fordern - selbst wenn dies die Firmen stärkt - in diesem Kontext besteht das Interesse, dass sich die Firmen durch Restrukturierung verkleinern und dies mehr Marktanteile für europäische Firmen ergibt.²¹²

²⁰⁷ Siehe: Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries 2007. China Investment Catalogue (2007).

²⁰⁸ Highlights sind, dass die Elektroautoherstellung von der Möglichkeit vollständiger ausländischer Kontrolle in die Joint-Venture-Kategorie zurückrutscht und ausländische Investitionen in Krankenhäuser zugelassen werden. Ansonsten wird viel bestätigt, was schon sichtbar ist, etwa dass der Chemiebereich mit Großprojekten in die weniger erwünschte Kategorie eingeordnet wird. Zusätzliche Investitionen in Express-Zustelldienstleistungen sollen unterbleiben. China Briefing (2011). Siehe auch Box 2.

²⁰⁹ Siehe Webseite: <http://www.sasac.gov.cn>.

²¹⁰ 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

²¹¹ Mattlin, M. (2007), S. 37.

²¹² Der Verweis auf Restrukturierung erfolgt direkt nachdem im Text gesagt wurde: "It is ultimately the power of free markets that have driven the European Unification process, and the resulting peace and prosperity of EU member states over the last fifty years. The same can be said for China since it embarked on the path of reform – freer markets have given rise to a more prosperous, more stable society." European Chamber of Commerce in China (2010), S. 14.

Die Information, dass nur 40 Firmen derzeit wirklich profitabel sind, weist darauf hin, dass die These von Nolan (2002) noch heute relevant sein könnte: Nämlich, dass die alte Industriepolitik der 1980- und 1990er Jahre nicht gut funktioniert hat und viele Firmen schwach geblieben sind.²¹³ Somit kann, gegen den Strich, behauptet werden, dass die Gründung der SASAC auch interne, industriepolitische Gründe hatte.

Weiterhin gegen den Strich: In dieser Zeitperiode gab es einen massiven Zufluss von Direktinvestitionen, nicht i.S. greenfield investments, sondern i.S. von Firmenübernahmen, mit US\$ 46 Mrd. im Jahre 2005. Im Jahr 2006 haben 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, wie oben schon erwähnt, wobei dies eine Politikveränderung im Bereich der Firmenübernahmen auslöste, an der viele Behörden gleichzeitig beteiligt waren, die fortan kritischer überprüft werden.²¹⁴

Tabelle 11. Selected stalled attempts to acquire Chinese companies since 2005

Acquirer (origin)	Target (main owner)	Industry	Targeted stake; government actions to date
Carlyle Group (US)	Xugong Construction Machinery (city government)	Machinery	85%; MofCom has stalled approval, and required that Carlyle's ownership stake be cut to 50%
Schaeffler (GER)	Luoyang Bearing Group (owned by other SOE)	Machinery	100%; ad hoc government inquiry following industry association resistance, possibly defensive acquisition by local companies
Citigroup-led consortium (US)	Chenming Paper (provincial government)	Paper	~ 30% controlling stake; target rejected after first approving
Citigroup-led consortium (US)	Guangdong Development Bank (provincial government)	Finance	45% foreign stake; CBRC opposed foreign stake required to be cut to < 25%
Arcelor (FR-LUX)	Laiwu Steel (provincial government)	Steel	38.4%; local defensive merger; no government approval yet
ThyssenKrupp (GER)	Tianrun Crankshaft (JV with 60% local government ownership)	Auto parts	51%; provincial government approved, industry association objected, MoFCom has yet to approve
ZF Group (GER)	Hangzhou Advance Gearbox Group (city government)	Machinery	70%; target cancelled the deal after 3 years of talk, possibly due to government pressure
Macquarie Bank (AU) and TPG-Newbridge (US)	PCCW's (HK) assets (China Netcom and HK-banker)	Telecom	100%; deal thwarted through SASAC administered Netcom and Hong Kong banker

²¹³ Siehe dazu Nolan, P. (2002), S. 130. Die OECD ist in Sorge, weil unklar ist, ob die SASAC überhaupt in der Lage ist die Firmen zu stärken. OECD (2010), S. 118.

²¹⁴ Mattlin (2007), S. 17-18.

Caterpillar (US)	Xiamen Engineering Machinery (city government)	Machinery	Rejected by target with support from local industry association
------------------	--	-----------	---

Aus: Mattlin, M. (2007), S. 18.

Kurz: Der chinesische Staat änderte auch deshalb seine Politik, weil Unsicherheit bezüglich der Wirksamkeit industriepolitischer Maßnahmen bestand und er einen völligen Ausverkauf der Wirtschaft befürchtete - dies sind ganz andere Gründe, als die realistische Theorie und die westlichen Medien und Buchautoren vermuten.

Industriepolitische Maßnahmen Chinas waren und sind vor allem Mindestinland bzw. 'local content'-Auflagen und Technologietransfervereinbarungen, damit heimische Güter, die von staatlichen oder privaten chinesischen Firmen produziert werden, eingesetzt werden und ggf. dabei Technologietransfer stattfindet. Ebenso gab und gibt es reine Technologietransfervereinbarungen etwa in Joint Ventures, wobei hier das Ziel ist, dass staatliche Firmen innerhalb der Holding-Strukturen technologische Fähigkeiten verbessern. Dazu kommen teils minimale Exportziele, um einen alleinigen Fokus auf den Binnenmarkt zu verhindern, um staatliche und private chinesische Firmen vor Konkurrenz zu schützen.²¹⁵

Eine empirische Übersicht über die Relevanz dieser Maßnahmen kann hier nicht gegeben werden, spricht man mit Firmenvertretern, gibt es sehr unterschiedliche Einschätzungen. Teils sind Firmen nicht oder nicht mehr davon betroffen, teils gibt es, etwa im Energieanlagenbau und vor allem, wenn es um staatliche Aufträge geht, solche Auflagen noch²¹⁶, siehe auch gleich die Kommentare zu den SASAC-Sektoren.

Box 3. Marktversagen bei internationaler Wissensdiffusion und Technologieabsorption

Aus dynamischer Sicht bzw. aus der Sicht der Theorie technologischer Fähigkeiten und der empirischen Erforschung von Wissensdiffusion ist zwar die Präsenz vieler Staatskonzerne ungewöhnlich, nicht aber, dass massiv auf ausländische Technologie zurückgegriffen wird und Joint Ventures eingesetzt werden. Empirische Untersuchungen zeigen, dass die weltweite Wissensdiffusion unterschiedlich intensiv ausgeprägt ist. Ein zentraler Grund dafür ist, dass Firmen erst ab einem bestimmten Niveau technologische Fähigkeiten und Wissen absorbieren und Technologien einsetzen können ('absorptive capacity').²¹⁷ Ohne Direktinvestitionen hat Indien beispielsweise nur sehr langsam seine technologischen Fähigkeiten ausdehnen können. Korea hat,

²¹⁵ Blonigen, B.A., Ma, A.C. (2010), S. 476.

²¹⁶ Personal communication.

²¹⁷ Ausführlich, mitsamt Referenzen auf viele empirische Studien sowie mit Länderstudien. Hermanns, U. (2008), S. 422-434.

dies wird in der Literatur meist ausgeblendet, massiv auf die Lizenzierung ausländischer Technologien gesetzt, es benutzte Verträge über technologische Zusammenarbeit, setzte ausländische Experten ein und hat über Direktinvestitionen verfügt, darunter auch Joint Ventures und sonstige Kapitalbeteiligungen etwa mit ausländischen Autozulieferern (so hatte die Autozulieferer Tong-Il Kapitalbeteiligungen sowie Technologietransferabkommen mit der Wanderer Maschinenbaugesellschaft mbH, der Heyligenstädt Werkzeugmaschinen GmbH sowie der Fahrradfabrik Friedrichshafen d.h. deutschen Autozulieferern).²¹⁸ Insofern hat die China die koreanische Erfahrung um eine Schraube weitergedreht, das Rad aber nicht neu erfunden. Es geht darum, Marktversagen im Bereich Wissensdiffusion und Technologietransfer auf internationaler Ebene mit wirtschaftspolitischen Mitteln zu bekämpfen, um eine dynamisch optimale Wohlfahrtssteigerung zu erzielen.

Welche Rolle spielt die SASAC? Die SASAC untersteht direkt dem Staatsrat und wurde u.a. geschaffen, damit der Staat Investitionsentscheidungen beeinflussen kann und Zugriff auf die Gewinne der Staatskonzerne bekommt.²¹⁹ Die SASAC konnte ihren Einfluss auf die Konzerne ausdehnen, stößt aber angesichts der schieren Komplexität des Managements großer Konzerne an ihre Grenzen. Viele Managemententscheidungen werden weiterhin von Managern, in Zusammenarbeit mit lokalen Behördenvertretern durchgeführt. Die SASAC hat teils nicht verhindern können, dass ihr unterstellte Unternehmensteile privatisiert wurden. Letztlich wird geschätzt, dass sie über 40 große Firmen Kontrolle ausüben kann und bei weiteren 60 Unternehmen staatlicher Einfluss merklich ist, wobei hier aber Firmen dabei sind, die noch zuständig für viele geschwächte, kleinere staatliche Konzerne sind. Generell hat die Profitabilität staatlicher Firmen zwar zugenommen, dies ist aber vor allen bei den großen Konzernen bemerkbar. Die erwünschte Umverteilung von Gewinnen an schwächere Firmen funktioniert, u.a. wegen bürokratischen Kompetenzstreitigkeiten zwischen dem Finanzministerium (Ministry of Finance, MOF²²⁰) und SASAC, nicht wie geplant.²²¹ Nach langem Streit werden nun 5-10 % der Profite an die SASAC überführt, um diese an schwächere Konzerne umzuverteilen.²²² Durch Aktivitäten der SASAC konnte, zusammen mit aktienrechtlichen Reformen die staatliche Anteilseignerschaft bzw. Kontrolle in Bezug auf große Konzerne, die teils schon an der Börse an diverse andere Anteilseigner aufgeteilt waren, wieder erhöht werden, siehe das Beispiel von Sinopec.²²³

²¹⁸ Siehe etwa Hermanns, U. (2008), S. 435-441.

²¹⁹ Mattlin, M. (2007), S. 8-11.

²²⁰ Siehe Webseite: <http://www.mof.gov.cn>.

²²¹ Siehe den Überblick in Mattlin, M. (2007), S. 1-14.

²²² Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 170.

²²³ Mattlin, M. (2007), S. 25-34.

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.²²⁴ Vollmitglieder im Zentralkomitee sind die CEOs der China National Nuclear Group²²⁵ und der China Commercial Aircraft Corp. Ltd.^{226, 227} Diese Personen haben fraglos die Möglichkeit ihren politischen Einfluss zum Vorteil ihrer Firmen einzusetzen.²²⁸ Die SASAC kann nur die zweite Reihe der Manager benennen, die CEOs/Chairmen werden, s.o., vom Zentralkomitee bestimmt.²²⁹

Wie dem auch sei, von einer fortschreitenden Privatisierung kann in China derzeit keine Rede sein, man könnte es als "portfolio rationalization" bezeichnen.²³⁰ Insofern kann die Privatisierungsbewegung in anderen Teilen der Welt, obwohl auch sie inkonsequent durchgeführt worden ist, nicht eins-zu-eins mit China verglichen werden, weil dort die Richtung nicht in Zweifel steht.²³¹ Ganz unbekannt ist aber nicht, was in China passiert, man denke nur an die 'policy reversals' der deutschen Regionalregierung in Bayern. Dort wurde die zweitgrößte Firma Bayerns, nach Siemens, VIAG 1988 privatisiert, aber 1994 in eine enge Kooperation mit dem Bayernwerk überführt wurde, wobei der restliche Anteil von Banken gehalten wurden, die eng mit Bayern verbunden sind.²³² Bemerkenswert ist in dieser Hinsicht auch die EU-Politikwende, Unternehmen der Daseinsfürsorge als neue rechtliche Kategorie in die EU-Verträge einzuführen, um dem Staat Möglichkeiten zu geben, bestimmte Industriebereiche, die sozial wichtige Funktionen ausüben, zu regulieren, zu kompensieren oder weiter besitzen zu können. Auch in der EU gibt es staatliche Hilfe u.a. für Restrukturierung und für in Not geratene Unternehmen (wobei hier offenbar dem chinesischen Motto 'last supper' für Staatskonzerne gefolgt wird, dies wird hier 'one time, last time' genannt).²³³

Wie sieht die SASAC Liste der Industrien aus?

²²⁴ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 167.

²²⁵ Siehe Webseite: <http://www.cgnpc.com.cn>

²²⁶ Siehe Webseite: <http://www.comac.cc>.

²²⁷ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 168.

²²⁸ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 167.

²²⁹ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 169-170.

²³⁰ Mattlin, M. (2007), S. 32.

²³¹ Von 2459 Privatisierungen zwischen 1977 und 1991 ist nur in 25 % der Fälle die Anteilsmehrheit verkauft worden. Siehe Hermanns, U. (2008), S. 794-795.

²³² Hermanns, U. (2008), S. 794.

²³³ Die EU kennt weiterhin spezielle Regulierungen für bestimmte Industriebereiche, die von staatlichen Einfluss geprägt waren und teils noch sind (darunter Elektrizität, Stahl, Transport, Schiffbau, Kohle, Synthetikfasern). Die EU verfügt gemäß Art. 295 EG-Vertrag über eine gemischte Wirtschaftsverfassung. Szyszczak, E. (2007), S. 177-253.

Tabelle 12. 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 the ownership share is reduced where appropriate	60
(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 erste Kategorie absolute Kontrolle bzw. 100 % Staatseigentum ist für Verteidigung, Elektrizitätserzeugung und Verteilung, Öl- und Petrochemie, Telekom, Kohle, Luftfahrt und Schiffbau vorgesehen. Die zweite Kategorie spricht von absoluter oder nur relativer Kontrolle, im Bereich Stahl, Maschinenbau, Automobil, IT, Chemie, Bauindustrie.²³⁴ In einer dritten Kategorie sollen staatlicher Einfluss reduziert, ggf. einzelne Unternehmen aufrechterhalten werden.²³⁵

Kommentar zu Kategorie (1):

Energieerzeugung und -distribution. Öl- und Gas wird von den folgenden Ministerien kontrolliert: National Development and Reform Commission (NDRC)²³⁶, ausgelagert wurde die National Energy Administration (NEA), zur Koordination gibt es seit 2010 die National Energy Commission (NEC). Der Öl-, Erdgas-, und Elektrizitätsbereich wird von drei großen Staatskonzernen dominiert: Die China National Petroleum Corporation (CNPC²³⁷) ist verantwortlich für den gesamten Nordwesten inkl. Beijing. China Petroleum and Chemical Corporation (Sinopec²³⁸) ist verantwortlich für den Osten und Süden inkl. Tianjin. Die China National Offshore Oil Corporation (CNOOC)²³⁹ ist zuständig für den Offshore Bereich ist, sprich Auslandsinvestitionen in Afrika oder etwa Argentinien (ihre Übernahme

²³⁴ OECD (2010), S. 114.

²³⁵ Sowie F&E und Landvermessung. In einem dritten Bereich sollen staatliche Firmen ggf. im Schlüsselunternehmen aufrechterhalten werden, wenn dies notwendig ist, bei sonstigen Firmen sollen die Anteile reduziert werden: Handel, Agrar, Medizin, Baumaterialien, Landwirtschaft und Geoexploration werden hier genannt. OECD (2010), S. 114.

²³⁶ Siehe Webseite: <http://www.sdpc.gov.cn>.

²³⁷ Siehe Webseite: <http://www.cnpc.com.cn>.

²³⁸ Siehe Webseite: <http://www.sinopec.com>.

²³⁹ Siehe Webseite: <http://www.cnoocld.com>.

von Unocal in den USA wurde nicht erlaubt²⁴⁰). CNPC und Sinopec betreiben fast alle Raffinerien und das inländische Transportnetz. Im innerstädtischen Gasbereich gibt es teils Joint-Ventures, dies hängt aber von den Behörden ab. Selbst in diesem Bereich gibt es immerhin 10 % ausländisch investierte Kraftwerksbetreiber, die von Preiskontrollen teils negativ betroffen waren.²⁴¹

In diesem Bereich gibt es Preiskontrollen. Preiskontrollen gibt es in China für Öl- (Benzin, Kerosin, Diesel), Erdgas- und Flüssiggas, chemische Düngemitteln, Kohle, Elektrizität (partiell), Wasser und sonstige Energie. Für Holz existieren Produktionsregulierungen aus Umweltschutzgründen.²⁴²

Energieanlagenherstellung. Eng mit dieser Energieerzeugung ist die Energieanlagenherstellung verbunden. Hier gibt es Joint-Ventures Pflicht für ausländische Investoren.²⁴³ Der Anteil staatlicher Firmen ist auf 12 % gesunken, die ausländischen Joint-Ventures, Siemens²⁴⁴, ABB²⁴⁵, GE Energy²⁴⁶, Mitsubishi Heavy Industries kommen auf 55 % des Marktes, der jährlich um 44 % gewachsen ist (2006).²⁴⁷ Von europäischer Seite werden 2008 insgesamt Investitionen von EUR 18 Mrd. und 100.000 Beschäftigte in China vermeldet.²⁴⁸ Von 2002 noch 710 staatlichen Firmen waren 2006 nur 480 übrig. Der Staat ist aber entschlossen, mehrere große Firmen, etwa Shanghai Electric²⁴⁹, Dongfang Electrical Machinery²⁵⁰ und Harbin Power Equipment²⁵¹, zu erhalten und zu kontrollieren.²⁵² Importe aus dem Ausland nehmen ab, weil die Produktion vermehrt vor Ort stattfindet, sichtbar an 33 % importierter Ausrüstung 2007, statt 59 % 2001.²⁵³ Nichtsdestotrotz haben sich die Importe seit 1996 vervierfacht, da China weiter abhängig von bestimmten Typen von Energieanlagen bleibt, etwa Gasturbinen und Dampfdruckkessel. Chinas Exporte steigen zwar auch an, dies sind aber kleinere Windenergieanlagen und Motoren (in diesem Bereich: Importe US\$ 21 Mrd., Exporte US\$ 14,3 Mrd., 2005).²⁵⁴ Die ausländisch investierten Joint-Ventures sind hier besonders abhängig von öffentlichen Aufträgen. Es kommt dazu, dass die chinesische Seite im Gegenzug zu einem Auftrag Technologietransfer fordert und fordert, dass das chinesische

²⁴⁰ Hufbauer et al. (2006), S. 47.

²⁴¹ VDI Nachrichten (2008). Siehe Webseite: <http://www.chinagas.org.cn>.

²⁴² Li, X. (2006), S. 245.

²⁴³ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 10.

²⁴⁴ Siehe Webseite: <http://www.siemens.com.cn>.

²⁴⁵ Siehe Webseite: <http://www.abb.com.cn>.

²⁴⁶ Siehe Webseite: <http://www.ge-energy.com/solutions/regions/china.jsp>.

²⁴⁷ 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.

²⁴⁸ Von den 35 Mitgliedsunternehmen. European Chamber of Commerce (2010), S. 206.

²⁴⁹ Siehe Webseite: <http://www.shanghai-electric.com>.

²⁵⁰ Siehe Webseite: <http://www.dongfang.com.cn>.

²⁵¹ Siehe Webseite: <http://www.hpec.com>.

²⁵² EU (2007), Study 1 Machinery, S. 11-12.

²⁵³ EU (2007), Study 1 Machinery, S. 11.

²⁵⁴ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 16.

Unternehmen als lokaler Subunternehmen in der Produktion eingesetzt wird, deshalb setzen sie sich für den Beitritt Chinas zum Abkommen über öffentliche Auftragsvergabe der WTO ein.²⁵⁵ Wie dem auch sei, es ist hier erkennbar, dass die westlichen Firmen mit ihrer Strategie der Marktpräsenz chinesische Firmen schwächen und damit, trotz Joint Venture Pflicht, auch Technologietransfer verhindert haben.

Auch im Bereich der Nukleartechnologie möchten westliche Firmen Geschäfte machen. Im November 23, 2010 übergab Westinghouse (Eigner: Toshiba) 75.000 Dokumente an China mit technischen Informationen und China hat vier Reaktoren bestellt. Angestrebt wird, dass 'local content' erhöht wird, sodass der fünfte Reaktor von China selbst gebaut werden kann. Ebenfalls werden von den französischen Firmen EDF und Areva zwei Reaktoren gebaut, in Taishan, Guangdong, die 2013 und 2014 an das Netz angeschlossen werden sollen.²⁵⁶ China selbst baut Reaktoren.²⁵⁷

Box 4. Windenergie

Im Windenergiebereich sind chinesische Firmen innerhalb Chinas zu 99,8 % dominierend, sie investieren bislang kaum außerhalb (eine Investition von A-Power in den USA ist geplant. A-Power ist eine chinesische Firma die in Joint Ventures für General Electric (USA) Schaltgehäuse für Windenergie herstellt und gemeinsam mit Fuhrlander, Deutschland, Norwin, Dänemark Windenergieanlagen montiert. Dies wiederum scheint ihre Chancen zu erhöhen, Aufträge für Windenergieparks in den USA zu erhalten).²⁵⁸ Chinesische Firmen sind u.a. Goldwind²⁵⁹, Sinovel mit Anteilen der Regionalregierung in Dalian²⁶⁰, die Windenergiesparte des unter direkter staatliche Kontrolle stehenden, diversifizierten Konzern Dongfang²⁶¹ und die Windenergiesparte des staatlichen Elektrizitätsherstellers Huaneng.²⁶² Der globale Markt wird durch Vestas, Enercon, General Electric, Siemens, Mitsubishi und etwa die spanische Firma Gamesa und die indische Firma Suzlon geprägt. Vestas und Siemens haben einen 27 % Marktanteil im U.S.-Markt, der mittlerweile so groß ist wie Europa (ca. 10.000 MW) und Asien (ca. 14.000 MW), Daten für 2009.²⁶³ Diese

²⁵⁵ Offiziell war der GP Markt 2005 US\$ 29 Mrd. groß, ein Anstieg seit US\$ 1,6 Mrd. 1999. Dies sind nur 1,3 % des BSP. Es gibt im chinesischen Haushalt allerdings einen Posten 'public spending' der 15 % des BSP ausmacht. Es wird spekuliert, dass davon auch ein Teil in GP fließt. EU (2007), Study 1, Machinery, S. 27.

²⁵⁶ EDF und Areva bauen die Reaktoren, die eine fortgeschrittene Technologie als Westinghouse aufweisen, in Frankreich und begrenzen somit den Technologietransfer. Ebenso kann EDF und Areva Wiederaufbereitung anbieten. China Economic Review (2011a), S. 39.

²⁵⁷ Siehe Webseite: <http://www.cnn.com.cn/tatid/141/Default.aspx>.

²⁵⁸ USTR (2010a), S. 8. Siehe zu Gesprächen dieser Firma über Windenergieparkaufträge in den USA das Internet.

²⁵⁹ Goldwind ist an der ChiNext Börse in Shenzhen gelistet. Siehe die Webseite: <http://www.goldwind.cn>.

²⁶⁰ Sinovel hat ebenso an der Börse Geld für Expansionspläne eingenommen, Anteile hält hier die Regionalregierung von Dalian. Siehe die Webseite: <http://www.sinovel.com>.

²⁶¹ Siehe die Webseite: <http://www.dongfang.com.cn>.

²⁶² Siehe die Webseite: <http://www.hpi.com.cn>.

²⁶³ USTR (2010a), S. 2, 7.

Firmen haben ihre Produktion in expandierenden Märkten schnell erweitert, investieren u.a. in den USA, Kanada, Brasilien, Mexiko und weiteren Ländern und kommen für Importe und Exporte, etwa nach Brasilien, auf. In den USA bestand 2005 erst eine, 2009 bereits neun Produktionsstätten, mit 85.000 Beschäftigten. Dies führte dazu, dass in den USA die Importe wieder zurückgehen, also Importsubstitution erfolgt.²⁶⁴ Auch westliche Staaten nutzen 'local content'-Vorgaben, so zwei kanadische Provinzen, Ontario und Quebec.²⁶⁵

Chemiebereich. Die der Doha-Runde zuordenbare Chemical Tariff Harmonisation Initiative führte dazu, dass sich die Zölle auf 6,5 % und 5,5 % verringern, die Umsetzungsdaten sind 2005, 2010 und 2015.²⁶⁶ Im Chemiebereich sind größere Projekte, Raffinerien und/oder Ethylen Hersteller, in der beschränkten Kategorie angesiedelt und es besteht eine Joint-Venture Pflicht, Projekte unter 100 Mill. sind leichter zu Gründen und im Spezial- und Feinchemikalienbereich gibt es eine Reihe vollständig ausländisch kontrollierter Firmen.²⁶⁷ Zum Beispiel verfügt die Firma Akzo Nobel über 27 Produktionsstandorte in China, 6500 Mitarbeiter und erwirtschaftet einen Umsatz von Euro 1 Mrd.²⁶⁸ Um Überkapazitäten zu verhindern und effiziente Fertigungsgrößen zu erreichen, sind in bestimmten Bereichen Investitionen nicht mehr erlaubt und in anderen werden Mindestgrößen für die Fabriken festgelegt.²⁶⁹ Aufgrund hoher Transportkosten findet die weltweite Chemieproduktion der Tendenz nach auf lokaler oder regionaler Ebene statt, der starken Steigerung des Welthandels zum Trotz. Die drei großen Joint-Ventures mit BASF, BP und Shell sind produktionsfähig, aufgrund unzureichend wettbewerbsfähiger eigener Firmen benötigt China aber weiterhin eine große Menge Importe, darunter aus Korea, Japan und Taiwan, speziell im Bereich Spezialchemikalien.²⁷⁰ Die ausländischen Firmen sind daran interessiert, dass chinesische Firmen umstrukturiert werden, kleine mit unzureichenden Skalenökonomien Fabriken stillgelegt werden, um deren Marktanteile zu übernehmen, ebenso besteht Interesse durch Firmenübernahmen zu wachsen.²⁷¹ Chinesische Firmen konnten sich in bestimmten Nischenmärkten positionieren²⁷² Bei Feinchemikalien gibt es viele chinesische Unternehmen, die zur Produktion fähig sind, hier fehlt aber die Größe und Fähigkeit neue Technologien einzusetzen.²⁷³ In Bereichen mit sehr kleinen Produktionsmengen holen

²⁶⁴ USTR (2010a), S. 18.

²⁶⁵ USTR (2010a), S. 23.

²⁶⁶ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 40. Es gibt noch Zölle, etwa im Chemiebereich 2-7 %, die für Firmen, die etwa sehr große Mengen importieren, eine Belastung darstellen, dass ändert aber die Aussage im o.g. Kontext nicht. EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 2, 29.

²⁶⁷ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 34.

²⁶⁸ Im neuen Werk in Ningbo (Eröffnung 2010) werden Produkte für das Bauwesen, für Putz- und Reinigungsmittel, Nahrungsmittelkonservierung, Öl, Körperpflege und die Zellstoffindustrie hergestellt. Akzo Nobel (2010).

²⁶⁹ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 29-30.

²⁷⁰ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 8-15.

²⁷¹ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 10.

²⁷² EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 18.

²⁷³ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 27.

chinesische Produzenten in einigen Märkten auf.²⁷⁴ Anders als noch vor einigen Jahren hat aber z.B. Shanghai Petrochemical (SPC)²⁷⁵, eine Tochter der zu 55 % staatlichen Sinopec gehört, die Größe erreicht, alleine Anlagen für Grundchemikalien zu bauen und diese selbst herzustellen, etwa eine 930.000 t Ethylen Produktion²⁷⁶ - acht weitere solcher staatlicher Cracker sind in Planung oder bereits fertiggestellt u.a. von PetroChina.²⁷⁷ Ebenso finden Übernahmen ausländischer Firmen statt, Russland blockierte hier zwar, aber z.B. ein australischer Hersteller wurde übernommen.²⁷⁸ Ausländische Firmen investieren teils nicht in China, um Produktionsgeheimnisse und Patente nicht zu verlieren.²⁷⁹ Letztlich kontrolliert der chinesische Staat somit seit einigen Jahren die Entwicklung in diesem Sektor, hinsichtlich der Großprojekte. Westliche Firmen werden auf längere Sicht Vorteile behalten, im Bereich großer Projekte wird es aber ggf. eine Stagnation geben und auch wegen unzureichendem IP-Schutz wird ein weniger großer Anstieg von Investitionen zu verzeichnen sein.²⁸⁰ Große Auswirkungen auf den Chemiemarkt haben weiterhin Investitionsentscheidungen der Firmen des Mittleren Osten, denn der Aufbau großer Produktionen hat globale Auswirkungen.²⁸¹ 2004 ist die Chemieproduktion in China US\$ 137 Mrd. groß, nach Deutschland US\$ 142 Mrd., Japan US\$ 185 Mrd. und die USA US\$ 415 Mrd.²⁸²

Telekom. Bei Telekom besteht Joint-Venture Pflicht und beim WTO-Beitritt wurde eine Anteilsobergrenze von 50 % festgelegt.²⁸³ Allerdings hat China seither kein ausländisches Joint Venture lizenziert, auch Lizenzen für mobile Internetdienstleistungen sind nur an lokale Firmen gegangen. Der Markt wird dominiert von vier Staatskonzernen, die vom Ministry of Industry and Information Technology (MIIT²⁸⁴) reguliert werden. Stark reguliert wird ebenso das Internet.²⁸⁵ Die westlichen Firmen sind vor allem an mehr Marktzugang interessiert, so wird auf Firmenebene etwa vorgeschlagen, im Gegenzug zum Zugang zu osteuropäischen Markt, Zugang zum chinesischen Markt zu erhalten. Dies zeigt, dass die Firmen schon so groß sind, dass sie (fast schon) alleine über Marktzugang verhandeln können, wäre da nicht die staatliche Politik.²⁸⁶

²⁷⁴ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 27.

²⁷⁵ Siehe Webseite: <http://www.spc.com.cn>.

²⁷⁶ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 24-25.

²⁷⁷ Sinopec und PetroChina. EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 24-25, 34. Siehe Webseite: <http://www.petrochina.com.cn>.

²⁷⁸ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 24-25. Am Rande sei die chinesische Übernahme von EUs Adiso erwähnenswert, die Tierfutterzusätze herstellt.

²⁷⁹ Dies führt im Feinchemikalienbereich ggf. tatsächlich dazu, dass Technologietransfer sinkt und China insgesamt darunter leidet. EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 31.

²⁸⁰ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 34.

²⁸¹ EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 34.

²⁸² EU (2007), Study 2 Chemicals, S. 2.

²⁸³ Siehe Chinas GATS Zugeständnisse. GATS/SC/135, 14 February 2002, S. 16-20. .

²⁸⁴ EU (2007), Study 10, Telecommunications Services, S. 9-20, Sally, R. (2011), S. 12. Siehe Webseite: <http://www.miit.gov.cn>.

²⁸⁵ Hindley, B., Lee-Makyama, H. (2009).

²⁸⁶ EU (2007), Study 10, Telecommunications Services, S. 44.

Telekommunikationsausrüstung. Im Telekommunikationsausrüstungsmarkt konnte sich Huawei²⁸⁷ (und auch ZTE²⁸⁸) etablieren und diverse Aufträge auch in Europa und Übersee akquirieren.²⁸⁹ Huawei und ZTE sind auf globaler Ebene in Patentstreitigkeiten verwickelt.²⁹⁰ Viele westliche Firmen sind Produzenten und Zulieferer für Telekom-Equipment, auf hoher politischer Ebene werden hier etwa auch Technologielizenzen ausgehandelt.²⁹¹

Kurz zu Verteidigung, Schiffbau, Luftfahrt und Bahn. Schiffbau. Seit Mitte der achtziger sind die großen Werften unter staatliche Kontrolle und China hatte erkannt, dass es, Korea folgend, hier komparative Vorteile hat. China hat aber Schwierigkeiten mit der Qualität und es gibt längere Lieferzeiten als etwa in Japan.²⁹² Verteidigung wird seit mehreren Jahren wichtiger. Im Luftfahrtbereich hat China eine lange Geschichte²⁹³ und ist mittlerweile in der Lage Kampfflugzeuge herzustellen (FC-1).²⁹⁴ Der Bahnbereich hat eine spektakuläre Geschichte und wurde mit massiven Investitionen der Regierung in ein High-Speed-Netzwerk ausgebaut. Die Firmen in diesem Bereich sind offenbar staatlich kontrolliert, so ist die CSR dem SASAC unterstellt²⁹⁵, es gibt aber diverse Joint Ventures mit ausländischen Firmen, die mit einem hohem Grad an Technologietransfer verbunden waren. China ist in der Lage einen High-Speed-Zug, CRH 380 A bzw. CRH 2-350 ganz selbst zu bauen, wobei auch dieser Komponenten etwa von Siemens enthält. Für High-Speed Projekte, etwa die Peking-Shanghai Strecke wird der CRH 380 A zum Einsatz kommen, es wurden aber auch diverse Züge bei den Joint-Ventures mit Bombardier und Siemens bestellt.²⁹⁶ Diverse ausländische investierte Zulieferer sind in diesem Bereich tätig bzw. bauen im Moment ihre Präsenz aus.²⁹⁷

²⁸⁷ Siehe Webseite: <http://www.huawei.com>.

²⁸⁸ Siehe Webseite: <http://www.zte.com.cn>.

²⁸⁹ EU (2007), Study 5, ICT Equipment, S. 42-45.

²⁹⁰ Heise Newsticker (2011).

²⁹¹ EU (2007), Study 5, ICT Equipment, S. 39-41. 23rd EU-China Joint Committee, IP/08/1398, Beijing, 25. September 2008. <http://europa.eu/rapid/press>

²⁹² Damals begann die China State Shipbuilding Corp. (CSSC) in Shanghai den Bau der größten Werft der Welt. Die Kapazität entspricht (nur) dem zehnfachen der Aker Warnow Werft in Ostdeutschland. Damals stellte China (nur) dreimal soviel Schiffe her wie Deutschland. Deutsche Bank Research (2004), S. 9.

²⁹³ Nolan, P. (2001), S. 141.

²⁹⁴ Produziert von der Chengdu Aircraft Industry Company (CAIC) u.a. in Zusammenarbeit mit Pakistan und Russland. Aus Russland stammt das Design. Siehe Webseite: <http://www.cac.com.cn>.

²⁹⁵ Siehe die Webseite: <http://www.csrgc.com.cn/ens/> Siehe die Infos auf der Webseite: "CSR Corporation Limited ("CSR") is approved by the State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council and co-founded by China South Locomotive and Rolling Stock Industry Group Corporation and Beijing Railway Industry Economic and Trade Company with a total equity capital of 7 billion. The company was established on December 28, 2007 with 16 wholly funded and holding companies and over 80,000 employees distributed in 10 provinces and cities around the country." CSR (2011).

²⁹⁶ Siehe: http://en.wikipedia.org/wiki/High-speed_rail_in_China Zugriffen: 31.05.2011. Sowie: Frankfurter Allgemeine Zeitung, Samstag, 4. Juni 2011, Nr. 129, S. 20. Christian Geinitz, Gegenwind für Chinas Superschnellzüge.

²⁹⁷ Siehe hierzu etwa im Eisenbahn- und Lkw-Bereich: Knorr-Bremse: <http://www.knorr-bremse.cn/en>. Oder im Bereich der Kontrollsysteme, siehe die Webseite von Invensys, die ein Joint Venture mit China Southern Rail hat, die Hochgeschwindigkeitszüge plant. <http://www.invensys.com>.

Teils wird Technologietransfer von den westlichen Staaten aktiv verhindert, so hat die U.S. CFIUS-Kommission den Aufkauf einer U.S.-Firma, die Spezialstahl zur Härtung von Triebwerksteilen herstellt, blockiert.²⁹⁸ Ebenso hat CFIUS beim Technologiekauf durch Huawei eine Untersuchung durchgeführt²⁹⁹, aktuell wurde Huawei angewiesen Anteile an 3LeafSystems zu verkaufen.³⁰⁰

Kommentar zu Kategorie (2):

Stahl. Es ist allgemein akzeptiert, dass die Stahlindustrie für die nationale Sicherheit relevant und die wirtschaftliche Entwicklung wichtig ist.³⁰¹ Sehr viele Länder verfügen über eine eigene Stahlindustrie oder wenigstens einen Lichtbogenofen zum Schmelzen von Stahlschrott. Dazu kommt, dass das Wachstum des Stahlhandels in der Nachkriegszeit nur sehr gering war. China hatte seine Stahlindustrie mit Subventionen modernisiert und nach dem WTO-Beitritt Joint Ventures zugelassen: Shanghai Krupp Stainless (SKS)³⁰², seit Ende 2005 auf 390.000 t Kapazität ausgebaut. Seit 2002 gibt es ein Joint Venture von Baosteel³⁰³ mit Nippon Stahl sowie Acelor zur Fertigung von Blechen für die Automobilindustrie.³⁰⁴ Kurz zu der Rohstofffrage: China musste bislang viel Eisenerz und Koks etc. einführen, um seine Stahlwerke zu betreiben.³⁰⁵

Aluminium. Hier ist die Aluminium Corporation of China (Chalco)³⁰⁶ das dominierende Unternehmen, bei Wikipedia werden 70 % Marktanteil geschätzt, hier werden 29,07 % der Aktien von amerikanischen Investmentbanken gehalten.³⁰⁷ Auch Chalco geht Joint Ventures ein, wenn Technologie in China nicht verfügbar ist, etwa mit SAPA, um Aluminiumteile für die Eisenbahn herzustellen.³⁰⁸ In diesem Bereich gibt es vollständig ausländisch kontrollierte Joint-Ventures, etwa das indonesisch/japanische SAIC³⁰⁹ oder in der Weiterverarbeitung bzw. Herstellung von

²⁹⁸ Lee, R.D. (2005), S. 5-11.

²⁹⁹ Dazu und zur Debatte um CFIUS Jackson, J.K. (2010).

³⁰⁰ China Economic Review (2011c), S. 9.

³⁰¹ Mattlin, M. (2007), S. 14. Eine WTO Klage gegen die chinesischen Modernisierungssubventionen in diesem Bereich erfolgte nicht.

³⁰² Siehe Webseite: <http://www.skschina.com>.

³⁰³ Siehe Webseite: <http://www.baosteel.com>.

³⁰⁴ Deutsche Bank Research (2004), S. 2.

³⁰⁵ Zitat aus Deutsche Bank Research (2004) "So sind z.B. die Erzimporte im letzten Jahr um knapp 15% auf 225 Mio. Tonnen gestiegen. Auch bei der Versorgung mit Koks kohle gibt es gravierende Engpässe, da in den letzten Jahren eine Anzahl von Kohleminen aus Sicherheitsgründen geschlossen wurde. China, lange Zeit der größte Koksexporteur der Welt, ist nach Angabe der WV Stahl inzwischen auf Importe angewiesen. In Europa und Amerika wurden ebenfalls seit 1998 Kokereien mit einer Kapazität von knapp 20 Mio. Tonnen stillgelegt, aber nur Anlagen von etwa 6 Mio. Tonnen neu gebaut." Deutsche Bank Research (2004), S. 10-11.

³⁰⁶ Siehe Webseite: <http://www.chalco.com.cn>.

³⁰⁷ Templeton Asset Management Ltd., Blackrock, Inc., Morgan Stanley, JPMorgan Chase & Co. Teils von den Cayman Inseln aus investiert. Chalco Annual Report (2010), S. 32-35.

³⁰⁸ Siehe Webseite: www.sapagroup.com. Zugriffen: 27.04.2011.

³⁰⁹ Siehe Webseite: http://www.fqsaic.cn/introduction_en.html. Zugriffen: 27.04.2011.

Aluminiumteilen Midas Holdings Limited³¹⁰, die aus Singapur operiert, aber offenkundig ein chinesisches Unternehmen ist.

Automobile. Im Automobilbereich sind ausländische Firmen nur in Form von Joint-Ventures zugelassen.³¹¹ Sie sind aber dort fest etabliert und haben einen Marktanteil von 2010 57 % des Marktes von 18 Mill. Einheiten.³¹² Staatliche chinesische Firmen bzw. Holding-Firmen, wie Shanghai Automotive Corporation (SAIC)³¹³, FAW Group³¹⁴, Changan³¹⁵ und die Lkw-Firma Dongfeng³¹⁶), wären nicht so groß, wenn ihre chinesisch-ausländischen Joint Venture Partner weggelassen würden. Bei den Firmen muss weiterhin beachtet werden, dass viele Teile wiederum von ausländischen Firmen kommen, so werden die Dieselmotoren von Dongfeng in einem Joint Venture zusammen mit Cummins produziert.³¹⁷ Im Automobilbereich ist der Staat bzw. die Regionalregierungen fest entschlossen, eigene Automobilfirmen zu etablieren: Anhui, Chery, Zhejiang, Geely, BYD, Great Wall, Brilliance Jinbei oder Beiqi Foton (Warren Buffet hat 10 % in BYD, dass das Elektroauto e6 produziert³¹⁸ investiert, wenngleich erst 200 Stück verkauft worden sind³¹⁹). Die chinesischen Firmen hatten den Bedarf an billigen Autos für die untere Mittelschicht erkannt und konnten so Marktanteile erobern.³²⁰ Im Automobilbereich ist durch die chinesisch-ausländischen Joint Ventures signifikanter Technologietransfer erfolgt, auch an chinesische Zulieferer.³²¹ Dennoch gibt es Probleme. Diese Firmen können zwar teils sogar Exporte vorweisen, dabei ergeben sich aber Hindernisse, sie müssen ein Händlernetz aufzubauen und sie benötigen hochwertige Teile von ausländischen Zulieferern, da sie Sicherheitsstandards erfüllen müssen und eine Reihe von hochwertigen Teile noch nicht von chinesischen Zulieferern hergestellt werden können.³²² Vermehrt werden chinesische Teile von den westlich investierten Joint-Ventures nach Hause exportiert.³²³

³¹⁰ Siehe Webseite: <http://www.midas.com.sg>. Zugriffen: 28.04.2011.

³¹¹ Dies bedeutet eine Beschränkung auf einen Anteil von 50 % und sie sind auf zwei chinesische Partner bzw. Joint-Ventures beschränkt. Im Lkw Bereich sind wiederum zwei weitere chinesische Partner zugelassen, dies ist das sog. 2+2. EU (2007), Study 3, Transport Equipment - Automotive, S. 10; European Chamber of Commerce (2010), S. 165.

³¹² Schmitt, B. (2011).

³¹³ Siehe Webseite: <http://www.saicgroup.com>.

³¹⁴ Siehe Webseite: <http://www.faw.com>.

³¹⁵ Siehe Webseite: <http://www.changan.com.cn>. Changan kaufte 2009 Hafei Motors. Changan ist Joint Venture Partner von Ford und Mazda.

³¹⁶ Siehe Webseite: <http://www.dfm.com.cn>.

³¹⁷ EU (2007), Study 3, Transport Equipment - Automotive, S. 14.

³¹⁸ Siehe Webseite: <http://www.byd.com>.

³¹⁹ Gunther, M. (2009), S. 1. BYD hat allerdings erhebliche Problem, seine Elektroautos zu verkaufen, mit bisher 200 verkauften reinen Elektroautos. Parallel investiert BYD in Flachbildschirme, Table PCs und Solarzellen. China Business Review (2010), S. 17.

³²⁰ EU (2007), Study 3, Transport Equipment - Automotive, S. 28, 32.

³²¹ Personal communication.

³²² Qualitativ hochwertige Zuliefererteile haben zudem einen niedrigen Lohnkostenanteil, hier hat China also keine 'natürlichen' Vorteile. EU (2007), Study 3, Transport Equipment - Automotive, S. 25, 28-30.

³²³ EU (2007), Study 3, Transport Equipment - Automotive, S. 30-31.

Im Informationstechnologie-Bereich gibt es F&E-Subventionen vom chinesischen Staat, die nicht sehr hoch, aber kontinuierlich vorhanden sind. Hier ist der Wettbewerb intensiv und die westliche Technologie auf Jahre hinaus überlegen.³²⁴ Chinas IT Markt war 2005 US\$ 480 Mrd. groß, wobei die Top 100 chinesischen Firmen auf US\$ 120,5 Mrd. Umsatz kamen.³²⁵ China baute mit staatlicher Hilfe Halbleiterhersteller auf, von 2000 bis 2004 mit Subventionen von US\$ 14 Mrd. Es geht hauptsächlich um Speicherchips. Von den zehn größten Firmen in China sind die genuin chinesische SMIC und He-Jian auf den vorderen 5 Plätzen zu finden, die anderen Plätze sind von chinesisch-ausländischen Joint-Ventures besetzt. Daneben sind vollständig kontrollierte ausländische Investitionen erlaubt worden.³²⁶ China hat sich vor allem in dem Sinne weiterentwickelt, dass es elektronische Teile nun auch exportiert. Darüber hinaus kommen aus China alle möglichen 'low end'-Produkte, von Lautsprechern über Tastaturen etc. Über eine eigene Mikroprozessorproduktion- oder Designfähigkeit im High-End-Bereich verfügt China nicht.³²⁷

Maschinenbau. In den neunziger Jahren kollabierte der technologisch rückständige chinesische Maschinenbausektor fast ganz und ausländische Importe erreichten hohe Marktanteile.³²⁸ Heute liegt der Wert der Verkäufe auf dem chinesischen Markt bei US\$ 300 Mrd., davon haben ausländische Direktinvestoren einen Anteil von US\$ 88,5 Mrd.³²⁹ In 2001 hatten chinesische Produzenten einen Maschinenbau-Marktanteil von 40 %, dieser sank 2004 auf 32 % ab.³³⁰ Im den Jahren 2004 und 2005 wurden 22 % der Maschinen exportiert.³³¹ Bei Gasheizungen und Durchlauferhitzern (Vaillant) muss für die Zertifizierung von Brennern viel bezahlt werden, die Zertifizierungsbehörde liegt auf dem Gelände eines lokalen Wettbewerbers.³³²

Nicht-elektrische Maschinen. Der Bereich der nicht-elektrischen Maschinen lässt einen Rückgang des staatlichen Einflusses erkennen, waren 2002 noch 36 % staatlich, sind es 2006 nur noch 11 % (staatlich sind ca. 3000 von 30.000 Firmen, bei ca. 6000 ausländischen Firmen - die in einem

³²⁴ So wurde Vimicro mit US\$ 250 Mill. staatlich gestützt, über einen überseeischen Wagniskapitalfond. Die Firmenentscheidungen sind vom Staat, soweit ersichtlich, nicht beeinflusst. Chinesische Firmen sind westlichen Firmen im High End Chip Bereich und beim Chip-Design unterlegen. Der Staat hat das Ziel ausgegeben, seine Abhängigkeit von ausländischen Technologien von mehr als 50 % auf 30 % im Jahre 2020 zu reduzieren. Das sagt viel über den chinesischen technologischen Entwicklungsstand aus. EU (2007), Study 5, ICT Equipment, S. 16.

³²⁵ EU (2007), Study 5, ICT Equipment, S. 14.

³²⁶ EU (2007), Study 5, ICT Equipment, S. 15-16.

³²⁷ EU (2007), Study 5, ICT Equipment, S. 22-23.

³²⁸ Bennett et al. (1996), S. 6.5.

³²⁹ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 2.

³³⁰ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 8.

³³¹ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 9.

³³² Bei Zertifizierungen von Gas-Wandboilern finden sich solche Probleme aber nicht. EU Chamber of Commerce (2010), S. 268.

intensiven preislichen Wettbewerb zueinander stehen).³³³ Staatliche Konzerne bleiben schwach. Der Importwert hat sich seit 1996 verdreifacht. 2005 lagen die Importe von US\$ 73,7 Mrd. und Exporte von US\$ 35,4 Mrd.³³⁴ In diesem Bereich müssen noch 34 % der Maschinen importiert werden, dies wird als Grund angesehen, warum staatliche chinesische Unternehmen teils wieder auf 'local content' bestehen.³³⁵ Insgesamt gesehen steigt das Handelsdefizit Chinas im Maschinenbereich immer weiter an, der Anstieg verlangsamt sich aber.³³⁶

Kommentar zu Kategorie (3):

Pharma. Im Jahre 1997 hatten ausländische Pharmakonzerne (die damals schon für 1500 Joint Ventures aufkamen) einen 70 % Marktanteil in den Märkten der großen Städte.³³⁷ Heute halten chinesisch-ausländische Joint Ventures einen Marktanteil von 35 % und heimische Firmen, die oft Generika produzieren, 65 % des Marktes. 97 % des Marktes sind Generika, insgesamt ist der Markt 2010 ca. US\$ 24 Mrd. groß.³³⁸ Das Pharmaunternehmen der Sanjiu-Gruppe³³⁹, das u.a. die chinesische Kräutermedizin TCM vertreibt gehört dem chinesischen Militär.³⁴⁰ Viele heimische Pharmaunternehmen sind Universitäten, staatlichen Krankenhäusern, regionalen Regierungen und sonstigen Unternehmen zugeordnet.³⁴¹ Diverse Fabriken wurden geschlossen, die Fälschungen produziert haben, besonders der regionale IP Schutz sei aber zu lax.³⁴²

Dienstleistungsbereich. Spektakulär ist das Zulassen gemäß WTO GATS von Warenhausketten, Großhändlern, Logistikdienstleistern, Hafenabfertigungsunternehmen, Reiseunternehmern etc. in vollständigem ausländischen Besitz.³⁴³ Supermärkte müssen teils von lokalen Behörden eine Genehmigung erhalten.³⁴⁴ Dies hat aber bisher nicht als großes Hindernis gewirkt. Im Jahre 2006 sind 31 der weltweiten 250 Top-Supermärkte in China aktiv.³⁴⁵ Wal-Mart³⁴⁶ verfügt derzeit über 279

³³³ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 13, 23. Es kommt historisch nicht oft vor, dass über längere Zeit sinkende Preise zu beobachten sind, zumal bei steigenden Materialkosten, dies scheint aber im Maschinenbaubereich der Fall zu sein, gemäß chinesischen Statistiken, die auch Transportausrüstung einbeziehen. EU (2007), Study 1, Machinery, S. 24.

³³⁴ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 17.

³³⁵ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 24.

³³⁶ EU (2007), Study 1, Machinery, S. 23.

³³⁷ Nolan, P. (2001), S. 241.

³³⁸ EU (2007), Study 4, Pharmaceuticals, S. 10, 26.

³³⁹ Siehe Webseite: <http://www.999pharm.com.cn>.

³⁴⁰ Nolan, P. (2001), S. 241-326.

³⁴¹ EU (2007), Study 4, Pharmaceuticals, S. 27.

³⁴² EU (2007), Study 4, Pharmaceuticals, S. 19, 23-24.

³⁴³ EU (2007), Study 8, Distribution / Retail, S. 11. 61 % der Anträge sind für vollständigen ausländischen Besitz. EU (2007), Study 8, Distribution / Retail, S. 14.

³⁴⁴ EU (2007), Study 8, Distribution / Retail, S. 12.

³⁴⁵ EU (2007), Study 8, Distribution / Retail, S. 7.

³⁴⁶ Siehe Webseite: <http://www.wal-martchina.com>.

Supermärkte in China.³⁴⁷ Von den Top 100 Supermärkten haben die ausländischen Märkte einen Anteil von 20,6 % der Verkäufe, bei einem insgesamt Marktanteil von ca. 3-4 % (2004).³⁴⁸ Die Logistik in China ist problematisch, weil trotz Ausbau der Autobahnen und der Bahn etc. weiterhin ältere, offene Lkw Güter transportieren, die per Hand beladen werden. Metro und Tesco bauen deshalb derzeit Kühllogistikketten auf.³⁴⁹ Weiterhin zugelassen sind Direktverkäufe über das Internet, hier ist China zu einem großen Markt für U.S. Unternehmen geworden.³⁵⁰ Unter den chinesischen Supermärkten sind staatliche Firmen, etwa Bailian³⁵¹ (gehört der Regionalregierung in Shanghai) und private chinesische Firmen, wie Wu Mart³⁵², gemixt. China blockiert die Aktivitäten ausländischer Konzerne im Großhandel mit Ölprodukten (hat aber, beispielsweise, wie in der WTO abgemacht, die Beschränkungen für den Handel mit Düngemittel pünktlich abgeschafft).³⁵³ Ebenso werden im Logistikbereich Brieflieferungen der China Post³⁵⁴ reserviert, wobei nicht klar definiert ist, was "letter articles" sind.³⁵⁵

Ausländische Baufirmen sind beschränkt bei der Auftragsannahme, sind aber bei Großaufträgen ggf. erwünscht.³⁵⁶ Im neuen Investitionskatalog 2011 wird es ausländischen Baufirmen verboten, Villas zu bauen.³⁵⁷

Landwirtschaft und Lebensmittel. Coca-Cola³⁵⁸ ist, mit vielen anderen Lebensmittelfirmen, wie Nestle, die aktuell 60 % an Yinlu Foods³⁵⁹ gekauft hat, als vollständig kontrollierte ausländische Investition in China aktiv. Im Getränkemarkt gibt es einen intensiven Wettbewerb, bei dem Firmen mit Regionalregierungsanteileignern, wie Wahaha³⁶⁰, die vor allem Produktideen imitieren, unter starken Konkurrenzdruck geraten.³⁶¹ Dies und der Landwirtschaftsbereich kann hier nicht dargestellt werden, auch hier sind westliche Investoren aktiv.³⁶²

³⁴⁷ Siehe seinen 10-K Jahresbericht, 2010, S. 4.

³⁴⁸ EU (2007), Study 8, Distribution / Retail, S. 12.

³⁴⁹ China Economic Review (2010I), S. 10.

³⁵⁰ USTR (2010), S. 7.

³⁵¹ Balian ist der Besitzer der Supermarktkette Lianhua: <http://www.lhok.com.cn>; sowie u.a. auch Hualian.

³⁵² Siehe Webseite: <http://www.wumart.com>.

³⁵³ USTR (2010), S. 25.

³⁵⁴ Siehe Webseite: <http://www.post.gov.cn>.

³⁵⁵ Weitere Probleme etwa bei Express Lieferservice in den Städten am Tag erwähnt: European Chamber of Commerce (2010), S. 387.

³⁵⁶ EU (2007), Study 8, Distribution / Retail, S. 32.

³⁵⁷ China Briefing (2011).

³⁵⁸ Siehe Webseite: <http://www.coca-cola.com.cn>.

³⁵⁹ Siehe Webseite: <http://www.yinlu.com.cn>.

³⁶⁰ Siehe Webseite: <http://en.wahaha.com.cn>.

³⁶¹ China Economic Review (2010k), S. 16-17.

³⁶² Siehe Überblick über die Beitrittsbedingungen im Agrarbereich: Hermanns, U. (2001). Im Agrarhandelsbereich gibt es ein ständiges Hin und Her etwa zwischen den USA und China, speziell bei Fleischimporten. USTR (2010), S. 8.

Abschließend soll eine Tabelle präsentiert werden, die Daten für Sektoren enthält, in denen der Staat intensiv präsent ist. Die Daten für die Energieerzeugung und die Distribution bzw. für andere Netzwerkindustrie wie Wasser überraschen nicht. Interessanter sind die Daten für den Automobil- und Metallbereich, die eine hälftige Aufteilung des Marktes erkennen lassen, bei einer geringeren Anzahl von Unternehmen, siehe Tabelle 13:

Tabelle 13. Industries with the highest degree of state ownership

	Value added			Fixed capital and Inventory	Employment	Number of companies
	1998	2003	2007		2007	
Manufacture of tobacco	98.9	99.3	99.8	99.1	95.5	78.6
Extraction of petroleum and natural gas	99.9	93.9	97.2	97.0	97.7	50.6
Produktion and supply of electric and heat power	87.5	84.0	88.6	87.9	87.6	62.4
Production and supply of water	95.4	86.1	68.2	82.1	86.2	70.4
Mining and washing of coal	83.3	80.8	66.5	80.8	70.0	11.2
Processing of petroleum, coking etc.	87.5	81.0	62.3	68.5	50.0	10.3
Manufacture of transport equipment	69.3	64.6	48.9	55.3	37.1	9.5
Production and supply of gas	82.7	74.9	46.2	61.0	65.8	36.8
Smelting and pressing of ferrous metals	78.7	66.0	45.4	61.2	43.9	4.6
Mining and processing of non-ferrous metal ores	57.1	44.5	36.6	45.4	41.9	14.1
Smelting and pressing of non-ferrous metals	58.5	48.1	34.1	47.2	36.3	6.5

Quelle: OECD (2010), S. 114.

5.6.4. Banken und Kapitalanlagen

Banken. Die Expansion westlicher Banken wird behindert etwa durch generell hohe Reserveerfordernisse und zusätzliche Reserveerfordernissen bezogen auf jede Filialgründung. Dies erschwert es eine chinaweites Filialnetz aufzubauen. Der Marktanteil der ausländischen Banken liegt gemessen an den gesamten Kapitaleinlagen niedrig, bei ca. 2,4 %. In den Städten haben ausländische Banken bereits hohe Marktanteile, etwa 20 % bei Krediten in ausländischer Währung.³⁶³ Grenzen werden beispielsweise gesetzt bei im Ausland aufgenommenen Krediten, um Aktivitäten in China zu finanzieren, diese Quote wurde auf EUR 22,9 Mrd. erhöht (2009).³⁶⁴ Bestimmte Geschäftsbereiche wurden neu zugelassen: RMB-Kredite und Konsumenten-Leasing-Banken.³⁶⁵ Bei Autofinanzierern gibt es aber Restriktionen bei der Kreditaufnahme, statt dem Interbankmarkt sind hier nur heimische

³⁶³ Ende 2005 sind 71 ausländische Banken aus 20 Ländern in China aktiv, mit 238 Filialen. Hauptsächlich in Beijing, Shanghai, Guangzhou und Shenzhen. EU (2007), Study 7 Financial Services, S. 11, 20.

³⁶⁴ European Chamber of Commerce (2010), S. 433.

³⁶⁵ EU (2007), Study 7 Financial Services, S. 11-12.

Banken erlaubt.³⁶⁶ Auch Bankkarten und Kreditkarten dürfen angeboten werden.³⁶⁷ Weil es weiterhin Marktzugangsprobleme für die großen Kreditkartenanbieter gibt, wurde von den USA zum Thema elektronischer Zahlungssysteme eine WTO-Klage, DS413, eingereicht.³⁶⁸ Eine einzige ausländische Bank hat die Lizenz erhalten RMB-Derivate anzubieten³⁶⁹, dies ist JP Morgan in einem Joint Venture mit der China International Capital Group (CICC³⁷⁰).³⁷¹ Trotz Restriktionen beim Währungsumtausch haben die ausländischen Banken bei der Handelsfinanzierung einen 25 % Marktanteil erreicht.³⁷²

Im Bankenbereich haben die vier staatlichen, chinesischen Großbanken (ICBC³⁷³, BOC³⁷⁴, CCB³⁷⁵, ABC³⁷⁶) plus eine über Aktien kontrollierte Bank einen Anteil von 54 % der gesamten Investitionsbestände und 64 % Anteil an den ausstehenden Krediten.³⁷⁷ Die chinesischen Großbanken spielen in einer Liga mit anderen westlichen Großbanken. Die gesamten Vermögenswerte der einzelnen Banken liegen, relativ zum BSP gesehen, allerdings auf einem etwas geringeren Niveau als in anderen Ländern (ICBC US\$ 1,4 Bill.; BOC, US\$ 1,0 Bill.; CCB US\$ 1,1 Bill.; ABC US\$ 1,0 Bill. - bei einem BSP Chinas von 4,9 Bill. 2009 kommen die Banken auf einen Anteil von 91 %), hier liegen die Werte für Deutschland höher aufgrund der riesigen Deutschen Bank AG (US\$ 3 Bill.). In Deutschland kommen die Top 3-Banken auf 151 % des BSP (2009).³⁷⁸ Ausländische Banken sind auf 20 % Anteilseignerschaft an chinesischen Banken begrenzt, einige Investoren erreichen diesen Wert.³⁷⁹ Seit 2005 gab es einen Politikwende. Zuvor wurde die Banken restrukturiert, notleidende Kredite in 'Bad Banks' ausgelagert und aktiv nach ausländischen Investoren gesucht, um die Qualität der Dienstleistungen zu erhöhen und internationale Standards zu erreichen. Nach dem Verkauf von 25 % der Anteile der CCB an die Bank of America und an Temasek für US\$ 4 Mrd. gab es Vorwürfe von der Seite links-nationalistischer politischer Fraktionen, die einen Ausverkauf des chinesischen Bankensystems an ausländische Investoren befürchteten. In dieser Zeit begann die chinesische Zentralbank People's Bank of China (PBOC³⁸⁰) zudem Anteile an gescheiterten chinesische

³⁶⁶ Mit denen die Autofinanzierer im Wettbewerb stehen. European Chamber of Commerce (2010), S. 460.

³⁶⁷ EU (2007), Study 7 Financial Services, S. 20-21.

³⁶⁸ USA vs. China - Certain Measure Affecting Electronic Payment Systems, DS413.

³⁶⁹ Eine Reihe von Dienstleistungen aber noch nicht erlaubt. European Chamber of Commerce (2010), S. 424; weitere Infos in Howie, F. (2011), S. 18-19.

³⁷⁰ Siehe Webseite: <http://www.cicc.com.cn>.

³⁷¹ Siehe Howie, F. (2011), S. 18. Siehe Webseite: <http://www.jpmorganchina.com.cn>.

³⁷² EU (2007), Study 7 Financial Services, S. 26.

³⁷³ Siehe Webseite: <http://www.icbc.com.cn/icbc>.

³⁷⁴ Siehe Webseite: <http://www.bank-of-china.com>.

³⁷⁵ Siehe Webseite: <http://www.ccb.com/en/home/index.html>.

³⁷⁶ Siehe Webseite: <http://www.abchina.com/en/default.htm>.

³⁷⁷ EU (2007), Study 7 Financial Services, S. 19. Europäische Banken sind an vielen chinesischen Banken beteiligt, es gibt diverse eigenständig tätige Banken, im Versicherungsbereich ist der Marktzugang am einfachsten.

³⁷⁸ Die Zahlen in diesem Abschnitt aus: Goldstein, M., Véron, N. (2010), S. 15.

³⁷⁹ Oder 25 % für eine Gruppe von Investoren. Hier auch Übersicht über Investitionen. EU (2007), Study 7 Financial Services, S. 18.

³⁸⁰ Siehe Webseite: <http://www.pbc.gov.cn>.

Investmentbanken aufzukaufen, anfangs mit dem Ziel diese an ausländische Investoren weiterzuverkaufen. Nach einer komplexen politischen und bürokratischen Auseinandersetzung zwischen den Ministerien wurde fortan die Öffnung des chinesischen Bankensektors deutlich langsamer weiterbetrieben. Das Ministry of Finance (MOF³⁸¹), die Securities Regulatory Commission (CSRC³⁸²) und die National Development and Reform Commission (NDRC³⁸³), die ebenso Schuldverschreibungen ausgab, konnten teilweise wieder Anteile und Einfluss auf den Finanzbereich zurückgewinnen.³⁸⁴ MOF konnte seinen Sieg über die PBOC komplettieren, indem es für den neugegründete Staatsfond (CIC³⁸⁵) die Zuständigkeit bekam, der sodann noch PBOCs Huijin³⁸⁶, welches Mehrheitsanteile an den vier staatlichen Großbanken hat, aufkaufte. MOF hofft, Huijin zu einem SASAC für die Finanzmärkte auszubauen.³⁸⁷ Die Zahlen zur Dominanz staatlicher Banken lösen Unsicherheit aus, weil der Zugang zu verbilligten Krediten ein Aspekt ist, der u.a. bei Umfragen als 'unfair' bezeichnet wird.³⁸⁸ IWF und Weltbank-Informationen weisen dagegen darauf hin, dass die Firmen viel sparen (33 % der Bankeinlagen, 60 % des BSP sind Firmensparanlagen). Investitionen wurden zu 75 % direkt über die Einnahmen der Firmen finanziert und Kredite kommen nur für 18,8 % des fixen Kapitals auf.³⁸⁹

Wie dem auch sei, die Beobachter sind sich einig, dass es im chinesischen Bankensystem bislang kein 'hard budget constraint' gibt. Obwohl 'bad banks' für notleidende Kredite eingerichtet wurden, um diese aus den Bilanzen der Banken zu entfernen und diese - angeblich - auf 13 % (2003) der 16 großen Banken reduziert werden konnten, wurden danach neue problematische Kredite eingeräumt.³⁹⁰ Das Zinsniveau wird in China vom Staat festgelegt und liegt (nach aktueller Erhöhung um 0.25 % um inflationäre Tendenzen zu bekämpfen) bei derzeit bei beispielsweise 6,40 % für 1 bis 3 Jahre laufende Kredite.³⁹¹ Dies gibt erst einmal keinen Hinweis auf Subventionierung. Ungewöhnlich ist jedoch, dass staatliche Unternehmen gegenseitig massiv in ihre Firmenanleihen investiert.³⁹² Weiterhin halten staatliche Banken über 70 % der Papiere am Rentenmarkt (Firmenanleihen).³⁹³ Schuldverschreibungen sind in großer Zahl von diversen Institutionen u.a. Ministerien, Regionalregierungen etc. aufgelegt worden. Die Schuldverschreibungen werden auf den

³⁸¹ Siehe Webseite: <http://www.mof.gov.cn>.

³⁸² Siehe Webseite: <http://www.csrc.gov.cn>.

³⁸³ Siehe Webseite: <http://www.ndrc.gov.cn>.

³⁸⁴ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 14-19.

³⁸⁵ Siehe Webseite: <http://www.china-inv.cn>.

³⁸⁶ Siehe Webseite: <http://www.huijin-inv.cn>.

³⁸⁷ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 134.

³⁸⁸ U.S. China Business Council (2010), S. 13.

³⁸⁹ Mattlin (2007), S. 35-37.

³⁹⁰ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 50; ebenso schon die Weltbank-Publikation von Yusuf, S. et al. (2006), S. 82.

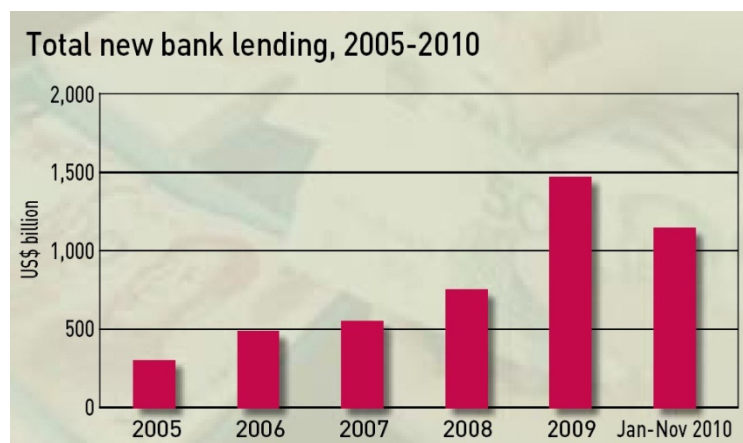
³⁹¹ PBOC (2011).

³⁹² Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 180-182.

³⁹³ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 29.

elektronischen Anzeigetafeln angezeigt, aber kaum gehandelt, der Wert ist somit unsicher, letztendlich kann dies als "pyramid scheme" bezeichnet werden.³⁹⁴ Weiterhin werden Bilanzierungstricks, überkreuzte Beteiligungen und verschobenen Rückzahlungstermine eingesetzt, um Probleme in die Zukunft zu schieben.³⁹⁵ Die PBOC wurde 2008 autorisiert einen Bond-Markt kurzfristiger Schuldverschreibungen zu gründen. Sie etablierte eine Gesellschaft, um dies zu managen, die National Association of Financial Markets Institutional Investors, NAFMII³⁹⁶, wobei nur eine dortige Registrierung nötig ist, um ein Commerical Paper (CP) aufzulegen.³⁹⁷ Im April 2008 wurde eine Medium-Term Note (MTN) ermöglicht, die 3 bis 5 Jahre läuft und wie die CPs nach den Bedürfnissen der Herausgeber, in mehr oder weniger großer Anzahl, bei bestimmten Limits, aufgelegt werden können.³⁹⁸ Die Möglichkeiten Schuldverschreibungen aufzulegen, haben auch die Regionalregierungen genutzt, deren Verschuldung auf 23 % des BSP (ca. US\$ 1,14 Bill.) gestiegen ist (2011).³⁹⁹ Dazu kommt, dass die staatlichen Banken besonders 2008 und 2009 substantielle Kreditsummen vergeben haben. Insgesamt gesehen werden diese Gelder sicher nicht nur für Infrastrukturinvestitionen etc. genutzt, sondern auch, um staatliche bzw. regional staatliche Unternehmensaktivitäten zu finanzieren - allerdings auch um Investitionen innerhalb von Joint-Ventures zu ermöglichen und um chinesischen Investmenthäusern Investitionen in die Aktien von deren Holding-Firmen zu ermöglichen, dies kommt wiederum ausländischen Firmen zugute, siehe Abbildung 1:

Abbildung 1: Gesamte neue Kreditvergabe, 2005-2010, entnommen aus: China Economic Review (2011a), S. 12.⁴⁰⁰



³⁹⁴ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 104.

³⁹⁵ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 51-74.

³⁹⁶ Siehe Webseite: <http://www.nafmii.org.cn/Site/Home/EN>.

³⁹⁷ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 116-126.

³⁹⁸ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 119.

³⁹⁹ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 126, 120-126.

⁴⁰⁰ Quelle: National Bureau of Statistics, entnommen aus: China Economic Review (2011a), S. 12-13.

Die Kreditvergabe steht unter dem Verdacht, zu hoch zu sein, Eigenkapitalregeln und Risikomanagementstandards zu verletzen und vor allem aus politischen Gründen erfolgt zu sein, um die staatlichen Unternehmen, die die Basis der Macht der kommunistischen Partei sind, zu stärken und die Wirtschaft weiter auf Erfolgskurs zu halten.⁴⁰¹ Die Banken wehren sich gegen diesen Verdacht mit Informationen über sinkende notleidende Kredite und einer Eigenkapitalquote von 9 % für 2009.⁴⁰²

Dieser Verdacht übermäßiger Kreditvergabe erscheint als gut begründet - allerdings sollte nicht vergessen werden, dass dies zum Zeitpunkt der Finanzkrise geschah. Wie dem auch sei, der Vorwurf, dass es an Transparenz mangelt, hinsichtlich von Vorteilen, die Firmen zugute gekommen sind, bleibt auch ohne dies bestehen. Oben wurde beschrieben, dass staatliche Firmen teils immer noch hinsichtlich ihrer technologischen Fähigkeiten schwach sind. Ist eine übermäßige Kreditvergabe aus dynamischer Sicht sinnvoll, um Marktversagen zu bekämpfen? Viel spricht dafür, dass beides nötig ist, Kapital und Zeit, um technologische Fähigkeiten zu erwerben. Eine übermäßige Kreditvergabe birgt erhebliche Risiken, denn technologische Fähigkeiten lassen sich nicht ad hoc kaufen, sondern müssen sich über die Zeit entwickeln und Produkte müssen auf ihre Akzeptanz bei den Konsumenten überprüft werden, etwa auch auf Exportmärkten. Auch für die Zukunft ist somit zu erwarten, dass viele, speziell kleinere und mittlere, chinesische Staatskonzerne, aber auch große Firmen, die in komplementäre Projekte investiert haben, aufgeben müssen bzw. erneut umstrukturiert werden müssen, wodurch sich Risiken für das staatliche Finanzsystem ergeben.

Auf der anderen Seite ist es Fakt, dass viele Unternehmen bereits umstrukturiert worden sind, viele Firmen wachsen und mehr und mehr Profite machen. Die IWF Weltbank Daten haben zudem gezeigt, dass nicht alles über Kredite der Banken läuft, sondern Profite reinvestiert werden. Staatlich gelenkte Bankkredite, die ein Subventionselement enthalten könnten, dürften zudem, so eine Meinung in der Literatur, zu einem großen Teil der Schwerindustrie zugute können. Weil auch die Profite in den großen, schwerindustriellen Staatskonzernen konzentriert sind⁴⁰³, die eine geschützte Stellung auf dem chinesischen Markt haben, sind zumindest diese Kredite nicht unsicher. Welches Risiken sich in China verbergen, zeigt, dass bei der neuen Hochgeschwindigkeitsstrecke zwischen Peking und Shanghai erhebliche Unsicherheit herrscht, welche Fahrpreise verlangt werden können. Sind die Preise zu hoch, bleibt die Bahn leer, sind die Preise zu niedrig, können die Anleihen von 9 Mrd. Euro, die das Ministry of Railways (MOR⁴⁰⁴) aufgelegt hat kaum zurückgezahlt werden. Zhao Jian, Professor

⁴⁰¹ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 26-27.

⁴⁰² Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 46.

⁴⁰³ Mattlin (2007), S. 35-37.

⁴⁰⁴ Siehe Webseite: <http://www.china-mor.gov.cn>.

für Eisenbahnwesen, warnt davor, dass sich bis 2010 eine "Explosion der Schuldenkrise" ereignen könnte.⁴⁰⁵

Kapitalanlagen. Ausländisches Kapital wurde und wird in China angelegt ('From Wall-Street to the Great Wall'), darunter bei staatlichen Banken, bei Staatskonzernen oder bei privaten chinesischen Firmen. Private Equity (PE), also außerbörsliches Eigenkapital, ist ein Sammelbegriff, der auch Unternehmensübernahmen, Restrukturierungen, Wagniskapitalinvestitionen (Venture Capital, VC) und Firmenanleihen (Initial Public Offerings, IPOs) einschließt. Die Tätigkeit von Investmentfonds ist stark angestiegen.⁴⁰⁶

Hohe Summen wurden bei Firmenanleihen (Initial Public Offerings, 'IPOs') erzielt. In Hongkong und Shenzhen wurden von 1993, als IPOs erstmals ausprobiert wurden, bis Anfang 2010 von chinesischen Staatskonzernen und Banken US\$ 389 Mrd. von heimischen Anlegern aufgenommen und US\$ 262 Mrd. von internationalen Anlegern. Dies sind insgesamt US\$ 651 Mrd., eine hohe Summe im Vergleich zum Stock der Direktinvestitionen von US\$ 818 Mrd. und einem BSP Chinas von US\$ 4900 Mrd. (2009).⁴⁰⁷ Auch in diesem Bereich ist ein großer Teil, 47 % der Investmentfond-Industrie, in den Händen der 10 größten chinesischen Investmentfondhäuser.⁴⁰⁸ IPOs sind die Entschuldigung der Finanzmärkte für die Finanzmarktkrise, die fortan von sich behauptet, dass sie das Wachstum der Welt trägt. Im Jahr 2010 sind in China, Hongkong und Taiwan durch IPOs US\$ 129 Mrd. aufgenommen worden, auch die ABC war am Markt, mit dem größten bisherigen IPO von US\$ 22,1 Mrd. (insgesamt 440 IPOs). Nicht nur bezüglich China werden IPOs auferlegt. Auch Indien ist (wieder) präsent. Einen ersten Höhepunkt hatte Indien 2007 mit einem Gesamtvolumen von US\$ 8 Mrd. Im Jahr 2010 erreicht es aufgrund der Ankündigung eines großen staatlichen Infrastrukturprogrammes von US\$ 1 Bill. ein IPO-Volume von US\$ 10 Mrd. (Coal India mit US\$ 3,4 Mrd., Jaypee Infratech Ltd, Autobahnbau, US\$ 511 Mill., insgesamt gab es dort 63 IPOs). Weitere Länder, wie Malaysia (mit Petronas), Singapur und Indonesien waren auf diesem Markt präsent.⁴⁰⁹

⁴⁰⁵ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Samstag, 4. Juni 2011, Nr. 129, S. 20. Christian Geinitz, Gegenwind für Chinas Superschnellzüge.

⁴⁰⁶ "After declining in 2009 in both the number of funds and money raised, the Chinese PE market is quickly recovering from the world-wide financial crisis. There were 90 funds set up in 2009 by foreign and domestic institutions, raising USD 9, 7 billion. This constitutes a decrease of 22.4% compared to 2008. However, in the first half of 2010 alone, USD 10, 4 billion were raised, representing 2/3rd of funds raised in Asia. Besides, in 2009 more than 60% of the funds raised were in RMB, signalling a clear shift towards domestic funds and investment activity." European Chamber of Commerce (2011), S. 535.

⁴⁰⁷ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 14.

⁴⁰⁸ Howie, F. (2011), S. 19.

⁴⁰⁹ Ernst&Young (2011), S. 4-13.

Die ausländischen Investitionsaktivitäten in China bleiben immerhin erwähnenswert. Beispielsweise verfügt der U.S. Finanzinvestor Carlyle über US\$ 2,5 Mrd. in 40 Investitionen.⁴¹⁰ JP Morgan verwaltet über ein Joint-Venture einen chinainternen Investmentfonds von ca. Euro 9 Mrd. (2008).⁴¹¹ JP Morgan hält Anteile des kleinen Beijing Supermarkts Wu Mart.⁴¹² TPG Capital ging nach Chongqing in Westchina und legt den mit US\$ 761 Mill. angelegten TPG Western China Growth Partners I Fond auf.⁴¹³ TPG Capital hatte zuvor bereits noch weiter entfernt investiert, in die Xinjiang Guanghui Industry Investment Group, eine Baufirma aus Urumqi.⁴¹⁴ Vom Aluminiumhersteller Chalco werden 29,07 % der Anteile von amerikanischen Investmentbanken gehalten.⁴¹⁵ Die Investmentfirmen sind auf einen Minderheitenanteil von 33 % bei Investitionen in eine Firma limitiert.⁴¹⁶

An der in 2009 erst richtig gestarteten ChiNext der Shenzhen-Börse sind mittlerweile ca. 600 kleine und 300 größere Unternehmen aufgelistet, deren Aktienanteile dort handelbar sind⁴¹⁷, wenngleich die ChiNext nur einen kleinen Anteil von 2,2 % am in China umlaufenden Fund- und Aktienkapital hält.⁴¹⁸ Ebenso sind in Hongkong bestimmte, sog. H-Aktien, von ausländischen Investmentfirmen handelbar.⁴¹⁹ Dennoch bleibt dieser Bereich von der China Securities Regulatory Commission (CSRC) reguliert. Diese hat z.B. den Status eines Qualified Foreign Institutional Investors (QFII) geschaffen, der auch RMB-A-Aktien handeln darf. Hier sind 100 Investmentbanken zugelassen wurden, die sich allerdings eine auf US\$ 19 Mrd. beschränkte Investitionsquote teilen müssen.⁴²⁰

Seit einiger Zeit wurde eine neue administrative Kategorie von Unternehmen, Foreign-Invested Partnerships, ermöglicht, um Kapitalbeteiligungen zu erleichtern, hier dürfen ausländische Fundmanager 49 % Anteile halten und lokale Verwaltungen dürfen die Genehmigung erteilen.⁴²¹ Unklar ist, ob diese eine Partnerschaft mit heimischen Investmentfonds eingehen dürfen. Ebenso sind Kapitalbeteiligungen in den investitionsbeschränkten Bereichen und bei bestehender Joint-

⁴¹⁰ McMahan, D. (2010).

⁴¹¹ Siehe Webseite: <http://www.jpmorganchina.com.cn>. Siehe dort: Joint-Ventures: JP Morgan Asset Management hält 49 % an der Shanghai International Group, wodurch die Joint-Venture China International Fund Management Co. Ltd. CIFM gegründet wurde. Diese Investmentfond-Management Firma managed in China ca. Euro 9 Mrd. bzw. 82 Mrd. RMB, Stand März 2008.

⁴¹² Als H-Shares. Wu Mart (2010), S. 31.

⁴¹³ China Economic Review (2011), S. 28.

⁴¹⁴ China Economic Review (2011), S. 32.

⁴¹⁵ Templeton Asset Management Ltd., Blackrock, Inc., Morgan Stanley, JP Morgan Chase & Co. Teils von den Cayman Inseln aus investiert. Chalco Annual Report (2010), S. 32-35.

⁴¹⁶ Howie, F. (2011), S. 19.

⁴¹⁷ Siehe Listed Companies und SME Listed Companies, Excelübersichten. Stand: 28.04.2011. Siehe Webseite: <http://www.szse.cn>.

⁴¹⁸ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 212.

⁴¹⁹ Howie, F. (2011), S. 18.

⁴²⁰ Howie, F. (2011), S. 19.

⁴²¹ Howie, F. (2011), S. 19.

Venture-Pflicht nicht möglich. Weitere Probleme, die diesbezüglich genannt werden, sind u.a. Mindestkapitalanforderungen⁴²² und Zugangsbeschränkungen zum Inter-Bankmarkt.⁴²³

Bei den Foreign-Invested Partnerships geht es ggf. darum, das sog. 'Sina Modell' nachträglich zu legalisieren. Mit diesem Grauzonenmodell wurden Investitionen in chinesische Unternehmen ermöglicht, indem ein chinesischer Unternehmer im Ausland eine Holding-Firma oder ein Special Purpose Vehicle gründete, welches die Kapitalinvestitionen ermöglichte, etwa auf den Cayman-Inseln. Diese Holding gründete dann ein vollständig kontrolliertes Joint-Venture in China, welches dann einen Service-Vertrag mit dem Unternehmen einging. Auf diesem Weg wurde ein Teil der Profite an die Investoren im Ausland (chinesische Investoren, U.S. Investmentfirmen etc.) abgeführt.⁴²⁴

Die chinesische Zentralbank PBOC, hat aktuell angekündigt ihren Zuständigkeitsbereich auf Private-Equity-Aktivitäten zu erweitern, um diese zu kontrollieren und 'hot money'-Flüsse zu vermeiden⁴²⁵, dies scheint wieder eine neue Runde im Kampf mit dem derzeit mächtigen Finanzministerium MOF einzuleiten. Die Furcht vor 'hot money' ist berechtigt, da die Asienkrise beinahe über Hongkong und Guangdong nach China übergeschwappt wäre.⁴²⁶ Schlussfolgerung: Der Bankensektor Chinas liegt in den Händen einflussreicher Persönlichkeiten, Fraktionen der kommunistischen Partei, bestimmten Ministerien, umgeben von diversen regionalstaatlichen und um Ministerien angesiedelte Interessengruppen.⁴²⁷ Insgesamt wird die Staatsverschuldung China auf 76 % des BSP, Ende 2009 geschätzt, diese Schulden sind größtenteils chinainterne Schulden, die im 'System' verbleiben: "China's financial system is an empire set apart from the world".⁴²⁸

5.6.5. Kommentar Politische Ökonomie Chinas

Von Carl E. Walter und Fraser Howie (2011) wird geschlossen, dass die CEOs/Chairmen der großen Staatskonzerne, die gleichzeitig Minister sind, großen politischen Einfluss haben aber ebenso außerhalb der Partei Unterstützung bekommen. Dies ermöglicht es ihnen eine eigene,

⁴²² European Chamber of Commerce (2011), S. 535-539.

⁴²³ Howie, F. (2011), S. 19.

⁴²⁴ European Chamber of Commerce (2010), S. 489.

⁴²⁵ China Economic Review (2011d), S. 33.

⁴²⁶ Eine Ansteckung Chinas wurde damals mit der Insolvenz der riesigen Guangdong Entwicklungsbank GITIC und der Rettung der GDE verhindert. GITIC wurde von der weltweit tätigen Wirtschaftsprüfungsgesellschaft KPMG nach Hongkonger Insolvenzrecht abgewickelt, GDE von Goldman Sachs restrukturiert, u.a. weil damals in China die Expertise fehlte. Ebenso wird an diesen Ereignissen deutlich, welche Rolle Spekulation und sogar Kriminalität im Bankenbereich spielen. Siehe die dramatische Darstellung der Ereignisse in: Nolan, P. (2007), S. 98-132; siehe auch Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 35-38.

⁴²⁷ So kann die unpräzise These, dass die chinesischen Finanzmärkte ein Family-Business sind, verstanden werden von Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 22-24.

⁴²⁸ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 203, 206.

profitorientierte Agenda verfolgen, sie helfen sich aber auch untereinander (indem sie gegenseitig als "friends" die Platzierung ihrer Firmenanleihen unterstützen) und sie helfen, wenn nötig, dem Staat (indem sie in Banken investieren). Die Parteibükratie ist, so die These dieser Autoren, nicht stark genug, um etwa durch einen 'Superregulator' den Finanzmärkten eine neue Richtung zu geben oder gegen die Interessen des 'National Team' einflussreicher Staatskonzerne vorzugeben.⁴²⁹

Diese Thesen, die vor dem Hintergrund der Analyse der staatlich dominierten Finanzmärkte erarbeitet wurden, mögen, speziell bezüglich der Finanzmärkte, zutreffend sein. Sie erklären allerdings für den Industriebereich nicht, inwiefern die Interessen der Staatskonzerne divergieren können, inwiefern Joint-Ventures Verbindungen zwischen staatlichen Interessen und ausländischen Firmen geschaffen haben und inwiefern Staatskonzerne in der Lage sind, angesichts der Marktöffnung im Wettbewerb zu bestehen bzw. inwieweit sie 'unfaire' Vorteile auf ihrer Seite haben. In der an die SASAC-Kategorien angelehnten Sektoranalyse, wurde deutlich, dass 'unfairer' Vorteile zum Trotz (im Zweifelsfall die 'unfaire' Kreditvergabe durch staatliche Banken, gedeckt von der Zentral- oder Regionalregierungen), chinesische staatliche und staatlich beeinflusste Unternehmen sich mit ausländischen Investoren den Markt teilen, wobei ausländische Investoren Vorteile behalten (Energieanlagen, Automobile, Maschinenbau, Chemieprodukte, darunter Spezialchemikalien, viele Nischenmärkte spezialisierter Inputteile und elektrischer Güter, Pharma, Supermärkte, Getränke und Lebensmittel). Chinesische Firmen bleiben teils hinsichtlich ihrer technologischen Fähigkeiten schwach oder geraten angesichts der (Markt-)Konkurrenz in Schwierigkeiten, weil sie grundlegende Techniken wie Produktinnovation und Marketing nicht beherrschen. Wenn akzeptiert wird, dass diese zusätzlichen Aspekte relevant sind, um die Situation der Märkte in China zu verstehen, wird es schwerer den Markt genauso wie die Finanzmärkte in China als einen kleinen Abschnitt einer anderweitig verbotenen, staatlich kontrollierten Stadt zu bezeichnen, wie im Buch von Carl. E. Walter und Fraser Howie: "small extension to the vast ground of the Forbidden city".⁴³⁰

Schließlich wird bei dieser These vergessen, dass das 'National Team' der großen Firmen (mit ihren Aufsichtsratsvorsitzenden und Ministern in Personaleinheit) zwar über politische Macht und Einfluss verfügt und ebenso kaum Problem haben dürfte, neue Kredite zu bekommen, dass deren Legitimität aber auf dem Versprechen wirtschaftlicher Entwicklung beruht. Sprich: Zuerst einmal muss das 'National Team' technologische Fähigkeiten erwerben. Als Teil des 'Bargains' (siehe Punkt 5.7.2.) mit den westlichen Staaten, müssen diese Firmen Wissen in den staatlichen Firmen und quasi-staatlichen

⁴²⁹ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 174, 181,

⁴³⁰ Bezug dieses Zitats sind die Finanzmärkte, aber auch bezüglich der Wirtschaft des 'National Team' wird diese These aufrechterhalten, siehe: Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 211.

Firmen absorbieren, um selbst erfolgreich zu werden. Die staatlichen Firmen allein garantieren in China aber keine wirtschaftliche Entwicklung. Das hohe wirtschaftliche Wachstum könnte nicht aufrechterhalten werden, wenn systematisch und unfair gegen ausländische Investoren vorgegangen würde. In fast allen Bereichen wird deutlich, dass die Dynamik Chinas von ausländischen Firmen positiv beeinflusst wird. China, das Wachstum über Exporte anstrebt, kann sich (im Industriebereich) nicht von der Welt zurückziehen, um sich selbst (wie in den Finanzmärkten) genug zu sein. Dazu kommt, dass die WTO handelspolitische Schutzmaßnahmen toleriert. Ein unfaire Verdrängung ausländischer Investoren, beispielsweise wenn VW und andere Automobilkonzerne mit unfairen Mitteln aus China herausgedrängt würden, weil das Zentralkomitee mit Hilfe massiver Kreditvergabe beschließt, fortan chinesischen Automobilkonzernen den heimischen Markt zu überlassen, hätte die Nutzung handelspolitischer Antisubventionsmaßnahmen zur Folge, die Chinas Exportchancen in diesem Bereichen einschränken würde. Trotz guter Gründe, die für klare Aussagen bezüglich der chinesischen Politischen Ökonomie sprechen, gibt es somit ebenso gute Gründe, differenzierter zu antworten.

5.7. Gesamtbewertung

Gesamtbewertung. Ausländische Firmen sind bislang sehr erfolgreich in China tätig.⁴³¹ Umfragen besagen, dass es zwar Sorge wg. des Wettbewerbs mit staatlichen Firmen gibt, dies aber generell im Zusammenhang mit einem wettbewerbslicheren Umfeld in China steht, in der auch weitere chinesische und internationale Firmen in den Markt eintreten.⁴³²

Wie können die staatlichen Aktivitäten und die staatlichen Unternehmen in China von der dynamischen Theorie neutral eingeordnet werden? Hier wird eine Bewertung vorgeschlagen, die zwei Seiten hat, eine technische Seite (5.7.1.) und eine Fairness-Seite (5.7.2), die die dynamischen 'Bargains' thematisiert.

5.7.1. Dynamisch / Technisch

Eine neutrale, dynamisch-technische Sicht der Dinge aus ordoliberaler Sicht geht an die Wirtschaft mit einer Funktionserwartung heran. Die Wirtschaft muss Wohlfahrt erzeugen. Dies geht am besten, wenn sie über anpassungsfähige Firmen, die im Wettbewerb miteinander stehen, verfügt. Angesichts des absinkenden Anteils des Staates an der Wertschöpfung scheint dies in China zunehmend der Fall zu sein. Zwar nehmen staatliche Firmen eine Sonderstellung ein, es ist aber nicht sichtbar, dass in

⁴³¹ Sehr erfolgreich, weil sie durchgängig steigende Profitabilität verbuchen können. Siehe schon zu Beginn des Textes. U.S. China Business Council (2010), S. 3-4.

⁴³² U.S. China Business Council (2010), S. 9.

China westliche Investoren und Firmen massiv und systematisch in ihren Aktivitäten gehindert werden. Im Gegenteil, die westlichen Investoren verfügen über substantielle Anteile an den Exporten und am chinesischen Markt und sind in den Joint-Ventures solide mit heimischen staatlichen, regionalstaatlichen und privatwirtschaftlichen Interessen verflochten, sodass letztendlich auch die chinesischen Partner selbst an einem 'fairen' Wettbewerb und auch 'fairen' Rahmenbedingungen für die Wirtschaft Interesse haben, denn sonst leiden sie selbst. Gezeigt wurde auch, dass China die Rahmenbedingungen für wirtschaftliche Tätigkeiten nicht vollständig ignoriert. Mehrere chinesische Firmen haben bereits Interesse am Patent- und Markenschutz, sodass zwar Wissensdiffusion stattfindet, aber immerhin zunehmend zusätzliche Anreize durch den Patentschutz geschaffen werden, wobei aus dynamisch ordoliberaler Sicht Patentschutz nicht immer weiter ausgedehnt werden muss. Weiterhin hat China eine sehr weitgehende Zollliberalisierung durchgeführt, die einen Beitrag dazu leistet, Märkte zu etablieren. Erkennbar ist weiterhin, dass auch in strategisch wichtigen Bereichen, die eigentlich dem Staat reserviert sind, etwa bei Energieanlagen, Petrochemie, Chemie und Stahl eine Reihe von Joint Ventures und teils mittelgroße vollständig ausländisch kontrollierte Unternehmen aktiv sind, wodurch zumindest zu einem gewissen Grad Konkurrenz erzeugt wird, wenngleich Rentensuche bei Firmen mit großen Marktanteilen ebenfalls sichtbar wird. Der schillernde, für die Wertschöpfung wichtige Automobilbereich weist Wettbewerb zwischen Joint-Ventures und staatlichen Unternehmen auf. Die Bereiche IT, Haushaltswaren, Lebensmitteln, Maschinenbau, bei Supermärkten, Logistik etc. befinden sich ebenso - der Tendenz nach - im Wettbewerb.

Die Funktionserwartung anpassungsfähiger Firmen ist auf der anderen Seite bei diversen chinesischen Firmen nicht erfüllt, sie sind weiterhin schwach oder haben zu geringe Skalenökonomien, um in Zukunft überleben zu können. Aus Sicht der dynamischen Wirtschaftstheorie ist rechtfertigbar, dass der Staat gegen Marktversagen vorgeht, d.h. bestimmte Firmen stärkt und Restrukturierungen durchführt, solange es den Marktwettbewerb insgesamt nicht gefährdet. Dabei gelingt es sicher nicht immer, die richtigen Firmen auszuwählen und eine dynamische Wohlfahrtsteigerung auszulösen. Auch die Kosten von staatlichen Interventionen können hoch sein, wenn eine ineffiziente Allokation von Ressourcen auftritt, etwa unnötige Mehrfachinvestitionen. Zu beobachten ist aber, dass der Marktwettbewerb nicht generell gefährdet ist, im Gegenteil, durch die staatlichen Firmen wird der Wettbewerb teils sogar intensiviert und Wissensdiffusion nimmt dadurch zu. Die Joint Venture Firmen und die vollständig ausländisch kontrollierten Firmen, die mit den staatlichen Firmen in Konkurrenz stehen, sind zudem moderne, anpassungsfähige Firmen, die Erfahrung darin haben, Erfolgsfaktoren wie Produktionstechnologien, Forschung, Produktentwicklung, Marketing, Distribution etc. zusammenzustellen und ihre bisher

starke Stellung spricht dafür, dass sie mit dieser Kombination von Erfolgsfaktoren ihre Wettbewerbsfähigkeit bzw. Anpassungsfähigkeit auch gegenüber gestärkten staatliche Konzernen erhalten können.

Der Wunsch, große, internationale Firmen zu gründen, stößt aus dynamisch-technischen Gründen ebenfalls nicht auf Probleme, weil die Integration von Herausforderern in bestehende Oligopole in der Nachkriegszeit schon oft gelungen ist, etwa bei vielen japanischen Unternehmen, ohne dass dies für die - meisten - bestehenden Firmen wirklich zu Problemen geführt hat. Aus dynamischer Sicht ist zu erwarten, dass die westlichen Firmen anpassungsfähig bleiben und die Industrieökonomie und Empirie der Wettbewerbstheorie zeigt, dass sich die Firmen - zumal in expandierenden Märkten - mit ihren Herausforderern arrangieren und dass die neuen Firmen Preise nicht extrem unterbieten werden, um von den bestehenden, hohen Preisniveaus profitieren zu können, nachdem einmal Marktanteile erobert worden sind.⁴³³ Schließlich geht es nicht darum, dass 20 neue Automobilkonzerne aktiv werden, es werden nur vier oder fünf international erfolgreich sein können (etwa China: Geely, Ghery, Indien: Tata, Rußland: AutoVaz/Lada).

Box 5. Competitive Neutrality

Machen neue Konzepte, die auf staatliche Unternehmen angewandt werden sollen, wie das der "competitive neutrality" des Wettbewerbs-Komitee der OECD, Sinn?⁴³⁴ Wettbewerbliche Neutralität läge vor, wenn Marktbedingungen bei der Aufnahme von Krediten an Kapitalmärkten vorlägen, wenn, Wettbewerbsregeln konsequent durchgesetzt würden und Förderungsaspekte in der öffentlichen Auftragsvergabe abwesend seien und keine Überkompensation bei Kompensationen für die Daseinsfürsorge (etwa bei universellen Serviceverpflichtungen) vorläge. Letztlich ist dies nicht mehr und nicht weniger als ein Versuch, freie Märkte i.S. der neoklassischen Theorie andersherum zu definieren - diesmal wird - selektiv - mit den Vorabannahmen der Modelle begonnen, nicht mit den Modellen selbst.⁴³⁵

Aus industriestruktureller, dynamischer Perspektive kann 'wettbewerbliche Neutralität' anders konzipiert werden. Neutral ist eine Industriestruktur dann, wenn sie über anpassungsfähige, ähnlich

⁴³³ Hermanns, U. (2008), u.a. S. 112-145; Beispiel Xerox, welches mit 45 % Marktanteil überlebte, obwohl seine Patente von der Wettbewerbsbehörde aufgrund von Missbrauch freigegeben wurden, wobei Kodak, Savin, Ricoh dazukamen. S. 1325. In Hermanns, U. (2005a) wird gezeigt, dass die westlichen Firmen durchaus ein wenig mehr Wettbewerb vertragen könnten.

⁴³⁴ OECD (2009a), S. 11.

⁴³⁵ Siehe etwa die beiden Zitate: "In a strict sense, competitive neutrality can be understood as a legal and regulatory environment in which all enterprises, public or private, face the same set of rules, and government ownership or involvement does not confer unjustified advantages on any entity."; "In a wider sense, competitive neutrality can be seen as a market framework within which no contact with the state brings a competitive advantage to any market participant." OECD (2009a), S. 11.

wettbewerbsstarke Firmen verfügen und ein temporäres Gleichgewicht für einige Zeit wahrscheinlich ist. Dies ist nicht zu verwechseln mit einer Erfolgsgarantie. Es geht darum, dass es erst dann Sinn macht, staatlich regulatorisch 'competitive neutrality' zum Politikziel zu machen, wenn eine gewisse Wahrscheinlichkeit vorliegt, dass eine gewisse Anzahl bestehender Unternehmen nicht umgehend kollabieren würde und innerhalb einer sehr kurzen Zeitspanne nur wenige, beispielsweise westliche Investoren den Markt dominieren würden. Dies wäre nicht optimal für die Wohlfahrt. Das Konzept 'competitive neutrality' fragt nicht danach, ob staatliche Unternehmen bereits anpassungsfähig sind, über technologische Fähigkeiten und F&E-Abteilungen verfügen und ob staatliche Hilfe gerechtfertigt ist, weil dies Marktversagen bekämpft und dynamische Wohlfahrtssteigerungen intensiviert. Ebenfalls wird nicht danach gefragt, wie hoch die staatliche Hilfe ist und in Bezug auf welchen Einflussfaktor sie die Firmen zu stärken versucht.⁴³⁶ Das alleinige Ziel dieses Konzepts ist der Abbau jeglicher Bevorzugung staatlicher Firmen.

Zuletzt eine Gegenüberstellung von zwei Szenarien: Orthodox liberal vs. dynamisch liberal mit staatlichen Interventionen. Die westlichen Freihandelsbefürworter und Industrieverbände behaupten gerne, dass bei freien Märkten, optimalen gesetzlichem Schutz von Investitionen und geistigem Eigentum eine optimale Wohlfahrtssteigerung ohne staatliche Eingriffe durchgeführt werden könnte. Dies stimmt nicht (zumindest nicht, wenn man unter optimaler Wohlfahrtsteigerung die common sense Bedeutung möglichst hohen Wirtschaftswachstums versteht und nicht das Pareto-Modell). Allein schon deshalb, weil westliche Firmen durch autonome Managemententscheidungen gelenkt und in weiten oder engen Oligopolen operieren, hätte diese Firmen das Interesse gehabt, dass ihre Anlagen in den USA und Westeuropa wenigstens teils von chinesischen Aufträgen profitieren, sodass der Aufbau in China zögerlicher erfolgt wäre. Beweis ist, dass auch mit staatlichen Interventionen Spezialstahl, Spezialchemikalien, Autoteile und sogar Automobile weiter importiert werden. Durch den riesigen chinesischen Markt und den merkblichen Zollschutz von 25 % für Autos und 10 % bei Autoteilen erklärten sich die Firmen bereit, an Joint Ventures teilzunehmen und es wanderten die Zulieferer und die metallverarbeitenden Firmen mit. Ohne diese Industriepolitik wäre es nicht gelungen, die vorher bestehenden chinesische Automobil- und Lkw-Werke einzubinden und dadurch zu modernisieren. Dies hat es letztlich tausenden, mittelgroßen chinesischen privaten Firmen und ihren Fachkräften erlaubt, bestehende Produktionsstätten zu nutzen, neu zu investieren und in die Zulieferernetzwerke der Automobilindustrie eingebunden zu werden. Wäre dies nicht so erfolgt, wären bereits bestehende

⁴³⁶ Dies muss das OECD-Wettbewerbskomitee selbst zugeben: "While competitive neutrality is desirable in general, there are instances where its strict application may hamper the achievement of important societal goals, such as in crisis situations or when dealing with market failures. The recent bank bailouts are an example of state intervention in situations of crisis. (...) With respect to market failures, government intervention may be necessary to overcome the inefficiencies of entrenched oligopolistic markets." OECD (2009a), S. 12.

wirtschaftliche Werte entwertet worden, es wäre auf ein breiter angelegtes Wachstum verzichtet worden und Wissensdiffusion wäre weitaus begrenzter erfolgt. In der inputintensiven Elektronikindustrie wäre ohne den staatlichen Einfluss im Bereich der weniger hochwertigen Chipproduktion etwa und ohne Lenovos Kauf der Laptopsparte von IBM weniger Abschnitte der Wertschöpfung in China gelandet, als es im Moment sowieso schon sind. Besonders eindeutig ist der positive Effekt staatlicher Intervention im Transport, Infrastruktur und Elektrizitätsbereich. Hätte der Staat nicht mit Hilfe staatlicher Firmen in diesen Bereich im ganzen Land das Netz modernisiert, wäre ein sehr großer Wachstumsimpuls ausgeblieben, der auch westlichen Investoren zugute kommt. Die private Hand hätten sich, wie an Guangdong sichtbar, auf bestimmte Regionen konzentriert und dies der Öffentlichkeit als optimal effizienten Entwicklungspfad dargestellt. Eine 'universelle' Bereitstellung bestimmter Dienstleistungen wie Elektrizität, Transportinfrastruktur und Wasser ist zudem unbedingt nötig, um Armut zu bekämpfen und soziale Spannungen im Rahmen zu halten.⁴³⁷ China ist ein "unprecedented social experiment"⁴³⁸ und deshalb ist die ordolibérale Theorie, die es sich traut, von dynamischen Prozessen, von Industriepolitik und sozialpolitischen Aspekte der Wirtschaft zu sprechen, nicht der schlechteste Theoriehintergrund. Zusammengefasst wurde durch die chinesische Industriepolitik Wohlstand breiter verteilt, bestehende Ressourcen besser ausgelastet, Wissensdiffusion größer, durch jetzt schon erfolgreiche Unternehmen ist der nationale und internationale Wettbewerb intensiver und insgesamt gesehen ist mehr Wertschöpfung im Land geblieben.

Aus dynamisch-technischer Sicht ist Industrie- bzw. Entwicklungspolitik dann nicht mehr gerechtfertigt, wenn chinesische Firmen über ähnliche technologische Fähigkeiten verfügen, wenn das chinesische Umfeld hinsichtlich von Fachkräften, F&E, Verbindungen zu Universitäten vergleichbar ist und wenn die Firmen unter halbwegs normalen Bedingungen über Investitionsmöglichkeiten verfügen bzw. von Finanzmärkten unterstützt werden können - kurz, wenn kein Marktversagen mehr erkennbar ist: Beispiel: Huawei dürfte vom chinesischen Staat nicht mehr unterstützt werden, hier macht die Rede von einem 'level playing field' Sinn.

⁴³⁷ Im Jahre 1992 hatte China 6,7 Mill. Festnetzkunden und 19.000 Mobiltelefonnutzer. Heute wird mit Mobil- und Festnetz 50 % der Bevölkerung versorgt. Dies war ohne die "three 90 percent" Politik nicht möglich. Dies bedeutete, dass 90 % der Zentralregierungskredite nicht zurückgezahlt werden mussten, 90 % der Profite behalten werden durften und das heutige MII 90 % der Einnahmen von Auslandsgesprächen behalten durfte. In den neunziger Jahren war der Telekommarkt so profitabel, dass die Expansion aus sich selbst finanziert werden konnte. Ausländische Kredite, die vergeben wurden, um ausländische Ausrüstungen zu verkaufen, erreichten nur ca. 10 %. In den neunziger Jahren waren teilweise ausländische Firmen beteiligt, sind aber herausgedrängt worden und haben Abfindungen bekommen. EU (2007), Study 10, Telecommunications Services, S. 9-20.

⁴³⁸ Walter, C.E., Howie, F. (2011), S. 214.

Die entwicklungspolitischen Erfahrungen der letzten Jahrzehnte besagen weiterhin, dass eine Industrie- bzw. Entwicklungspolitik i.S. eines simplen 'big push' nicht sinnvoll ist, bei dem alles gleichzeitig aufgebaut wird, komplementäre Investitionen vorliegen, keine Skalenökonomien mehr erreicht werden, private Akteure und Märkte zurückgedrängt werden, ihre wettbewerbliche Funktion verlieren und die staatlichen Konzerne durch den Staat so unter Druck gesetzt werden, dass sie kaum Möglichkeiten haben, clevere Entscheidungen über den Technologieeinsatz, F&E-Anstrengungen, Marketing, Produktentwicklung, Exporte etc. zu treffen. Zwar wurden auch in Brasilien, Korea, Taiwan etc. viele Industrien gleichzeitig aufgebaut, aber eine Sequenzierung ist, selbst in Korea, erkennbar, dazu kommt eine teils ausgeprägten Weltmarktorientierung und eine Sorge dafür, dass komplementäre Investitionen vermieden werden (in Korea mit jahrelangen Investitionsverboten, damit bestimmte Automobilhersteller erst einmal Skalenökonomien erreichen können - anders Brasilien, das hatte mehr Probleme mit komplementären Investitionen, etwa in der Schwerindustrie).⁴³⁹ China beginnt, s.o., Investitionsverbote im Chemiebereich zu benutzen.

Zwar sprechen bisher viele Indikatoren dafür, dass eine solche Situation in China noch nicht vorliegt. Andererseits werden durch das Bankensystem auf sehr hohem Niveau Kredite vergeben. Dies ist aus dynamisch-technischer entwicklungspolitischer Sicht dann problematisch, wenn Kredite ohne jeden industriepolitischen Sinn vergeben werden, etwa um einem 'big push' zu erzeugen, der zu komplementären Investitionen führt und bei dem neu aufgebaute Firmen kaum Zeit haben, technologische Fähigkeiten zu erwerben und erfolgreich zu werden. Auf der anderen Seite kommen die Kredite nicht nur chinesischen Firmen zugute, sondern auch den Joint-Ventures, denn die staatlichen Partner müssen investieren, damit sie ihre Anteile gleich hoch halten können. Weil bislang nicht erkennbar ist, dass dieses System tatsächlich in der Lage ist einer immer größeren Anzahl chinesischer Firmen große Vorteile einzuräumen, dass dies aus der Sicht westlicher Firmen als 'unfair' erscheint, scheint die Kreditvergabe bislang jedenfalls nicht 'unfair' zu sein. Vielmehr muss befürchtet werden, dass es viele chinesische Firmen nicht schaffen werden wirklich profitabel zu arbeiten und sich auf den Weltmarkt zu etablieren, sodass sich erneut viele notleidende Kredite im Bankensystem ansammeln.

Wie dem auch sei, bezüglich des Bankensystems ist dringend mehr Transparenz nötig ist, insbesondere über die Kreditvergabe und die Kreditvergabekonditionen an chinesische staatliche und private Firmen müssen Informationen verfügbar gemacht werden, weil erst so Misstrauen und Unsicherheit in der internationalen Wirtschaftsordnung abgebaut werden können. Dazu kommt, dass

⁴³⁹ Hermanns, U. (2008), S. 463-587.

die chinesische Regierung reagieren muss, wenn Marktversagen verschwunden ist und dann aktiv ein 'level playing field' installieren.

Chinesische Unternehmen verfügen teils über zusätzliche Lohnkostenvorteile durch laxer soziale Standards oder Kostenvorteile durch die Nicht-Umsetzung des eigentlich hochwertigen chinesischen Umweltrechts. Dies stimmt teilweise.⁴⁴⁰ Letztendlich ist dies aber keine ernstzunehmende Industriepolitik, denn allein damit lassen sich keine erfolgreichen multinationalen Konzerne begründen. Zudem sind die niedrigen Lohnniveaus auch den ausländischen Firmen zugänglich. Ernstzunehmende Beschwerden in diesem Bereich gibt es dann, wenn es etwa um Umweltstandards geht, die erhebliche Auswirkungen auf die Produktionstechnologie haben.

Insgesamt gesehen, gibt es zum jetzigen Zeitpunkt keine Bedenken aus technisch-dynamischer Sicht, solange grundlegende Fundamente liberaler Wirtschaftspolitik aus dynamischer Sicht von China respektiert werden.

5.7.2. Dynamisch / Fairness

Im Moment der Entscheidung China in die Weltwirtschaft zu integrieren, standen letztendlich drei 'Bargains' im Raum⁴⁴¹: Investitionen sind in China zugelassen, die teils auch Wissensdiffusion hemmen können ('1') und den ausländischen Investoren das Nutzen der niedrigen Lohnniveaus und den Zugang zu chinesischen heimischen Markt ('2') ermöglichen. Beides ('1') und ('2') ermöglicht hohe Gewinne und stärkt die westlichen Firmen auch bezüglich ihrer internationalen Marktposition, speziell gegenüber Lohnkostenvorteilen der Entwicklungsländer insgesamt gesehen. Mitten drin sind die Joint-Venture-Firmen. Auch diese erlauben den westlichen Firmen die Nutzung dieser Vorteile, allein sitzt hier der chinesische Partner mit im Boot und es findet dadurch mehr Wissensdiffusion statt, als wenn Globalisierung nach einem anderen Szenario vorgehen würde, wobei dies der Teil des 'Bargains' ist, wovon ('3') China profitieren möchte. Durch Joint-Venture-Firmen und staatliche

⁴⁴⁰ Allgemein anerkannt ist, dass die Gesetze auf einem akzeptablen Stand sind, Problem ist die Durchsetzung. Einen positiven Trend bezüglich der Umweltpolitik sieht: European Chamber of Commerce (2010), S. 39, 41.

⁴⁴¹ Es gibt natürlich keine offizielle Liste derartiger 'Bargains'. Manchmal werden 'Bargains' aber 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.

Unternehmen wird mehr Wissensdiffusion und Technologietransfer möglich, dies führt dazu, dass chinesische Firmen schneller erfolgreich werden.⁴⁴²

Wie oben erwähnt, muss die Geschichte der westlichen Unternehmen beachtet werden, um die Bargains zu bewerten, auch die sektorale Ebene bleibt dabei relevant⁴⁴³, letztlich kommt es aber darauf an, wie sich die dynamischen Bargains in den nächsten Jahren entwickeln. Ab irgendeinem Punkt wird die Geschichte unwichtig, aus der Sicht des Verfassers ab 2020. Dann muss allein die dynamisch-technische Sicht und die Analyse der Bargains hinzugezogen werden, um die Situation in China zu bewerten. Auch die Fairness der chinesischen Seite kann so bewertet werden. Warum das Jahr 2020?

Erst die nächsten zehn Jahre werden zeigen, inwiefern der chinesische Teil des Bargains wirklich wirksam ist. Die weiterhin starke Stellung von Joint Ventures und vollständig im ausländischen Besitz befindlicher Firmen, zeigt, dass bis dahin noch Zeit ist. Die Zahl von ca. US\$ 191 Mrd. Exporte chinesischer Staatskonzerne und die ca. US\$ 171 Mrd. Exporte privater chinesischer Firmen im normalen Handel ist ausbaufähig (2006). Die erst seit wenigen Jahren 'aktionsfähigen' mittelgroßen und großen privaten und staatlichen chinesischen Unternehmen mit ihren teils neu anvisierten Produktionsbereichen müssen wachsen, von der verfügbaren Wissensdiffusion profitieren und sich bezüglich ihrer F&E-Fähigkeiten, Produktentwicklung, Produktqualität stabilisieren. Sie müssen Marktanteile gewinnen und Profite erwirtschaften.

Damit stellt sich das generelle Problem, dass diese Bargains dynamisch sind. Beide Seiten befürchten angesichts der Dynamik das schlimmste. Die chinesischen Wirtschaftsverbände haben Angst, es nicht zu schaffen, von ihrem Teil des Bargain, der Wissensdiffusion, zu profitieren und für immer auf qualitativ niedriger Produkte beschränkt zu werden und das Rennen internationaler Firmen um F&E nicht mithalten zu können. Die westlichen Firmen sind sich unsicher, ob sie letztlich insgesamt durch den Zugang zum chinesischen Binnenmarkt und die niedrigen Löhne gestärkt worden sind und ihre überlegenen Fähigkeiten zur Anpassung bzw. ihre diversen Vorteile erhalten können: F&E, Fachleute, Produktentwicklung, Design, Marketing, Einsatz von Computertechnik zur Effizienzsteigerung und große Distributionsnetzwerke.

⁴⁴² Dieser Teil des Bargains wird etwa in Feentra, R.C., Wei, S.-J. (2010) diskutiert.

⁴⁴³ Diese 'Bargains' müssen auch auf sektorale Ebene bewertet werden. Und hier kommt auch immer wieder die Geschichte 'sektoral' zum Vorschein. Im Telekom Bereich ist es kaum zu leugnen, dass auch hier sehr große, vormals staatliche Konzerne in den USA und Europa in den Wettbewerb geschickt wurden, die über ähnlich Vorteile verfügen, wie die Firmen in China, etwa viele Bestandskunden.

Realistischerweise ist allerdings mittelfristig zu erwarten, dass die westlichen Firmen durch ihre Gewinne und die niedrigen Löhne selbst unter den erschwerten Bedingungen in China wenigstens teilweise eine starke Stellung aufrechterhalten können. Setzt man 2020 als Orientierungspunkt werden sehr viele westliche Unternehmen am Ende des Jahrzehnts noch gut dastehen und sogar ihre technologische Dominanz behaupten können, etwa Energieanlagen, Dieselmotoren, Motorenbau, hochwertige Auto- und Bahnteile, hochwertige Elektronikteile, Prozessoren, komplexe Maschinen- bzw. Anlagenplanung, Logistikdienstleistungen, Finanzdienstleistungen, Spezialstahl, - chemikalien, Spezial- und Kreuzfahrtschiffe, Pharma- und Medizintechnik und in viele weitere Bereichen hochwertiger Inputgüter bzw. Nischenmärkten.

Realistischerweise wird auch China Erfolge vorweisen können. So werden beispielsweise die großen staatlichen Energieversorger zu internationalen Firmen in neue Geschäftsfelder, wie Windenergie, vorgedrungen sein und damit dem weiten Oligopol in diesem Bereich Kopfschmerzen bereiten. Bisher erfolgreiche Firmen werden sich ausdehnen, etwa der Mikrowellenhersteller Galanz⁴⁴⁴; der Haushaltgerätehersteller Haier, der im Haushaltsgerätebereich weltweit bereits einen Marktanteil von ca. 5 % hat⁴⁴⁵, dahinter verstehen sich hohe Marktanteile im Klimaanlagen, Kühlschränke und anderen Bereiche, siehe etwa den Webshop von Wal-Mart in den USA; bereits erfolgreich ist auch der Hafenkranhersteller Shanghai Zhenhua Port Machinery⁴⁴⁶; der Containerhersteller China International Marine Containers⁴⁴⁷ oder der DVD-Hersteller Sichuan. Chancen liegen darin, mehr Einfluss in der Distribution zu bekommen, um Profite zu erhöhen, wie der Computerhersteller Lenovo⁴⁴⁸ weiß, der derzeit Medion übernehmen will.⁴⁴⁹ Es wird auch Überraschungen geben, etwa weltweit erfolgreiche Internetfirmen (siehe Tencent⁴⁵⁰), Elektrofahrradfirmen (siehe Luyuan⁴⁵¹) sowie Solarpanelfirmen, Lebensmittelfirmen etc. oder chinesische Holdings, die Bekleidung und Luxusmarken herstellen. Dagegen werden die 'kleinen' von den Provinzregierungen aufgebauten Autohersteller, Baumaschinenhersteller, Chemiefirmen, Pharmahersteller etc. nicht alle mithalten können und es wird weitere Restrukturierungswellen in der chinesischen Wirtschaft geben.

Wichtig ist, dass schon hier erkennbar ist, dass sich eine Arbeitsteilung zwischen den Industrie- und Schwellenländern etabliert, wobei dies Konflikte abmildert. Dazu kommt, dass die erfolgreichen

⁴⁴⁴ Siehe Webseite: <http://www.galanz.com>.

⁴⁴⁵ Siehe Webseite: <http://www.haier.com>; sowie die kurzen Marktanteilsinformationen in: <http://www.haier.com.my/whos-haier> Zugriffen: 18.05.2011.

⁴⁴⁶ Siehe Webseite: <http://www.zpmc.com>.

⁴⁴⁷ Siehe Webseite: <http://www.cimc.com>.

⁴⁴⁸ Siehe Webseite: <http://www.lenovo.com.cn>; <http://www.thinkworld.com.cn>.

⁴⁴⁹ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Freitag, 3. Juni 2011, Nr. 128, Seite 15. Chinas Computerhersteller Lenovo greift nach Medion.

⁴⁵⁰ Siehe Webseite: <http://www.tencent.com>.

⁴⁵¹ Siehe beispielsweise Website von: <http://en.luyuan.cn>.

Firmen nicht unbedingt weiter staatlich gefördert werden müssen. Dies eröffnet der chinesischen Regierung die Möglichkeit, ihre Förderung selektiver erfolgen zu lassen und sich erneut über 'level playing fields' zu verständigen und sich in Verhandlungen mit anderen Staaten einzulassen. Wenn es im Jahr 2020 zu einer umfassenden Fairnessbewertung kommt, müssen die Parteien ihre Erfolge und Misserfolge benennen. Ob bis dahin anpassungsfähige Firmen aufgebaut worden sind, kann erkannt werden. China müssten dann in der Lage deutlicher als bisher Politikschwerpunkte zu definieren, dass heißt andersrum, sich auf mehr Arbeitsteilung einzulassen und bestimmte Sektoren vollständiger als bisher liberalisieren. Nicht 'competitive neutrality', aber 'level playing field' ist ein Anhaltspunkt. Dazu ist eine umfassende Transparenz in Bezug auf weiter bestehende staatliche Unternehmen und Subventionshöhen nötig. Dies schließt auch Transparenz über Firmenstrukturen und Bankkredite ein. Auch Japan hat beispielsweise darauf verzichtet, Flugzeuge herzustellen, ist aber als Zulieferer aktiv.⁴⁵² Selbst wenn staatliche Unternehmen in vielen Bereichen weiter in China als 'Begleiter' westlicher Konzerne agieren, ist dies nicht unbedingt unfair. Der chinesische Teil des Bargain, der Wunsch nach schneller Wissensdiffusion und die Aufrechterhaltung staatlicher Firmen sowie die Joint-Venture Pflicht in einigen Bereichen sind zwei Seiten einer Münze. Ohne eine Firma mit technologischen Fähigkeiten kann kein Wissen absorbiert werden. Deshalb ist es auch nicht zu erwarten, dass China sich von seinem Teil des Bargain einfach verabschiedet. Ebenso ist nicht zu erwarten, dass China seine staatlichen Unternehmen in nationalen Prestigebereichen, wie im Energieanlagen, Eisenbahnbereich oder auch im Automobilbereich aufgeben wird. Hier ist spannungsabmildernd zu beachten, dass selbst hier Joint Ventures bestehen und viele Produktionsinputs weiterhin von westlichen Zulieferern bzw. Zulieferer Joint-Ventures geliefert werden.

Zusammenfassend sieht es so aus, dass diese drei Bargains treffend und realistisch die derzeitige Lage in China beschreiben, somit liegt nach (7.2.) Fairness vor. Und es liegen derzeit kaum dynamisch-technische Bedenken vor (7.1). Schließlich ist überdeutlich, dass beide Seiten substantiell, dynamisch und in Zukunft von dieser Konstellation profitieren. Von einer 'zero-sum'-Situation kann keine Rede sein (auch nicht von einer 'lock in'-Liberalisierung, bei der ausländische Firmen alle Sektoren übernehmen, und fortan nicht mehr aktiv darin interessiert sind, die Dynamik in einem Land insgesamt gesehen zu maximieren, siehe Beispiel Argentinien⁴⁵³).

Wie auch immer die Fairnessbewertung 2020 aussieht, letztlich kann es nur einen Schluss für die internationale Wirtschaftsordnung geben:

⁴⁵² Hermanns (2008), S. 202.

⁴⁵³ Am Beispiel Argentinien, dass sich sehr stark ausländischen Investitionen geöffnet hat, Hermanns, U. (2005), S. 28-30.

- Sowohl aus geschichtlichen Gründen, aus dynamisch-technischer Sicht, als aus Gründen eines fairen 'Bargain' ist rechtfertigbar, wenn mehrere Süd-Internationale-Unternehmen in die bestehenden Oligopole integriert werden, und dies in mehreren Sektoren.

- Es akzeptabel, wenn der Staat Marktversagen bekämpft und versucht größere Firmen aufzubauen, die international agieren können und über Vorteile der Massenfertigung verfügen.

- China muss anerkennen, dass seine eigenen Firmen ebenso vom Bargain profitieren. Genauso wie die westlichen Staaten und Firmen darf es somit nicht auf breiter Front den Bargain in Frage stellen. Wenn ein Schwellenland im Sinne eines unkontrollierten 'big push' versuchen würde, in alle nur denkbaren Industriebereichen mit staatlichen Firmen einzudringen und es Transparenz fehlen lässt, ob und wie subventioniert oder quersubventioniert wird, würde dies eine sensible Seite des westlichen Bargain treffen, der Investitionsmöglichkeiten gesucht hat und zumindest teilweise stabile Rahmenbedingungen erwartet.⁴⁵⁴ Nicht akzeptabel ist etwa, dass China die Liste erwünschter und weniger erwünschter Investitionen immer wieder neu und detailreich arrangiert und beispielweise bereits gemachte Zusagen für vollständig kontrollierte ausländischer Firmen wieder zurücknimmt und eine Joint-Venture-Pflicht wiedereinführt, siehe die revidierte Liste 2011, in der Elektroautozulieferer von vollständig ausländisch kontrolliert in die Joint Venture Kategorie zurückgestuft werden.⁴⁵⁵ Dies widerspricht sowohl dem ordoliberalen Grundsatz einer relativen Konstanz der Wirtschaftspolitik, um hohe Investitionsniveaus zu erhalten als auch der Natur eines Bargain, deren Regeln nicht immer wieder verändert werden dürfen. Box 2 zeigt allerdings, dass China eigentlich nur auf 'unfaire' Politiken anderer Länder Elektroautos zu fördern reagiert hat.

- Investitionen. Ein tit-for-tat auf politischer Ebene ist bei Investitionen unausweichlich d.h. ggf. eine politische Blockade bzw. das Verbot einer Investitionen. Diskussionen wird es besonders dann geben, wenn staatliche Firmen private Firmen im Ausland übernehmen. Trotz der relativen Offenheit Chinas für ausländische Investitionen dürfte es umstritten sein, ob es Teil des Bargains ist, dass China ein 'Recht' hat Firmen in den USA oder Europa zu kaufen. Dies ist unmittelbar einsichtig auch deshalb,

⁴⁵⁴ Zudem könnte dann tatsächlich argumentiert werden, dass dies 'Überinvestitionen' sind. Siehe zu einer Warnung davor in bestimmten Sektoren in China: European Chamber of Commerce, Roland Berger (2011). 'Überinvestition' ist allerdings ein problematischer Begriff, weil er sich technisch bzw. neutral anhören soll, letztlich aber aus wettbewerbspolitischer Sicht eine komplexe Situation beschreibt. Zuerst einmal sind 'Überinvestitionen' gleichbedeutend mit Wettbewerb. Die verwöhnten westlichen Oligopole, die stabile Verhältnisse gewohnt sind, reagieren hier aber panisch, weil es in einer Situation extremer Überkapazitäten passieren kann, dass die informellen Mechanismen der Preiskoordination zusammenbrechen können und dann Preiskriege drohen. Dies kommt allerdings nicht oft vor. Zudem können die Wettbewerbsbehörden hier etwa mit Rationalisierungskartellen eingreifen.

⁴⁵⁵ China Briefing (2011).

weil das chinesische Bankensystem nicht transparent genug ist. Auf der anderen Seite stellt auch das westliche Bankensystem derzeit viel Geld zur Verfügung, mit dem Firmenaufkäufe durchgeführt werden können. Oben wurde bereits dargestellt, dass die USA mit CFIUS über ein Tribunal verfügen, dass Investitionen aus Sicht nationaler Sicherheit untersucht und blockieren kann. China ist dabei, ein solche Tribunal einzurichten und hat bereits bestimmte Firmenübernahmen blockiert. Weil chinesische Investitionen empirisch gesehen in den USA und in Europa auf einen niedrigen Niveau liegen⁴⁵⁶, ist aber politisch anzuraten, dass bei uns noch Spielräume bestehen.

- USA und Europa sollten, solange der Bargain stimmt, Marktzugang ermöglichen. Dies bedeutet nicht den Verzicht auf handelspolitische Schutzmaßnahmen, es wäre aber inakzeptabel, dass es zur Regel wird, dass schon bei 5 % oder 10 % erobertem Marktanteil in den USA oder Europa chinesische Unternehmen einen Antidumping- oder Ausgleichszoll befürchten müssen. Dies hat mit Wettbewerb nicht mehr viel zu tun. Dies gilt besonders für Bereiche, in denen China eine erfolgreiche Spezialisierung gelungen ist, etwa bei Fahrrädern (in den USA herrscht freier Marktzugang, von Importen aus China dominiert, in der EU gibt es Antidumpingzölle, die mit einem komplexen System den Import von Fahrradteilen nach bestimmten Kriterien erlaubt⁴⁵⁷) oder Solarzellen (bislang keine Antidumpingzölle, aber eine große Furcht Chinas, dass diese erhoben werden⁴⁵⁸). Die Regeln für Antidumping- und Ausgleichszölle könnten zudem in der WTO noch etwa enger gefasst werden. Dafür gibt es immerhin eine gewisse Unterstützung.⁴⁵⁹

- Auch in China muss es langfristig gesehen, wie in der EU in den neunziger Jahren, zu einem erneuten Schub in Richtung 'Regulation of the State' durch rechtliche Regeln kommen etwa und anhand von rechtlichen, wirtschaftlichen und politischen Kriterien durchgeführte Verfahren zu Subventionsgenehmigung durchführen.⁴⁶⁰

- Im Bereich der Banken ist es ebenso nötig, mehr Transparenz in Bezug auf die Finanzierung von staatlichen Unternehmen einzuräumen, wenngleich ist sicher nicht möglich ist, dass sehr spezielle chinesische Finanzsystem innerhalb weniger Jahre zu reformieren.⁴⁶¹

⁴⁵⁶ Heritage Foundation (2011). Siehe detailliert die Publikation von: EU-China: Civil Society Forum: Ang, C.B. et al. (2010).

⁴⁵⁷ Hermanns, U. (2008), S. 1110-1113.

⁴⁵⁸ Personal communication.

⁴⁵⁹ Siehe die Friends of Antidumping in WTO (2011), siehe schon in Fußnote 109 oben.

⁴⁶⁰ Es ist eben nur fast wie China, wenn die EU Unternehmen der Daseinsfürsorge als neue rechtliche Kategorie zulässt. Staatliche Unternehmen dürfen sich jedenfalls nicht ganz den Wettbewerbsregeln entziehen, es geht zudem schwerpunktmäßig darum geht, ob privaten Firmen Verpflichtungen auferlegt werden dürfen, wie dies vom Staat bezahlt werden, ohne dass dies unter die Subventionskontrolle fällt und weiterhin geht es kann um das Recht der Unionsbürger, bestimmte Leistungen der Daseinsvorsorge zu bekommen: Post, Telefon, Finanzdienstleistungen. Szyszczak, E. (2007), S. 177-253.

⁴⁶¹ Siehe: Walter, C.E., Howie, F. (2011).

- Auch in den Industrieländern muss Transparenz in Bezug auf die Wirtschaft erhöht werden, indem Daten veröffentlicht werden, die Rückschlüsse auf die Erfolge, die Anpassungsfähigkeit und das wettbewerbliche Verhalten westlicher Firmen erlauben, siehe dazu das Fazit.

- Internationale Transparenz. Transparenz muss, allein schon aus sicherheitspolitischen Gründen - mit klaren Fortschritten in den nächsten Jahren - auf internationaler Ebene erhöht werden:

-- **WTO**. Zuerst müssten erhebliche Anstrengungen unternommen die WTO zu einem Ort der Transparenz im Bereich der Wirtschaft auszubauen - dies richtet sich auch an die Adresse westlicher Industrieländer. Bislang ist es Praxis, dass Subventionsnotifikationen von Unterabteilungen der Ministerien zusammenkopiert werden und unvollständig oder sogar in nur in einem 'tit-for-tat'-Spiel, etwa zwischen den USA und China, eingereicht werden.⁴⁶²

-- **SWF und EITI**. Die Transparenzinitiativen von IWF und Weltbank machen aus der Sicht der internationalen Wirtschaftsordnung Sinn. Die Sovereign Wealth Funds (SWF), die mit erheblichen Summen in extrem sensiblen Bereichen, wie im Agrarbereich, investieren, müssen darüber Informationen bereit stellen (siehe: International Working Group of Sovereign Wealth Funds, abgelöst im 5.-6. April 2009 vom International Forum of Sovereign Wealth Funds, 'IFSWF')⁴⁶³, siehe auch Punkt 9. Ebenso müssen rohstoffreiche Länder über ihre Einkünfte Auskunft geben und es wäre gut, wenn sie auch ihre Industriepolitik einbeziehen würden. Industriepolitik ist nicht verboten, es ist kein Staatsgeheimnis, sondern eine sinnvolle Investition in die Wohlfahrtssteigerung eines Staates. Findet sie öffentlich statt, kann eine öffentliche Debatte ggf. auch die Qualität von Industriepolitik verbessern, indem etwa Rentensuche abgemildert wird (siehe: Extractive Industries Transparency Initiative, 'EITI')⁴⁶⁴).

⁴⁶² Speziell 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.

⁴⁶³ Beispiel: Santiago Principles, 2008. "GAPP 18. Principle The SWF's investment policy should be clear and consistent with its defined objectives, risk tolerance, and investment strategy, as set by the owner or the governing body(ies), and be based on sound portfolio management principles. °GAPP 18.1 Subprinciple The investment policy should guide the SWF's financial risk exposures and the possible use of leverage. °GAPP 18.2 Subprinciple The investment policy should address the extent to which internal and/or external investment managers are used, the range of their activities and authority, and the process by which they are selected and their performance monitored. °GAPP 18.3 Subprinciple A description of the investment policy of the SWF should be publicly disclosed." Aus der archivierten Webseite der Working Group: <http://www.iwg-swf.org/pubs/gapplist.htm>. Die Arbeitsgruppe ist ersetzt worden vom: International Forum of Sovereign Wealth Funds, <http://www.ifswf.org>. Zugriffen: 18.04.2011.

⁴⁶⁴ Siehe die Informationen auf der Webseite: <http://eiti.org>. Zugriffen: 18.04.2011. Siehe ebenso die NGO Publish What You Pay (PWYP). <http://www.publishwhatyoupay.org>. Zugriffen: 18.04.2011.

6. Füllhorn der Möglichkeiten: 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 und agierte vor dem Hintergrund von dynamischen Märkten. Dies wird sich in den nächsten 100 Jahren nicht ändern. Dies bedeutet zuerst einmal, dass die Politik auch in Zukunft die Verantwortung dafür behält, dass es keinen Rückfall zu einem breit angelegten Protektionismus geben darf und dass die internationale Wirtschaftsordnung stabil bleibt.

Der Aufstiegs China, Indiens und weiterer Schwellenländern kann mit den vorhandenen Instrumenten abgearbeitet werden - ohne dass dabei ernsthafte Spannungen entstehen. Dafür besteht, so die These hier, eine atemberaubende Vielfalt von Möglichkeiten Konflikte zu bewältigen, die zwischen Regeln und Politik, Institutionen und Diplomatie, Märkten und Interventionen angesiedelt sind. Kurz: Die Politik kann Spannungen aus dem Weg gehen - und sie steht in der Verantwortung dies auch zu erreichen.

Die neoinstitutionalistische Regimetheorie hat, siehe Robert O. Keohane (1984) diverse Möglichkeiten aufgezeigt, wie innerhalb von internationalen Institutionen agiert werden kann und welche Funktionen internationale Organisationen haben. Inspiriert wurde diese Theorie nicht zuletzt durch das GATT mit seiner expandierenden Abkommensbreite und seiner Architektur gegenseitiger, reziproker Zugeständnisse.⁴⁶⁵ Durch die Verknüpfung von Themenbereichen 'issue-linkages', kann im GATT eine Regelverletzung in einem Bereich ernsthafte Implikationen für eine große Zahl anderer Themen haben. Gleichzeitig eröffnen sich Chancen gegenseitig vorteilhafte Arrangements einzugehen.⁴⁶⁶ Durch 'clustering of issues', also die Verknüpfung vieler Themen in einer einzigen internationalen Organisation wird es leichter, Kompensationszahlungen 'side-payments' zu machen, weil es mehrere Möglichkeiten gibt, ein quid für ein quo zu finden.⁴⁶⁷ Informationsaustausch trägt dazu bei das Misstrauen zu nehmen. Bestimmte Akteure sind durch Informationsvorsprünge nicht mehr in der Lage zu betrügen, gegenseitig vorteilhafte Arrangements können besser erkannt werden und Unsicherheit wird reduziert. Dadurch wird es wahrscheinlicher, dass solche Arrangements eingegangen und letztlich auch eingehalten werden.⁴⁶⁸ Robert O. Keohane (1984) sieht aus der Sicht seiner Theorie optimistisch in die Zukunft:

⁴⁶⁵ Keohane, R.O. (1984), S. 89-90.

⁴⁶⁶ Keohane, R.O. (1984), S. 89-90. Diese Beobachtung erstreckt sich auch auf Netzwerke von internationalen Organisationen, so könnten Regelverletzungen im GATT auch negative Auswirkungen auf die Reputation und Durchsetzungsmöglichkeiten von Interessen im IWF haben. Keohane, R.D. (1984), S. 104.

⁴⁶⁷ Keohane, R.O. (1984), S. 91.

⁴⁶⁸ Keohane, R.O. (1984), S. 92-94,

"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."⁴⁶⁹

Dieses Zitat passt gut zu den Chancen den Aufstieg China durch die Politik und durch internationale Organisationen friedlich zu begleiten. Interessanterweise kritisieren die 'zero-sum'-Autoren wie Gideon Rachman (2010) genau die Annahmen. Sie bezweifeln, dass es derzeit noch Marktlösungen für die bestehenden Probleme gibt. Wenn dies stimmen würde, wäre dies ein kräftiges Argument, denn damit wird impliziert, dass es sinnlos geworden ist, in die liberale Wirtschaftsordnung zu investieren, eben Prinzipien und Regeln für Märkte zu erhalten und zu stärken⁴⁷⁰:

"It is increasingly obvious, however, that there are many dangerous international political and economic problems for which there is not obvious market solution."⁴⁷¹

Bezweifelt wird, dass sich gegenseitig vorteilhafte Arrangements finden lassen, selbst wenn 'issue-linkages' gesucht werden. Dies wird aus dem Argument gefolgert, dass derzeit eine Periode langsameren Wachstums droht, die generell solche Möglichkeiten verringere und vermehrt zu Protektionismus (und sogar nationalistische Reaktionen) führen würde. Gegenseitig vorteilhafte Lösungen würden auch durch ein Zusammenprallen nationaler Interessen erschwert, wenn nicht verunmöglicht, weil die Probleme wirtschaftlicher Ungleichgewichte (darunter das U.S. Zahlungsbilanzdefizit, staatlicher Einfluss in die Wirtschaft und Rohstoffknappheiten) zu groß geworden seien.⁴⁷² Dieser Eindruck wird hier nicht geteilt.

⁴⁶⁹ Keohane, R.O. (1984), S. 97.

⁴⁷⁰ Durch das ganze Buch zieht sich der Hinweis, dass die Finanzkrise den Glauben der Öffentlichkeit an freie Märkte zerstört hat. Rachman, G. (2010), S. 170, 254, 256.

⁴⁷¹ Rachman, G. (2010), S. 171.

⁴⁷² "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 - in particular, 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, 257. "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 (2010), S. 189.

Weitere Positionen der Politikwissenschaft sollen kurz skizziert werden: Autoren argumentieren in Bezug auf die aktuelle Situation der Globalisierung, dass internationale Organisationen Handlungsspielräumen für Politiker erhöhen und sie in die Lage versetzen "gezielt ganz unterschiedliche Teilinteressen zu bedienen oder auflaufen zu lassen".⁴⁷³ In der Analyse internationaler Verrechtlichung wird festgestellt, dass dies eine wirksame Methode ist, mit der die Staaten die Glaubwürdigkeit ihrer gegenseitigen Versprechungen erhöhen können, etwa u.a. indem die Streitbeilegung neutral entscheidet und eine "self-serving auto-interpretation" verunmöglicht.⁴⁷⁴ Weiterhin wurde festgestellt, dass die WTO-Streitbeilegung effektiver ist als das GATT.⁴⁷⁵ In Bezug auf die Wirkung von Verrechtlichung und Streitbeilegung haben Judith Goldstein und Lisa L. Martin darauf hingewiesen, dass präzisere Regeln und eine Streitbeilegung internationale Verhandlungen auch blockieren können, weil sich die von zunehmenden Importen betroffene Interessengruppen ('import-competing') sich organisieren und ihren politischen Einfluss geltend machen. Andererseits mobilisieren Exportinteressengruppen vermehrt gegen Regelverstöße, weil sie Marktzugang in ausländische Märkte wünschen. Ebenso könnten diese ungünstig von autorisierten Vergeltungsmaßnahmen durch die Streitbeilegung betroffen sein können, wenn der eigene Staat Regeln verletzt hat.⁴⁷⁶

Wie dem auch sei, in der Politikwissenschaft besteht eine Vorstellung von der Funktion internationaler Organisationen bzw. der internationalen Wirtschaftsordnung und davon, dass die Globalisierung neue Handlungsspielräume für die Politik bereitstellt und dass Verrechtlichung und Streitbeilegung Techniken sind, Glaubwürdigkeit von Versprechungen und Zugeständnissen auf

⁴⁷³ Wolf, K.D. (2000), S. 85. Die Analyse von Mehrebenensystemen wie der EU, hat ähnliche Ergebnisse gebracht. Dies kann hier nicht weiterverfolgt werden.

⁴⁷⁴ "In domestic societies, legal commitments are credible because aggrieved parties can enforce them, with the power of the state if necessary. Even "hard" international law falls short of this standard: international regimes do not even attempt to establish legal obligations centrally enforceable against states. Yet it is erroneous to conclude that the "formal legal status" of international agreements is therefore meaningless. Legalization is one of the principal methods by which states can increase the credibility of their commitments." (Zitat ohne Fußnoten) Abbott, K. W., Snidal, D. (2000), S. 426. Dies wird festgestellt, obwohl die Diskussionen der realistischen Theorie über den anarchischen Zustand des Staatensystems, darauf hinweisen, dass auf internationaler Ebene eine zentrale Durchsetzungsinstanz fehlt, die bindendes Recht erst ermögliche. Dabei wird vergessen, dass eine solche Instanz bereits besteht, der Sicherheitsrat der Vereinten Nationen. Hurd, I. (2007).

⁴⁷⁵ Zangl, B. (2005), S. 82-89. Es wird sich allerdings nicht auf eine genaue Debatte der WTO-Vergeltungsautorisierung und die Art und Weise der Verrechtlichung eingelassen, denn der Übergang zu einem verrechtlichten Zustand ist 'graduell' und der Entscheidungsmaßstab wurde 'souveränitätsschonend' ausgestaltet, denn bei der Umsetzung von Empfehlungen haben die Staaten Flexibilität. Dies ist sicher ein wichtiger, weiterer Erklärungsfaktor, warum die WTO so erfolgreich ist. Dazu Hermanns, U. (2008), S. 5-17.

⁴⁷⁶ "Therefore, logic suggests that increasing rule precision will have two different, and competing, effects on trade liberalization. Increased determinacy can undermine trade deals by activating import-competing groups with veto power. Conversely, precise rules regarding responses to rule breaches will result in more trade liberalization by activating export groups in the offending country. Over time, we should see not only more antitrade groups organizing but also more political activity by export groups if strategies of retaliation are appropriately designed." Goldstein, J., Martin, L.L. (2000), S. 609.

internationaler Ebene zu erzielen, die - wenngleich auch Blockaden drohen können - konfliktmindernd und friedenserhalten eingesetzt werden können.⁴⁷⁷

Aus der Perspektive eine dynamischen ordoliberalen Theorie der Wirtschaft wird sichtbar, dass viele Möglichkeiten bestehen, zu gegenseitig vorteilhaften Arrangement zu kommen. Dies gilt auch deshalb, weil diese Theorie nicht nur wirtschaftliche 'win-win'-Dynamiken kennt und beschreiben kann, sondern ihr auch bewusst ist, dass politische Kompromisse und Regelveränderungen, die u.a. auf dynamische Faktoren wirken, dazu eingesetzt werden können, 'win-win'-Konfigurationen zu erhalten und zu stärken. Die Märkte und die damit verbundenen Prinzipien und Regeln funktionieren somit sogar bei schwächerem Wirtschaftswachstum weiter gut und sind weiter zur Problemlösung einsetzbar.

These ist in diesem Abschnitt, dass die Politikwissenschaft mit ihrem Fokus auf der Funktion internationaler Regime übersieht, wie vielfältig die politischen Möglichkeiten aus Sachbereichssicht sind, zu gegenseitig vorteilhaften Lösungen zu kommen. Dazu kommt, dass drei Ebenen relevant werden, die u.a. dafür sorgen, dass bei der Bearbeitung von Konflikten teils nur wenig politisches Kapital erforderlich ist:

Tabelle 14. 3-Ebenen aus der Sicht des Sachbereichsansatzes

Ebene	Dimension	Konfliktbearbeitung
politisch	internationale Verhandlungen	politische Suche nach vorteilhaften Kompromisslösungen, Bewertung von 'Bargains' aus nationalen Interessen, aus Fairness und technischer Sicht
regelbezogen	Regeln, Verfahrensregeln der nationalen Behördentribunale, mit der Möglichkeit politisch Einfluss zu nehmen sowie die Streitbeilegung der internationalen Handelsordnung	politischer Einfluss auf nationale Verwaltungsentscheidungen; sowie die regelbezogene internationale Streitbeilegung, die 'bargaining coins'

⁴⁷⁷ Auch der Sicht von Global Governance ist dies friedenserhaltend, allerdings aus anderen Gründen, als die hier erwähnten. Betont wird, dass derzeit eine Transformation der internationalen Politik zu beobachten ist, welche durch mehr gesellschaftliche Akteure beeinflusst wird und Verrechtlichung und Streitbeilegung sind letztlich ein Teil dieser Bewegung weg von einem executiven Multilateralismus: "Durch die Entwicklung in Richtung der Global Governance wird das intergouvernementale Regieren - der so genannte executive Multilateralismus - transformiert. Global Governance zeichnet sich dadurch aus, dass die Regierungen das Regieren nicht mehr vollständig kontrollieren. Zum einen findet eine Vergesellschaftung des Regierens jenseits des Staates statt. (...) Zum anderen zeichnet sich eine Verrechtlichung des Regierens jenseits des Staates ab. Der Streit über unterschiedliche Regelanwendungen und Regelauslegungen erfolgt nicht mehr ausschließlich in an Interessen und Konsens orientierten politischen Verhandlungsprozessen, sondern wird immer mehr durch ein an Recht orientiertes juristisches Argumentieren geprägt. Dafür sorgen nicht zuletzt supranationale, quasi-gerichtliche Organe, die von den Staaten partiell unabhängig das Regieren beeinflussen können." Zangl, B./Zürn, M. (2004), S. 17.

		bereitstellt und durch die Zeitdimension Spannungen abmildert
dynamisch-technisch	dynamische Theorie und Empirie der Wirtschaft und des Wettbewerbs	technische-dynamische, neutrale Bewertung staatlicher Interventionen und privater wirtschaftlicher Aktivitäten aus Sicht der Funktionen des Marktes; mgl. zur Bewertung von 'Bargains'

These ist hier, dass diese Dimensionen (1) kombiniert werden können und dass dadurch viele Möglichkeiten zur Konfliktbearbeitung und Kompromissbildung zur Verfügung stehen und (2) politisches Kapital gespart werden kann z.B. dadurch dass die Politik nur kurz mit einem Streitpunkt in Berührung kommt und sich mit einem Verweis auf internationale Verhandlungen, Regeln, bürokratische Tribunale und eine dynamisch-technische Sicht herausreden kann. Einige dieser Möglichkeiten wurden schon erwähnt, andere beziehen sich auf die gleich folgenden Beispiele:

- in politischen Verhandlungen können Themen verknüpft werden und ein Kompromiss angestrebt werden, bei dem mehrere Seiten profitieren.
- die Regel- und Streitbeilegungsebene ermöglicht den Erwerb von 'bargaining coins', die in politischen Verhandlungen ausgespielt werden können.
- die Regel- und Streitbeilegungsebene fällt 'neutrale' interpretative Richtungsentscheidungen, die aus signifikantem staatlichem Engagement bei den Streitfällen resultieren und für die Zukunft gelten und damit mehr sind, als nur ein gewonnener oder verlorener Fall.
- die Politik kann auf internationale und nationale Regeln und Streitbeilegungsentscheidungen als Grund für die Akzeptanz von Entscheidungen anderer Staaten verweisen, wodurch Spannungen zwischen Staaten entschärft werden.
- Spannungen werden durch die Zeit und die Unsicherheit über Streitbeilegungsentscheidungen abgemildert, so besteht die Hoffnung, einen Streitfall zu gewinnen. Wird er verloren, können andere gewonnene Fälle trösten.
- durch offenen oder verdeckten politischen Einfluss von Verwaltungsentscheidungen können Spannungen zwischen Staaten entschärft werden.
- eine politische Entscheidung kann über die Zeit 'entpolitisiert' werden, indem das Schicksal einer Firma etwa dem Markt mit seinen Dynamiken überantwortet wird.
- die dynamisch-technische Wirtschaftstheorie kann dazu benutzt werden, um politische Entscheidungen (darunter solche, die durch politischen Einfluss auf Verwaltungsentscheidungen zustande kamen) als neutral zu rechtfertigen bzw. es wird abgelehnt, darin eine

Distributionsentscheidung zu sehen, bei denen bestimmte gesellschaftliche Gruppen (oder Länder, etwa in der EU) bevorzugt werden.

- die dynamisch-technische Wirtschaftstheorie kann dazu benutzt werden, um Dynamiken neutral zu bewerten und 'Bargains' auf ihre Fairness zu bewerten.
- die technisch-dynamische Wirtschaftstheorie eröffnet die Möglichkeit über Faktoren, die die wirtschaftliche Dynamik prägen, politisch zu verhandeln, wodurch sich Möglichkeiten eröffnen, 'win-win'-Konstellationen zu schaffen.

Siehe die folgenden Beispiele:

6.1. Beispiel Geely/Volvo

Chinas Automobilhersteller Geely hat Volvo gekauft und wurde danach, nach regelgeleiteter Überprüfung, von der EU subventioniert u.a. durch Kredite der Europäischen Entwicklungsbank. Dies ist erst einmal auf politischer Ebene ein Signal an China, dass Europa sich fair i.S. eines tit-for-tat verhalten möchte und chinesische Investitionen in Europa akzeptiert. Es wäre möglich gewesen dieser Entscheidung zu politisieren und einen europäischen Käufer für Volvo zu suchen. Weil die Investition aus dynamisch-technischer bzw. neutraler Sicht nicht für die europäische Industrie bedrohlich ist, lautet letztlich das Signal: Willkommen im Oligopol! Die Schweden, die am Erhalt von Volvo interessiert waren, konnten, unter Nutzung von geringem politischem Kapital hinter den Kulissen der EU darauf hinwirken, dass Geely/Volvo mit Subventionen eine Starthilfe gegeben wird. Diese Entscheidung wurde anhand einer regelgeleiteten Überprüfung gefällt (nach den gelockerten Subventionskriterien, die die EU während der Finanzkrise herausgebracht hatte), wobei dies politisches Kapital gespart hat, weil die Verantwortung auf eine andere Ebene verlagert wurde. Gegen nationalistische Argumente, dass europäische Steuergelder chinesische Unternehmen unterstützen, kann argumentiert werden, dass die Subventionen keine Staatsgarantie für das Überleben von Geely/Volvo ist. Diese Entscheidung wird, nach der politische und regelgeleiteten Entscheidung, den neutralen, dynamisch-technischen Prozessen der Märkte überlassen.⁴⁷⁸

6.2. Beispiel Forschungsk Kooperation

⁴⁷⁸ 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; sowie State Aid Letter C 2010/9394 final, 16.12.2010. In der Datenbank der EIB befinden sich drei Einträge, die insgesamt Kredite von ca. Euro 800 Mill. umfassen, für die Entwicklung umweltfreundlicher Motoren, aber auch für F&E. Schon vor dem Kauf durch Geely, im März 2009, hatte Volvo einen Kredit von Euro 400 Mill. von der EIB erhalten.

Forschungsk Kooperation ist interessant, weil hier Faktoren, die den dynamische Wettbewerb prägen, politisch beeinflusst werden können, wodurch sich Möglichkeiten ergeben, 'win-win'-Kompromisslösungen 'künstlich' zu erzeugen. Die Politik muss hier, wenn nötig, die Industrie überstimmen. Aktuelle Projekte, wie die EU-China Kooperationen CO-Reach, sind Uni-Kooperationen⁴⁷⁹ und sind zu klein, um politische verwertbar zu sein. Dies dürfte erst dann möglich sein, wenn sie technisch bzw. dynamisch interessant sind und gezielt einem Sektor in China zugutekommen, der schwach ist oder wenn es um Lösungen von Zukunftsproblemen geht⁴⁸⁰, siehe als aktuelles Beispiel Box 2.

Weil eine solche Kooperation mit dynamisch-technischen Argumentation gerechtfertigt werden kann, kann versucht werden politisches Kapital zu sparen. Es gibt beispielsweise eine Überdeckung mit den Abhilfen, die im wettbewerbspolitischen Bereich benutzt werden, hier kann die Übergabe von F&E-Abteilungen an Wettbewerber zur Bedingung gemacht werden, wenn durch einen Zusammenschluss eine marktbeherrschende Stellung droht.⁴⁸¹ Es ist nicht undenkbar, auch solche Abhilfen in Zusammenschlussfällen mit internationaler Dimension auszuhandeln, indem Wettbewerbsbehörden, etwa der USA, der EU und China international eng kooperieren, wobei auch teils politisch Einfluss auf Entscheidungen genommen werden könnte.

Box 6. Galileo Satellitennavigationssystem

Das Satellitennavigationssystem Galileo, an dem neben China viele Staaten beteiligt sind, ist als Kooperationsprojekt gescheitert. Die EU hatte sich gegenüber der USA bereiterklärt, bestimmte Galileo-Frequenzbänder so zu codieren, dass die militärischen U.S.-GPS-Signale nicht gestört werden, falls die USA mit einem Störsender ('Electronic Jammer') die Galileo-Signale im Kriegsfall regional stören will. China hat sich, offenkundig aus solchen Gründen, entschieden, ein eigenes Satellitennavigationssystem ('Compass') aufzubauen. Derzeit wird erwartet, dass es früher als

⁴⁷⁹ Siehe die Webseite: <http://www.co-reach.org>.

⁴⁸⁰ Die Industrie lehnt genuine Forschungsk Kooperation ab. Sie setzt dies damit gleich, dass ihnen Märkte vorenthalten werden, die sie selbst beliefern könnte, wenn der Staat nur einer Firma oder nur den nationalen Industrien bezüglich F&E hilft. Diese kurzsichtige Sicht könnte von der Politik ignoriert werden, wenn es darum geht, erhebliche politische Spannungen abzubauen oder wichtige Ziele zu erreichen, etwa im Klima- und Umweltschutz, bei sauberer Kohle bzw. Elektrizitätserzeugung, bei Elektroautos oder bei Wasseraufbereitungstechnologien. Selbst bei einer globalen Forschungsk Kooperation und Wissensdiffusion können Firmen sich weiterhin später Vorteile erarbeiten.

⁴⁸¹ Du Pont/ICI. Entscheidung der Kommission, 30.9.1992. In: ABl. L 7/13, 13.1.1993. Du Pont erhöhte durch die Kauf der Nylonsparte von ICI seinen Marktanteil in Europa auf 43 %, mehr als zweimal soviel wie der nächste Wettbewerber: Rhone-Poulenc/SNIA. Darüberhinaus hatten sowohl Du Pont als auch ICI zuvor mehr in F&E investiert als ihre Wettbewerber. Die Kommission entschied daraufhin, dass ein Dritter Anbieter von Du Pont/ICI eine Forschungs- und Entwicklungsabteilung auf dem Qualitätsstand der eigenen Einrichtung eingerichtet bekommt, die zur Hälfte zudem mit dem Personal von Du Pont/ICI ausgestattet wird. Ebenso sollte Verkaufspersonal angeregt werden, bei dem Dritten Unternehmen zu arbeiten. Schließlich wird ein Warenzeichen exklusiv an den Dritten ohne Kosten lizenziert bzw. übertragen. Siehe dort: S. 22-23. Dies ist nicht das einzige Beispiel einer solchen Entscheidung. In Japan wurde etwa im Stahlbereich zu ähnlichen Maßnahmen gegriffen.

Europa fertig ist und damit einen Teil der Galileo-Frequenzen blockieren kann, weil es dieselben Frequenzen wie Galileo benutzt.⁴⁸²

6.3. Beispiel Antidumping

Der Antidumping- (und Ausgleichszoll-) Bereich (AD) ist schillernd und dazu geeignet zu ernsthaften internationalen Spannungen zu führen, weil die Untersuchungen darauf angelegt sind Dumping zu finden und - teils sehr hohe - Antidumpingzölle auferlegt werden, die den Handel in wichtigen Warenkategorien ganz zum Erliegen bringen können.⁴⁸³

Box 7. Antidumping China

China ist vielen AD-Maßnahmen ausgesetzt, wenngleich es selbst Antidumping benutzt. Von 1995 bis 2005 war China 434 AD-Untersuchungen ausgesetzt, 16 % aller AD-Untersuchungen. Seit 2003 richten sich ungefähr die Hälfte der AD Fälle gegen China. Das betroffene Handelsvolumen der U.S. AD Fälle im Jahr 2004-2005 lag bei über US\$ 1 Mrd. China selbst nutzt 59 AD-Untersuchungen seit 2001 gegen die USA.⁴⁸⁴ Die EU führt gegen China zwischen 2004 und 2008 41 Untersuchungen durch (von insgesamt 120) das sind 34 %. 2008 sind 0,6 % der Einfuhren der Gemeinschaft von AD oder Antisubventionsmaßnahmen betroffen. Derzeit sind 48 definitive AD-Maßnahmen gegen China in Kraft (im Vergleich: 8 gegen Indien, 7 gegen Thailand) (Stand 2008).⁴⁸⁵ Neue protektionistische Maßnahmen der G-20 Staaten betreffen 1,3 % (Oktober 2008 bis Oktober 2009), sowie 0,7 % (September 2009 bis Februar 2010) der Importe⁴⁸⁶ China wendet 16 AD-Untersuchungen gegen die EU an (Stand: 16. Mai 2010)

In China sind Antidumpinguntersuchungen regelmäßig Thema der Abendnachrichten und der florierenden Wirtschaftspresse. Besonders die Kombination eines vorgeblich neutralen, administrativen Verfahrens, das aber voreingenommen ('biased') ist und mit unzureichend begründeten Untersuchungen enden kann ist brisant. Auch inszenierte Schädigungen der antragstellenden Industrie werden teils nicht erkannt. Das ist gut geeignet ernsthafte internationale Spannungen und nationalistische Gefühle zu erzeugen und die diesbezüglichen Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung anzweifeln.

⁴⁸² Spiegel-Online (2010); sowie Wikipedia: Galileo Satellitennavigation. Zugriffen: 06.05.2011.

⁴⁸³ Hermanns, U. (2008), S.746-768, 1000-1014; Eine aktuelle Diskussion von Handelseffekten von U.S. Antidumpingmaßnahme in Nye, W.W. (2006).

⁴⁸⁴ Hufbauer, G.C. (2006), S. 63.

⁴⁸⁵ EU (2008), S. 98-104.

⁴⁸⁶ UNCTAD, WTO, OECD (2010), S. 8.

Im China-Beitrittsabkommen sind in diesem Bereich spezielle nicht-marktwirtschaftliche Regeln ausgehandelt worden, die hier nicht thematisiert werden, weil sie 2015 auslaufen werden.⁴⁸⁷ Der teils weniger durchgreifende Entscheidungsmaßstab dieser Regeln ist ein Grund, warum China derzeit beispielsweise im Fall der U.S. Reifen-China-Schutzklauselnutzung im zugehörigen WTO-Fall DS399 auf Panelebene kein Regelverstoß der U.S. Behörden gefunden wurde.⁴⁸⁸ Im Antidumpingbereich war China in der Streitbeilegung erfolgreicher.

Konfliktmindert wirkt, dass die Politik Einfluss nehmen kann. Der Antidumping- und Ausgleichzollbereich ist Beispiel dafür, dass ein nationales Tribunal nach Regeln entscheidet, dies aber politisch beeinflussbar ist, darunter durch die internationale Diplomatie, meist auf der diskreten, wenig öffentlichen Ebene der Handelsexperten. Dabei ist 'fine-tuning'-möglich, u.a. durch weniger hohe Zölle als erwartbar, Ausklammerung bestimmter Produktgruppen oder unterschiedliche Behandlungen von Firmen. Ebenso besteht die Option die hohe Politik zu involvieren d.h. der U.S. Präsident oder die Europäische Kommission oder den EU-Ministerrat. Aufgrund der Phasen des Verfahrens ergibt sich dabei eine sehr spezielle Dynamik, die teils wenig politisches Kapital in Gefahr bringt, teils aber politische Einflussnahme nahezu unmöglich macht, wodurch der WTO eine besonders wichtige Rolle zukommt.

Dabei gibt es zudem Unterschiede zwischen der USA und der EU:

In den USA werden auch kaum begründete Fälle zuerst einmal untersucht. Die Untersuchung erfolgt in den USA in zwei unterschiedlichen Behörden für Dumping (Import Administration, Department of Commerce, DOC)⁴⁸⁹ und Schädigungsanalyse (USITC⁴⁹⁰). Dies bedeutet nicht, wie in der Literatur oft behauptet, dass diese Behörden unabhängig sind. DOC findet immer Dumping und auch die ITC, deren Mitarbeiter teils aus dem Umfeld des U.S.-Kongress stammen, ist für politischen Druck empfänglich, ebenso finden bei ihr Anzeichen eigenständigen Handels, die ITC akzeptiert nicht jede Schädigungsbehauptung.⁴⁹¹ In den USA werden oft hohe Antidumpingzölle erhoben, hier können in

⁴⁸⁷ Die Frage nach der nicht-marktwirtschaftlichen Methode bleibt hier somit ausgeklammert. China forderte hier mehrmals eine frühere Abschaffung dieser Methode bzw. Umstellung auf die normale Vorgehensweise. Siehe dazu ausführlich Detlof, H., Fridh, H. (2006).

⁴⁸⁸ Die U.S.-Reifen Schutzklausel wurde umgesetzt nach den speziellen China-Schutzklauselregeln, Art. 16 des Beitritts-Protokolls, WT/L/432, 23. November 2011, ('product specific safeguard mechanism'). Der Panel benutzt dementsprechend einen geschwächten Entscheidungsmaßstab und fordert von ITC keine Einbeziehung alternativer Erklärungen, wie dies ansonsten erforderlich wäre, um dem Anspruch einer 'reasoned explanation' zu genügen. Die Diskussion der Schädigungsfaktoren bleibt teils unterkomplex. WT/DS399/R, 13 December 2010, Para. 7.18, S. 17. China legte am 24.5.2011 Berufung ein.

⁴⁸⁹ Siehe Webseite: <http://www.trade.gov/ia>.

⁴⁹⁰ Siehe Webseite: <http://www.usitc.gov>.

⁴⁹¹ Diesen Eindruck vermitteln Rovetta, D., Senduk, J.H. (2010), S. 1. Das stimmt nicht. Das ITC Tribunal besteht aus Mitgliedern, die dem U.S. Kongress nahestehen. Es gibt Beispiel von massivem politischen Druck, aufgrund dessen die ITC Mitglieder Entscheidungen anders treffen, als zeitlich davor. Wahr ist allerdings, dass die ITC in

den jährlichen Überprüfungen ('administrative reviews') auf Firmenebene die Zahlungen abgesenkt werden (ohne dass die Öffentlichkeit davon noch etwas mitbekommt)⁴⁹² und es wird teils mehr auf Firmen- und Länderebene bezüglich der AD-Zölle differenziert als dies in der EU der Fall ist.⁴⁹³

Weiterhin werden in den USA nationale Gerichtsverfahren genutzt, die den Untersuchungen wenigstens des DOC gegenüber kritisch eingestellt sind.⁴⁹⁴ Der Tendenz nach gilt, dass in den U.S. Untersuchungen mehr Daten erwähnt werden, dies ermöglicht eine sachlichere öffentliche Debatte, weil dadurch auch die dynamisch-technische Ebene und allgemeine Fairnesserwägungen in die Debatten gelangen.

In der EU werden beide Untersuchungen von der DG Trade⁴⁹⁵ durchgeführt.⁴⁹⁶ In der EU werden unbegründete Fälle im Vorfeld von der Kommission abgeblockt. Dies geschieht in Zusammenarbeit der Kommission mit dem Antidumping Advisory Committee (dt. Anti-Dumping Komitee), in dem Vertreter der EU-Länder auf Ministeriums- bzw. Expertenebene vertreten sind.⁴⁹⁷ Zwar versuchen die Wirtschaftsverbände Anträge auf Antidumpingzölle geheim zu halten, in High-Profile-Fällen wie Fahrräder oder Schuhe ist die Information, dass ein Antrag gestellt wurde, aber verfügbar. In solchen Fällen kann beispielsweise China sehr früh bei der EU, auf Länderebene und durch Kontakte zu Industrieverbänden bzw. Importeuren versuchen politisch Einfluss auf die Untersuchung zu nehmen und ggf. sogar darauf hinzuwirken, dass eine Antidumpinguntersuchung nicht erst beginnt. Ist die Untersuchung einmal eröffnet, gibt es einen engen Zeitplan für die Untersuchung von Dumping und Schädigung. Ebenso wird ein Gemeinschaftsinteresse Test durchgeführt, der aber kaum wirksam ist.⁴⁹⁸ Erst nach der Besprechung der Ergebnisse mit dem Antidumping Advisory Committee wird ein vorläufiger Antidumpingzoll erhoben.⁴⁹⁹ Im der zweiten Phase des Verfahrens ist es dann seitens betroffener Firmen möglich, alternativ der Kommission ein 'undertaking' vorzuschlagen, eine Preis- oder Mengenvereinbarung.⁵⁰⁰ Scheitert dies, wird der endgültige Zolle in Abstimmung mit einem

vielen Fällen keine Schädigung festgestellt hat und damit den Fortgang der Untersuchung verunmöglicht. Positiv entscheidet die ITC von 1980 bis 2004 in 42,1 % der Fälle. Hermanns, U. (2008), S. 736-737.

⁴⁹² Das System hat auch seine negativen Seiten. Die Zölle werden rückwärtsgewandt erhoben, sodass bei einer ungünstigen Entscheidung plötzlich hohe Summen von den U.S. Behörden nachgefordert werden. Hermanns, U. (2008), S. 745.

⁴⁹³ Nye, W.W. (2006), S. 1-4; Durchsicht diverser EU-Antidumpingregulierung durch den Verfasser.

⁴⁹⁴ Die Verfahren finden im Court of International Trade ('CIT') und Court of Appeals for the Federal Circuit ('CAFC') statt. Der Entscheidungsmaßstab für die ITC Entscheidungen ist schwach, dafür sei die ITC relativ unabhängig, so: Rovetta, D., Senduk, J.H. (2010), S. 2-6.

⁴⁹⁵ Siehe Webseite: http://ec.europa.eu/trade/tackling-unfair-trade/trade-defence/anti-dumping/index_en.htm

⁴⁹⁶ Rovetta, D., Senduk, J.H. (2010), S. 1-2.

⁴⁹⁷ Müller, W. et al. (2009), S. 27-28. Antidumpingzölle können ohne Konsultation des Advisory Committee nicht erhoben werden, dies findet sich auch in Art. 9.4 der EU-Regulierung. Andersen, H. (2009), S. 56.

⁴⁹⁸ In einer Analyse von 332 AD-Untersuchungen wurde in 119 Fällen das Gemeinschaftsinteresse garnicht erst untersucht oder die Untersuchung erwähnt. In 110 Fällen in denen keine AD-Maßnahmen angestrengt wurden, hat nur in 7 Fällen der Test dazu geführt. Lachs aus Norwegen, DVDs und CDs aus China. Davis, L. (2009), S. 11.

⁴⁹⁹ Müller, W. et al. (2009), S. 28.

⁵⁰⁰ Müller, W. et al. (2009), S. 29.

Gremium des Ministerrats erhoben, indem die einfache Mehrheit der Staaten dafür stimmt (Enthaltung zählt als Zustimmung).⁵⁰¹ Mehrfach ist es dabei in den letzten Jahren EU-intern zu intensiven Auseinandersetzungen gekommen, wobei es nicht stimmt, dass der Norden freihändlerisch ist und der Süden protektionistische Maßnahmen befürwortet: In über der Hälfte der Fälle haben deutsche Industrieverbände AD-Maßnahmen befürwortet: Deutschland (47,5 %), Frankreich (42,9 %), Italien (41,9 %) und Spanien (35,4 %), wobei europaweite Koalitionen alltäglich sind (Bezug sind 198 Maßnahmen).⁵⁰²

Das Europäische Parlament, dessen Ausschuss für Internationalen Handel (INTA) für AD-Maßnahmen zuständig ist, konnte bislang informell, in einer nichtöffentlichen Aussprache mit der Kommission seine Meinung zu äußern, ohne dass dies von der Kommission beachtet werden musste.⁵⁰³ Nach Lissabon unterliegt auch der AD-Bereich dem Prüfverfahren, sodass das Europäische Parlament die Kommission stoppen oder Modifizierungen verlangen kann. Wie dies ausgestaltet wird, wird aber erst in einer neuen AD-Durchführungsgesetzgebung geregelt werden. Solange die bestehenden Bestimmungen gelten, bleibt das Verfahren wie hier beschrieben.

Beispiel Schuhe - Die AD-Untersuchung bezüglich Schuhen aus China (und Vietnam) führte zu einer Konfrontation Deutschlands, das mit seinen Wirtschaftsverbänden die Interessen der Importeure vertrat und südlicher Länder, wie Italien und Spanien, die Produzenteninteressen vertreten. In einer früheren Untersuchung kam es hierbei zu massiven Drohkulissen untereinander.⁵⁰⁴ Italien hat bekanntlich teils in Osteuropa investiert, produziert und importiert allerdings auch in China, sodass letztlich die Interessenlagen komplexer sind, als es auf den ersten Blick aussieht.⁵⁰⁵ In der ersten Phase des Verfahrens gab es im Antidumping Advisory Committee ein Abstimmungsspat. Deutschland (und Österreich) hatte gegen die südlichen Länder gestimmt, in einer zweiten Abstimmung aber der Stimme enthalten, sodass es eine Mehrheit für die Antidumpingmaßnahmen gab.⁵⁰⁶ Die Kommission hatte sodann in Zusammenarbeit mit dem Rat versucht im Streit der

⁵⁰¹ Biève, D., Eckhardt, J. (2010), S. 6.

⁵⁰² Prozentzahlen runden nicht auf 100 aufgrund multipler Zählungen. Davis, L. (2009a), S. 12. Diese Information ist nicht zuletzt deshalb interessant, weil daraus folgt, dass sich die Mitgliedstaaten im Rat gegenseitig unterstützen müssen, wenn es um AD geht. Weil auch Deutschland Zustimmung braucht, ist es gezwungen, in schmerzlichen Entscheidungen für deutsche Importeure etwa, sich etwa der Stimme zu enthalten.

⁵⁰³ Siehe etwa: Handelspolitische Schutzinstrumente, INTA/7/00941, Aussprache. Es sprechen: Stefaan Depypere (Kommission), William (The Earl of) Dartmouth, Vital Moreira, Catherine Bearder, Robert Sturdy. INTA_PV(2011)0125_1, Protokoll der Sitzung vom 25. Januar 2011, 15.00 – 18.30 Uhr, und 26. Januar 2011, 9.00 – 12.30 Uhr und 15.00 – 18.30 Uhr, S. 8.

⁵⁰⁴ In der frühen Schuhuntersuchung Schuhe ohne Textiloberschale, siehe ABl. L 29, 1997, werden die Identitäten der neun Länder, die die Maßnahme beantragt haben von der Kommission nicht öffentlich gemacht, weil sie massiven Drohungen unterlagen (genauso Schuhe mit Oberteil mit Leder, siehe ABl. L 275, 2006, ABl. L 352, 2009).

⁵⁰⁵ Personal communication.

⁵⁰⁶ Personal communication.

südeuropäischen Ländern und den an Importen aus China interessierten Ländern wie Deutschland (die letztlich auf der Seite Chinas standen) einen Kompromiss zu finden. Zölle wurden für zwei Jahre anstatt fünf Jahre Zölle veranschlagt, die Antidumpingzölle betrugen 16,5 % anstatt möglichen 30 % bis 40 % und es gab keine Zölle für Kinderschuhe.⁵⁰⁷ Dies ist ein Beispiel für politischen Einfluss, u.a. der guten Kontakte des Bundesverbands deutscher Schuhindustrie zum Bundesministerium für Wirtschaft aber auch wirtschaftsinterner Verhandlungen der Verbände, die den Verband der europäischen Schuhindustrie⁵⁰⁸ aktuell dazu gebracht haben, keinen Überprüfungsantrag zu stellen.⁵⁰⁹ Ebenso deutlich wird die Rolle von internationaler Diplomatie, auf privater und politischer Ebene sowie die Möglichkeit 'fine-tuning' und Kompromisse einzusetzen, um Spannungen abzubauen. Nach zwei Jahren sind am 31.3.2011 die Zölle ausgelaufen, für 1 Jahr findet nun eine Marktbeobachtung statt.⁵¹⁰

Fraglich ist allerdings, ob die EU diese AD-Maßnahmen überhaupt auferlegen durfte, weil schon nach den offiziell verfügbaren Zahlen Schädigung fraglich ist. Die EU-Schuhhersteller konnten bei leicht zurückgehender Produktion höhere Verkaufspreise durchsetzen, erkennbar ist zudem eine Segmentierung der Märkte in Hoch- und Niedrigpreissegmente, die ggf. nicht bzw. kaum im Wettbewerb zueinander stehen.⁵¹¹ Wie in anderen, fragwürdigen Fällen stellte die Kommission trotzdem Schädigung fest.⁵¹²

Beispiel Kompressoren - Die EU-Kommission, die ein gutes Verhältnis mit China haben will und ihre freihändlerische Reputation bzw. das damit verbundene politische Kapital nicht verlieren möchte, kann sich nationalen Interessen nicht immer entziehen. Im Kompressorenfall hatte das Antidumping Advisory Committee gegen AD-Zölle gestimmt, ebenso die Mitgliedstaaten im Ministerrat. Nach Druck auf die Kommission durch Italien überstimmte diese das ablehnende Votum der EU-Mitgliedstaaten, und es wurden hohe Antidumpingzölle durchgesetzt. Dies warf einen Schatten auf die oft genutzt Entschuldigung der Kommission: 'don't blame us, blame the member states'.⁵¹³

⁵⁰⁷ Biève, D., Eckhardt, J. (2010), S. 8.

⁵⁰⁸ Siehe Webseite: <http://www.cecshoe.be>. Interessanterweise ist hier auch die Türkei Mitglied sowie als Beobachter Russland, Tunesien und die Ukraine.

⁵⁰⁹ Personal communication.

⁵¹⁰ Siehe die Bekanntmachung im EU Amtsblatt: ABl. C 82/4, 16.3.2011.

⁵¹¹ Weil der Produktionsindex zwar zwischen 2006 und 2007 von 100 auf 98 gefallen ist, die Preise aber von 26,6 auf 29,5 Euro gestiegen sind. Schädigung ist daraus nicht unbedingt herzuleiten. Der Marktanteil Chinas sank von 2005 bis 2007 von 22,9 % auf 17,8 % ab, der Marktanteil Vietnams von 12,6 % auf 9,1 %. Siehe: ABl. L 352/1, 2009.

⁵¹² Beispiele, fast alle Untersuchungen bezüglich China, in Hindley, B. (2009), S. 2-28. Weitere Beispiele in D Davis, L. (2009), sowie Hermanns, U. (2008), S. 1024-1098.

⁵¹³ Dreyer, I., Erixon, F. (2008), S. 8. Bei Kompressoren wurde der hohe Zoll von 77,6 % auferlegt. ABl. L 81, 2008

In der EU sind Klagen vor dem EuGH, möglich, dieser argumentiert aber knapp und unterkomplex und findet eher prozedurale Fehler als einmal eine fehlerhafte Einschätzung anzumahnen.⁵¹⁴

Problematisch am Antidumpingbereich bleibt, dass die Verwaltungstribunale zwar politisch beeinflussbar sind, letztlich aber das Versprechen gegenüber den privaten Unternehmern bleibt, dass sie ein 'Klagerecht auf Schutz' zu haben. Dies führt dazu, dass jedenfalls ein später, nicht im Verfahren versteckter Einfluss der Politik, kaum möglich ist und sehr viel politisches Kapital verbrauchen würde. Die ist m.E. noch nicht vorgekommen. Erst später, bei Überprüfungsprozeduren, der Entscheidung, wie lange eine Maßnahmen laufen soll, geben sich teils wieder Chancen, politisch Einfluss zu nehmen.

Umso wichtiger ist, dass die WTO-Streitbeilegung als zusätzlicher Akteur aktiv wurde. Sie ist zu einem internationalen Berufungsgericht für handelspolitische Schutzmaßnahmen geworden, die einen großen Teil der gesamten WTO-Streitfälle ausmachen (Konsultationen und /oder Streitfälle: 87 Antidumping, 38 Fälle Schutzklausel, ca. 19 im Ausgleichszollbereich⁵¹⁵ von insgesamt 424 Fällen seit 1995, das sind 34 %, Stand: 27..05.2011).

Die WTO führt eine regelgeleitete Überprüfung durch. Immerhin bezüglich bestimmter Aspekte der Untersuchung können Fälle gewonnen und damit etwa eine Neuberechnung erzwungen werden, die in einem geringeren Zoll mündet oder dem Land einen 'bargaining coin' in der Hand gibt, der ggf mit anderen Themen verknüpft werden kann.⁵¹⁶ Es klingt unwissenschaftlich, ist aber Fakt: Dazu kommt, dass die WTO durch die zeitliche Dimension des Wartens auf Streitbeilegungsentscheidungen spannungsmindernd wirkt. Wenn ein hoher AD-Zoll erhoben wurde, ist diese Milderung allerdings nur begrenzt wirksam. Begrenzt wird die Wirkung der WTO auch dadurch, dass sie in den allermeisten Fällen nur Empfehlungen ausspricht und die Behörden nicht verpflichtet sind, die AD-Zölle zurückzunehmen. Sie müssen allerdings ihre Untersuchung gemäß der Empfehlungen abändern.⁵¹⁷

Im Gegensatz zur Annahme in der Literatur, dass die WTO gegen die weltweite Verbreitung von Antidumpingzöllen wirkungslos ist⁵¹⁸, wird hier die These vertreten werden, dass sie sehr wohl

⁵¹⁴ Davis, L. (2009), S. 16-17.

⁵¹⁵ Zahlen aus: Disputes by Agreement. WTO-Webseite: Section Dispute Settlement.

⁵¹⁶ Wenngleich dieser 'bargaining coin' nicht immer wertvoll ist, da die Behörden oft diese einzelnen Kritikpunkte nachbessern können und die Antidumpingzölle aufrechterhalten. Erst wenn viele regelinkonforme Aspekte gefunden werden, kann man von 'bargaining coin' sprechen. Hermanns, U. (2008), S. 1024-1113.

⁵¹⁷ Hermanns, U. (2008), S. 1102.

⁵¹⁸ Hermanns, U. (2008), S. 1009.

disziplinierend und bremsend wirkt. Dies gilt interessanterweise auch in Bezug auf die mächtige USA. Von 163 AD Maßnahmen der USA zwischen 1995 und 2001 wurden immerhin 15 Maßnahmen in Fallpaketen der WTO angegriffen.⁵¹⁹ China hat aktuell in einem wichtigen Streitfall gegen die USA teilweise Recht bekommen, DS379, AD CV Certain Products, der sich auf vier Antidumping- und Ausgleichszolluntersuchungen bezog. Die Berufungsinstanz hat hier im Bereich Ausgleichszolluntersuchungen gegen mutmaßliche chinesische Subventionen geklärt, dass staatliche Mehrheitsanteile an einem Unternehmen nicht automatisch von den Behörden so gedeutet werden, dass der Staat ein Unternehmen kontrolliert bzw. anhält öffentliche Funktionen auszuführen, womit dies eine Bedingung für das Vorliegen einer Subventionen ist. Diese Klärung hat zur Folge, dass in zukünftigen Ausgleichszoll- und Subventionsfällen genauer untersucht werden muss, inwiefern staatlicher Einfluss vorliegt.⁵²⁰ Akzeptiert wird die auf mehreren Argumenten basierende Feststellung des DOC, dass chinesische Banken vom Staat beeinflusst werden.⁵²¹ In einem zweiten Schritt muss gezeigt werden, dass diese staatlichen Kredite günstiger sind, als auf dem Markt erhältlich. Der alleinige Verweis einer Untersuchungsbehörde, dass der Staat Finanzmärkte reguliert, reicht nicht aus (dies kommt schließlich in vielen Ländern vor und wäre als 'Daumenregeln' für die WTO kaum nutzbar).⁵²² Leider klärt der AB nicht, unter welchen Umständen hier Drittlandszinssätze zum Zwecke des Marktvergleichs hinzugezogen werden dürfen, DOC hatte in diesem Fall einen abenteuerlichen Proxy-Indikator konstruiert.⁵²³ Dieser wichtigste Aspekt wird somit erst in Zukunft entscheiden werden. Fassbarer ist ein weiterer, politische verwertbarer Erfolg Chinas, dass die Berufungsinstanz (im Gegensatz zum Panel) 'double remedies' als regelinkonform erkannt hat. Die doppelte Einbeziehung von Subventionen in den Antidumpinguntersuchungen nach der nicht-marktwirtschaftlichen Methode - und in den Ausgleichszolluntersuchungen - wird nicht akzeptiert⁵²⁴, dies müsste in einer neuen, modifizierten Untersuchungen des DOC zu niedrigeren Zöllen führen. In der Konsultationsphase befindet sich der Streitfall China USA DS422, AD Warmwater Shrimp.

Gegenüber der EU erscheint die WTO schon aufgrund der wenigen AD-Klagen (DS141, DS219, DS337, ohne Chinabezug), denen die EU bislang ausgesetzt war, als schwach. Grund dafür ist u.a. der weniger detaillierte Bericht der EU, der teils wenig Daten bzw. Argumentation liefert, gegen die

⁵¹⁹ Hermanns, U. (2008), S. 1105.

⁵²⁰ "Thus, for example, the mere fact that a government is the majority shareholder of an entity does not demonstrate that the government exercises meaningful control over the conduct of that entity, much less that the government has bestowed it with governmental authority. In some instances, however, where the evidence shows that the formal indicia of government control are manifold, and there is also evidence that such control has been exercised in a meaningful way, then such evidence may permit an inference that the entity concerned is exercising governmental authority." WT/DS279/AB/R, 11 March 2011, Para. 318, S. 123.

⁵²¹ WT/DS379/AB/R, 11 March 2011, Para. 354, S. 136. Siehe auch Panel, hier werden auch wissenschaftliche Studien u.a. des IWF zitiert: WT/DS379/R, S. 56, 63.

⁵²² WT/DS379/AB/R, 11 March 2011, Para. 508, S. 189.

⁵²³ WT/DS379/AB/R, 11 March 2011, Para. 537, S. 199.

⁵²⁴ WT/DS379/AB/R, 11 March 2011, Para. 541-544, S. 200-202; Para. 567, S. 209.

geklagt werden kann. Die EU hatte bisher in der WTO allerdings auch Glück gehabt hat und ist auf schwache Panels gestoßen.⁵²⁵ Derzeit ändert sich die Lage. China klagte gegen die EU in DS397, Fasteners und konnte zeigen, dass die EU-Untersuchung regelinkonforme Elemente aufwies.⁵²⁶ Bezüglich Schuhe hat China einen Streitfall, DS405 initiiert, der Panel wurde etabliert und der Bericht wird im Sommer 2011 erwartet.⁵²⁷

Chinas Nutzung der WTO ist positiv zu bewerten und lässt zudem kein 'assertivess' oder Geduldsverlust erkennen: seit Chinas WTO-Beitritt 2011 engagiert es sich erst in 8 Klagen, allesamt gegen die USA und die EU: Dies ist die frühe Klage DS252 gegen die U.S.-Stahlschutzklauselklage, hier haben aber sehr viele Staaten weltweit dagegen geklagt. Dann kommen die Konsultationen DS368 zu AD Coated Free Sheet Paper, der bereits gelösten SPS-Fall DS392, sodann die gerade genannten Fällen, DS379, DS397, DS405, DS422 (und DS399, der Reifen-China-Schutzklauselfall). Es liegt also keine Klagewelle vor, die auf Spannungen hindeuten würde, sondern eine selektive Nutzung der WTO in High-Profile-Fällen. China die Bedeutung der WTO erkennt, die dazu genutzt werden kann, dass Spannungen u.a. in der chinesischen Öffentlichkeit reduziert werden. Dies gilt umsomehr, weil einem negativen Urteil der WTO gewonnene Streitfälle gegenüberstehen.

Die WTO-Streitbeilegung muss allerdings an der Qualität ihrer Berichte arbeiten, diese These wird bisher einzig in Hermanns (2008) vertreten und in einer Analyse der AD-Streitfälle aufgezeigt. Speziell auf Panelebene gibt es immer wieder Schwierigkeiten mit der Anwendung des Entscheidungsmaßstab bei der Überprüfung der Argumentation der Behörden. Speziell in Bezug auf das Vorliegen von Schädigung wird oft nicht ausreichend hinterfragt bzw. anhand von alternativen Szenarien überprüft, ob diese wirklich vorliegt. Auch im aktuellen Fall DS379 erlitt der Panel innerhalb des sowieso schon stark abgeschwächten Entscheidungsmaßstab im Ausgleichszollbereich (hier ist nur eine "critical and searching analysis" nötig⁵²⁸ und eine weniger genaue Schädigungsanalyse⁵²⁹), einen Schwächeanfall und nickt plötzlich die Positionen des DOC ohne Diskussion mit "not unreasonable" ab, sodass die Berufungsinstanz einschreiten und die Feststellungen ändern musste.⁵³⁰ Dies führte auch in anderen Fällen bisher dazu, dass fragwürdige Schädigungsfeststellungen nicht kritisch genug überprüft wurden.⁵³¹

⁵²⁵ Hermanns, U. (2008), S. 1024-1113.

⁵²⁶ U.a. in der schädigungsbezogenen Kausalitätsanalyse. WT/DS397/R, 3 December 2010, Para. 7.437, S. 183.

⁵²⁷ Siehe den Statusbericht in der WTO Streitbeilegungsdatenbank, DS405.

⁵²⁸ Siehe z.B. WT/DS379/AB/R, 11 March 2011, Para. 379, S. 145.

⁵²⁹ Siehe WT/DS336/AB/R, 28 November 2007, Para. 272, s. 91. Hermanns, U. (2008), S. 1184.

⁵³⁰ WT/DS379/AB/R, 11 March 2011, Para. 525, S. 195.

⁵³¹ Dies führte dazu, dass etwa fragwürdige Schädigungsfeststellungen nicht ausreichend kritisiert wurden. Notorisch ist der Fall, als mitten im Immobilienboom der USA durch den Finanzmarkt-Spekulation die ITC Feststellung von Schädigung der U.S. Holzindustrie von einem Art. 21.5 Panel akzeptiert wurde, nachdem das

Dass Schädigung vorliegen muss, ist eine zentrale Bedingung im Schutzklausel-, Antidumping- und Ausgleichszollbereich. Dies entspricht nicht nur einem dynamisch-technischen Verständnis, sondern auch dem common sense, dass zumindest Schädigung vorliegen muss, wenn eine Industrieverband Schutz beantragt. Dazu kommt, dass zumindest Indexdaten vorgelegt werden müssen, um eine Einschätzung zu ermöglichen. Einen WTO-Bericht, der nur aus *** besteht, wenn es um Daten geht, ist genauso wenig akzeptabel, wie ein solcher nationaler Bericht. Wäre die WTO-Streitbeilegung auch in Zukunft nicht in der Lage fragwürdige Schädigungsargumentationen zu erkennen, wäre dies problematisch, weil damit private Unternehmen (in Zusammenarbeit mit der Politik) die Möglichkeit hätten, selbst wenn es ihnen wirtschaftlich gesehen gut geht, protektionistische Maßnahmen durchzusetzen, z.B. um das Preisniveau (und ihre Profite) etwas zu erhöhen. Dies dynamisch-technisch nicht rechtfertigbar, aus Sicht des common sense unfair und ist dazu geeignet die Rechtfertigung der internationalen Wirtschaftsordnung zu untergraben und internationale Spannungen zu erhöhen.

Die öffentlichen Reaktionen auf AD-Fälle korrespondieren mit den Phasen des Verfahrens: Zu Beginn gibt es kurze, intensive öffentliche Diskussionen und Proteste, die plötzlich verstummen, weil informell nach politischen Lösungen gesucht wird. Ist die Untersuchung fortgeschritten, wird die Öffentlichkeit wieder wach, weil endgültige Zölle drohen. Zeigt sich in der endgültigen Regulierung ein politischer Kompromiss, gehen die Spannungen zurück. Als letzter Ausweg wird ein WTO-Streitfall angestrebt oder nach neuen Märkte für die Waren gesucht.

Die unterschiedlichen Systeme der USA und EU spiegeln sich in der Konfliktintensität wieder. China ist mit dem EU-System zufrieden⁵³², dies weist darauf hin, dass die EU-Kommission auf informeller Ebene unbegründete Untersuchung abgelehnt hat und dass China teilweise Erfolge in informellen, politischen Verhandlungen erringen und Bündnisse mit Industrieverbänden eingehen konnte. Dies zeigt, wie Spannungen abgebaut werden können. Die EU benutzt zwar weiterhin sehr hohe Zölle, in einigen Bereich von Interesse für China liegen die AD-Zölle aber niedriger, etwa elektrische Güter (1998-2008: durchschnittliche AD-Zölle 13,8 %) ⁵³³ Bezüglich der USA ist die Konfliktintensität höher, weil hier Untersuchungen ohne politische Prüfung starten und weil teils die Zölle höher sind, wohingegen auf Länder und Firmenebene mehr differenziert wird⁵³⁴ und die wirksameren rechtlichen

personell identische Panel vorher seine Zweifel angemeldet hatte. Siehe die Softwood-Lumber Fälle. Hermanns, U. (2008), S. 1055-1071.

⁵³² Personal communication.

⁵³³ Siehe dagegen Stahl: 62,1 %; Inputgüter/Component parts: 51,4 %; Chemie: 41,6 %; Haushaltsgeräte: 37,3 %; Metalle: 32,2 %; Textil und Bekleidung: 32,1 %; Landwirtschaft 26,3 %. Davis, L. (2009a), S. 8.

⁵³⁴ Nye, W.W. (2006), S. 1-20.

Überprüfungen spannungsmildernd wirken. Am Rande: Die Differenzierung zwischen Firmen wird auch dazu genutzt, ausländische Direktinvestitionen oder Joint-Ventures niedrigere AD-Zölle einzuräumen.

Vor diesem Hintergrund kann die internationale Lage besser verstanden werden: es gibt nationalistische Gefühle, es gibt tit-for-tat-Reaktionen Chinas mit eigenen Antidumpinguntersuchungen, die Nutzung der WTO, dazwischen 'Stille', um informelle Prozesse und politische Verhandlungen nicht zu gefährden und zuletzt bilaterale und multilaterale politische Verhandlungen auf hohem Niveau, bei denen alle 'bargaining coins' auf den Tisch gelegt werden. Auf hoher politischer Ebene wird überprüft, ob das weltweite Ausmaß an handelspolitischen Maßnahmen bzw. Protektionismus Anlass zu Sorge bzw. zum Handeln gibt.⁵³⁵ Viel spricht dafür, dass so die Spannungen in diesem Bereich unter Kontrolle halten kann.

6.4. Beispiel Wettbewerbspolitik

Ein spektakuläres Beispiel für eine nationale institutionelle Errungenschaft, ist die chinesischen Wettbewerbspolitik. Die chinesische Öffentlichkeit hat sehr positiv darauf reagiert und dies hat die Akzeptanz der Globalisierung in China befördert.⁵³⁶ Die revidierte Anti-Monopolgesetzgebung (2008), die auch das Verhältnis privater und staatlicher Unternehmen einbezieht, gibt mit ihrer Fusionskontrolle China erstmals die spektakuläre Möglichkeit, auch Firmenzusammenschlüsse ausländischer Firmen im Ausland zu untersuchen, wenn dies Wettbewerbswirkungen auf den chinesischen Markt hat. Dies eröffnet dem chinesischen Staat die Möglichkeit nicht nur die eigene, sondern auch die westliche bzw. globale Industriestruktur mitzugestalten.⁵³⁷ Der Staat erhält damit unter den Bedingungen der Globalisierung neue Handlungsmöglichkeit, die über seinen Wirtschaftsraum hinausgehen. Dies ist nicht an eine internationale Organisation gebunden, sondern geht allein auf ein nationales Verwaltungstribunal zurück, dass regelgeleitet, mit eigenen Einschätzungsprärogativen entscheidet, wobei sogar, ab und zu, staatlicher Einfluss auf Entscheidungen akzeptiert wird, siehe etwa deutsche 'Ministererlaubnis'. Somit ist hier durchaus Platz für partielle Skepsis, ob China dieses Instrument im nationalistischen Sinne oder i.S. des 'National Team' verwenden wird. Auf der anderen Seite gibt es Kräfte, die dagegen wirken. Würde China das Instrument im nationalistischen Sinne verwenden, würde es seiner Legitimität beraubt, welches die Basis dafür ist, dass Entscheidungen mit weltweiter Wirkung von der EU und der USA akzeptiert werden und umgehend, auf kollegialer Ebene umgesetzt werden. Somit hat China hier

⁵³⁵ Siehe den gemeinsamen Bericht von UNCTAD, WTO, OECD (2010).

⁵³⁶ Es wurde in der chinesischen Öffentlichkeit euphorisch begrüßt. So Mao, X. (2009) in seinem Vortrag vor dem IWW.

⁵³⁷ Bislang wurden 50 Fusionen untersucht. Zhang, X., Zhang, V.Y. (2010), S. 2.

bestimmte Spielräume, muss aber insgesamt gesehen eine glaubwürdige Wettbewerbspolitik betreiben. Bisher spricht alles dafür, dass China genau dies anstrebt. So wurde die Entscheidung die Firmenübernahme von Huiyuan Juices⁵³⁸ durch Coca-Cola China zu untersagen in Fachkreisen nicht als Protektionismus bzw. Industriepolitik angesehen, sondern als gerechtfertigte Untersagung eines 'conglomerate mergers', der zu einer deutlichen Beeinträchtigung des Wettbewerbs geführt hätte.⁵³⁹ U.a. bei der Übernahme von Anheuser Busch durch InBev und bei Mitsubishi Rayon Lucite wurden Bedingungen auferlegt.⁵⁴⁰ Mit einer solchen glaubwürdigen, regelgeleiteten Politik im Hintergrund hat China viele politische Möglichkeiten. Es kann sich auf eine Kooperation und einen Informationsaustausch mit anderen Wettbewerbsbehörden einlassen, um zu zeigen, dass es die Überzeugung, dass Firmen politisch kontrolliert werden müssen, mit anderen westlichen Staaten teilt. Mit der Wettbewerbsbehörde kann China - ohne viel politisches Kapital einsetzen zu müssen - auf politische Forderungen westlicher Staaten über unfaires Verhalten von staatlichen Konzernen reagieren, indem es einen solchen Konzern untersucht und ihm ggf. Handlungsempfehlungen auferlegt.⁵⁴¹ Dies zeigt im Umkehrschluss unsere politischen Möglichkeiten, auf China Druck auszuüben. Ebenso kann China auf dieser Ebene Forderungen an westliche Wettbewerbsbehörden stellen, ihre privaten Konzerne nicht allzu extrem zu stärken, indem eben z.B. Auflagen bei Zusammenschlüssen ausgehandelt werden bzw. sogar die Meinung vertreten wird, einen Zusammenschluss ganz zu verbieten. Insofern werden hierdurch komplexe Fairness Bewertungen begrifflich fassbar und besser verhandelbar und teils ist auch aktives politisches Handeln möglich.

Auch diesen Beispielen wurde deutlich, dass die 3-Ebenen von Politik, Regeln sowie dynamisch-technischen und Fairness-Bewertungen, in den jeweiligen Anwendungsbereichen, Möglichkeiten eröffnen, Entscheidungen zu treffen, die nationalistische Gefühle und zwischenstaatliche

⁵³⁸ Siehe Webseite: <http://www.huiyuan.com.cn>.

⁵³⁹ Eine Entscheidung, die auch das Bundeskartellamt in ähnliche Fällen gefällt hat. Säckler 2009, S. 603.

⁵⁴⁰ U.a. soll InBev seine Anteile an zweien der vier größten Bierproduzenten Chinas nicht erhöhen und nicht weitere Anteile an den beiden bisher unabhängigen Firmen kaufen. Bei dem zweiten Merger wurden Verkäufe in der MMA Produktion angeordnet, da sonst ein 63 % Marktanteil in China entstanden wäre. Auch in zwei aktuelleren Fällen wurden Bedingungen auferlegt, u.a. bei einem Pharmazusammenschluss Pfizer mit Wyeth, mit der Begründung, dass dies den Wettbewerb in einem veterinärmedizinischen Feld einschränkt. Zhang, X., Zhang, V.Y. (2010), S. 3-5.

⁵⁴¹ Das Wettbewerbsrecht bezieht sich auf staatliche Unternehmen: "Both the state invested companies and the non-state invested companies equally apply the AML. The Clause 17 of the State Owned Assets Law provides that 'state invested companies should comply with laws and regulations when they are engaging in business activities,'. The AML ,Clause 12 provides that 'the term 'undertaking' mentioned in this Law refers to a natural person, legal person, or any other organization that engages in the production or business of commodities or provides services'. Any undertaking, which meet the requirements mentioned above, whether it is located in China or not, whether it is state invested or not, will be subject to the AML if it commits the monopolistic conducts. The clause 7 of the AML specially stresses that in those industries relating the national economy safety and the national safety, in which the state invested companies play an dominant role, 'the undertakings shall operate according to law, be honest, faithful and strictly self-disciplined, and accept public supervision, and shall not harm the consumer interests by taking advantage of their controlling or exclusive dealing position', which clearly provides that the state-owned economy shall obey the AML too, and shall not abuse its dominant position to eliminate and restrict competition." So China in OECD (2009a), S. 253-254.

Spannungen abmildern bzw. nicht erst entstehen lassen. Zwar ist es nicht immer möglich, Spannungen auszuweichen, speziell nicht im Bereich handelspolitischer Maßnahmen. Selbst hier sind aber 'fine-tuning' und politische Verhandlungen mit offenem Visier möglich. Schon dadurch, dass China staatliche Konzerne aufweist und seinen Marktzugang verbessern kann, gibt es Möglichkeiten Chinas dem Westen entgegen zu kommen und der Westen hat diverse Möglichkeiten China entgegenzukommen, selbst wenn er parallel handelspolitische Maßnahmen nutzt. Somit ist nicht nur die dynamische Wirtschaftstheorie da, die die Situation bewerten kann, sondern die diplomatischen Instrumente und die internationalen Organisationen und Regeln sind an ihrem Platz, um das 21. Jhd. friedlich zu gestalten.

7. Nehmen Spannungen wirklich zu?

Zero-sum geht davon aus, dass derzeit weltweit Spannungen im Bereich der Wirtschaft zunehmen - und in die Politik überschwapen - hier weitere Informationen, die das genaue Gegenteil zeigen, dass derzeit auf internationaler Ebene Spannungen im bestimmten Bereichen der Weltwirtschaft abnehmen.

7.1. Beispiel Kooperationsbereitschaft Chinas

China zeigt sich kooperationsbereit, es setzt Marktzugangsverbesserungen um und ist bereit über WTO-plus Liberalisierungen zu verhandeln.⁵⁴² Weiter Informationen dazu: China hat nicht alle WTO-Verpflichtungen umgesetzt, in bestimmten Bereichen wird blockiert, und teilweise wird mit Regulierungen Marktzugang erschwert. Teils sind diese Regulierungen aber auch verständlich, etwa im Bereich der Finanzmärkte und bei Kapitalanlagen. China engagiert sich in der WTO, lässt sich auf Konsultationen ein, benutzt die WTO-Streitbeilegung und setzt WTO-Streitbeilegungsentscheidungen um.⁵⁴³ China geht auf Beschwerden ein, die Liste des U.S. JCCT von 2004 bis 2010 mit Verhandlungspunkten ist 19 Seiten lang - wodurch Marktzugang etwa in sensiblen Bereichen

⁵⁴² Gegen die These von Sally (2011), S. 2.

⁵⁴³ Beispiele aus Morrison (2011): Die 'famous brand' Exportsubventionen (Barzahlungen, verbilligte Kredite, F&E-Förderung, verbilligte Kreditversicherung) wurden abgeschafft, siehe die Konsultationen DS387, 2008; nach Konsultationen gemäß WTO Streitbeilegung über Finanzinformationsdienstleistungen wurden Beschränkungen abgeschafft, siehe die Konsultationen DS378; der China-TRIPS Fall ging gut für China aus, China möchte (und kann) die verbliebenen Empfehlungen leicht umsetzen; ebenso wurde, nachdem die USA den WTO Fall gewann, Marktzugangsrechte bei Publikationen und audiovisuellen Produkten eingeräumt; weiterhin wurden bestimmte Präferenzbehandlungen für in China hergestellte Teile, Zollausnahmen, Steuererleichterungen bei Stahl, Holz und Papier zurückgenommen; eine Mehrwertsteuer Ungleichbehandlung bezüglich auf ausländische Halbleiter wurde zurückgenommen, siehe Konsultationen DS309, 2004. Siehe Morrison, WM. (2011), S. 20-21. Detailliert in Bezug auf die Frühzeit, hier ist etwa eine vierjährige Pause zu beobachten, beschreibt die Situation Gao (2007).

(Medizin, Gensoja, Agrar) erleichtert wurde.⁵⁴⁴ Im Zusammenhang mit westlichen Beschwerden, dass 'local content'-Steueranreize für ausländische und heimische Firmen zur Verfügung gestellt wurden, reformierte China 2008 sein Steuersystem. Dies hatte zur Folge, dass ausländisch investierte Unternehmen nicht mehr einer Einkommenssteuer von 15 %, sondern, Schritt für Schritt, von 25 % ausgesetzt sind.⁵⁴⁵ Weiterhin ist auf ein Umsatzsteuersystem nach westlichen Vorbild umgestellt worden.⁵⁴⁶ Zuvor hatte China diverse Programme zur Umsatzsteuerrückerstattung, die als Exportanreize wirken, auslaufen lassen, u.a. ebenfalls auf Druck westlicher Staaten, enthalten im Memorandum of Understanding im Kontext des WTO-Halbleiter-Falls, siehe DS358, DS359.⁵⁴⁷ Weitere Beispiele finden sich in USTR (2010), etwa die Zusage, in Zukunft bei Telekommunikation keine diskriminierenden Technologiestandards nutzen zu wollen und die Durchführung von Windenergieprojekten zuzulassen.⁵⁴⁸ Eine Öffnung für Automobil-Finanzierungsagenturen wurde vereinbart.⁵⁴⁹ Bilateral wurde der Zugang für U.S. Luftfahrt- und Seehandelsdienstleistungen verbessert.⁵⁵⁰ Bei Standards wurde von China aktuell zugesagt, dass ausländische Firmen in den technischen Ausschüssen teilnehmen dürfen.⁵⁵¹ China erklärt, dass es bis 2010 85 % der relevanten ISO und IEC Standards übernehmen will.⁵⁵² China hat Schritte unternommen, Transparenz zu verbessern. Aktuell hat es zugesagt, ein einziges Journal für handelspolitische Gesetze, Regulierungen zu begründen etc., bei Gesetzesvorhaben können Kommentare gegeben werden, weiterhin wurden Verpflichtungen Infostellen einzurichten erfüllt.⁵⁵³ Schließlich hat Premierminister Wen Jiabao anlässlich des EU-China-Gipfeltreffens im Herbst 2010 in Brüssel versichert, dass Seltene Erden nicht als strategische Waffe verwendet werden.⁵⁵⁴

In den Doha-Verhandlungen wird China als konstruktiver Verhandlungspartner charakterisiert.⁵⁵⁵ Es sind somit Bemühungen Chinas erkennbar, sich 'kooperativ' bzw. - der Tendenz nach - nicht

⁵⁴⁴ U.S. China Business Council (2010a).

⁵⁴⁵ USTR (2009), S. 84-85.

⁵⁴⁶ Dies wird gelobt von und entspricht den Forderungen von: European Chamber of Commerce (2010), S. 50.

⁵⁴⁷ USTR (2009), S. 85-86.

⁵⁴⁸ USTR (2010), S. 4. China erschwert die Teilnahme von ausländischen Investoren an Windkraft CDM Projekten, mit einem verpflichtenden 51 % Anteil für chinesische Anteilseigner. Ebenso wurde in der öffentlichen Auftragsvergabe kein europäischer Windkrafthersteller berücksichtigt. European Chamber of Commerce (2010), S. 10.

⁵⁴⁹ USTR (2010), S. 13.

⁵⁵⁰ USTR (2010), S. 13.

⁵⁵¹ "Standardisation Administration of China (SAC)'s January announcement authorizing all legally registered Chinese entities (including foreign-invested entities) to participate in technical committees developing national standards." Teilweise werden Standards, etwa im Telekommunikationsbereich, beschränkend benutzt bzw. Standardisierungsprozesse sind nicht transparent. European Chamber of Commerce (2010), S. 28, 139.

⁵⁵² European Chamber of Commerce (2010), S. 143.

⁵⁵³ USTR (2010), S. 14. Es werden 24 Tage Zeit für öffentliche Konsultationen eingeräumt, wenn die Gesetze öffentlich gemacht werden. Es wird ein Fortschritt in diesem Bereich festgestellt, auch wenn es Gegenbeispiele gibt. European Chamber of Commerce (2010), S. 11.

⁵⁵⁴ GTAI (2011a), S. 2.

⁵⁵⁵ Wolfe (2010) beschreibt die Rolle Chinas wie folgt: "Participants thought that China had changed during 2008, becoming more assertive and learning to play a broader role in support of the multilateral system. China

dominant oder 'assertive' zu verhalten. Es gibt allerdings Momente, in den China seine Geduld verliert:

Box 8. China verliert die Geduld

Die bevorstehende Einbeziehung chinesischer Fluggesellschaften in den EU Emissionsrechtehandel hat dazu geführt, dass der Direktor der chinesischen Luftfahrtbehörde CAAC, Li Jiaxiang, bei Lufthansa Chef Christoph Franz angerufen und eine Zwangsabgabe unbekannter Höhe angedroht hat. China drohte weiterhin an, deshalb Airbus-Aufträge zu verschieben.⁵⁵⁶ Etwas später protestierte auch Indien.⁵⁵⁷ Ein kruder Fall privaten Ärgers ist die Androhung chinesischer Akteure, HFC-23 in die Atmosphäre abzulassen ('massive-venting of super greenhouse gases'), nachdem das Clean Development Mechanism-Executive Board der UN sowie die EU Zahlungen für die HFC-23 Zerstörung ausgesetzt haben. China hatte sehr hohe Geldsummen (US\$ 1,7 Mrd.) erhalten, um die HCFC-22 und HFC-23-Produktion zu beenden (dies kostet nur US\$ 60 Mill). Durch diese Möglichkeit für u.a. europäische Firmen in den CDM zu investieren und dadurch Emissionszertifikate zu erhalten wurde zudem die Glaubwürdigkeit des Klimaregimes unterwandert.⁵⁵⁸

7.2. Beispiel Internationale Agrarpolitik

Die internationale Agrarpolitik ist in den letzten Jahren als Grund internationaler handelspolitischer Spannungen weggefallen, weil letztlich alle Länder, die Industrieländer, aber auch größere Entwicklungsländer einig darin sind, dass Agrarmärkte ohne staatliche Eingriffe nicht effizient

had never before participated in anything like the G-7 in the WTO. They know they benefit from the system. They are now forced to be a major player but do not want to be out in front any more than they wish to be seen as standing in the way. China was seen as quite constructive during the ministerial. They moved in a number of areas and were dismayed that the deal did not come together. Participants believe that China's ultimate goal is to be like everyone else. They therefore resent some of the terms imposed as part of their WTO accession, apparently some think as much as they resented the nineteenth century unequal treaties. Their defensiveness in agriculture seems to be about symbolic reversal of accession not actual interests. Cotton is not a market access issue for them with respect to the U.S. and they are major importers, but the choice between pleasing Africans and pleasing the U.S. was not hard to make. They will have to be negotiated or seduced into a sectoral negotiation, not coerced through mandatory language. On the one hand, they are especially sensitive on chemicals, since their industry is still state run; and on the other they note that the Americans are not interested in a sectoral negotiation on textiles. That sector also affects their attitude to preference erosion, where they have huge interests. Tens of billions of dollars are at stake in the American market on some textile tariff lines, but they were willing to find a pragmatic solution, recognizing the pressures on the Americans and Europeans, not to mention the small developing countries. But they did publicly note how the Americans protect their own sensitivities while putting pressure on China. When forced to choose, China will support other developing countries. But its direct concerns are susceptible to traditional negotiation. China is not part of the NAMA-11, and is unlikely to subscribe to their views." Wolfe (2010), S. 28-29. Siehe die Webseite der chinesischen Vertretung bei der WTO: <http://wto.mofcom.gov.cn/>

⁵⁵⁶ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Freitag, 20. Mai 2011, Nr. 117, Seite 11. China droht Europas Luftfahrt mit Zwangsabgabe.

⁵⁵⁷ Frankfurter Allgemeine Zeitung, Dienstag, 7. Juni 2011, Nr. 131, Seite 11. Luftfahrtbranche halbiert Gewinnprognose.

⁵⁵⁸ CDM Watch (2010), S. 1-2.

funktionieren und sie ihre Subventionen nicht ganz abbauen werden. Eine umfassende, weltweite Marktöffnung steht nicht zur Debatte, dies wird an den speziellen Schutzinstrumenten für Entwicklungsländer deutlich, die in der Doha-Runde akzeptiert worden sind und bei denen nur noch über die Breite und Anwendung verhandelt wird. Auf einem merklich niedrigeren Konfliktniveau geht es um Marktzugangsverbesserungen für bestimmte Produktgruppen, in denen u.a. die Lebensmittelkonzerne oder Länder wie Brasilien oder Australien wettbewerbsfähig sind, und, auf europäischer Ebene etwa, gibt es politische Kontroversen um die Ausrichtung und Art und Weise der Produktion.⁵⁵⁹ China ist insofern ein Spezialfall, als es bei den Beitrittsverhandlungen niedrigeren Zölle und einer intensiven Subventionsdisziplin zugestimmt hat. Auch China wird weiterhin partiell Schutz anwenden und auch Subventionen nutzen - aber Grenzen durch die WTO-Beitrittsbedingungen sind bereits jetzt spürbar.⁵⁶⁰ Druck wird auf kleinere Länder ausgeübt, ihre Märkte zu öffnen.⁵⁶¹

⁵⁵⁹ Gifford, M., Montemayor, Raul (2008), S. 2-9; zur EU Agrarpolitik und ihren weltweiten Auswirkungen siehe Reichert, T. (2010), S. 15-26. Es ist interessant, dass Rachman (2010) genau diesen Punkt, dass der Staat in den Agrarhandel eingreift am Rande als Beispiel für 'zero-sum' erwähnt, ohne sich der Frage zu widmen, ob es dafür einen Grund gibt, der dem Sachbereich entstammt. Er nimmt an, dass dies eine Niederlage des U.S. amerikanischen Freihandels- und Globalisierungsparadigmas ist und dass Regierungsinterventionen mit Konflikten gleichgesetzt werden müssen. Rachman (2010), S. 190. Beide Argumente überzeugen nicht. Die Agrarproduktion funktioniert ohne jegliche staatliche Intervention, i.S. von Freihandel nicht, weil sie dann viel zu volatil und ineffizient wäre. Bereits in dem heutigen System nehmen soziale Spannungen stark zu, dies liegt an einem Bündel von Gründen, u.a. an der zu geringen Ausstattung von Entwicklungsländern mit Geldern, ihre Landwirtschaft zu stärken. In einem System freien weltweiten Agrarhandels würden zudem Konflikte zwischen Staaten zunehmen, weil Staaten von anderen Staaten in Bezug auf existentiell wichtige Güter abhängiger würden, als dies derzeit der Fall ist. Freihandel ist, wenigstens in diesem Bereich, klar erkennbar nicht gleichbedeutend mit Harmonie. Im Bereich verarbeiteter Güter ist die Situation anders, wenn anpassungsfähige Unternehmen eine Industriestruktur prägen. Solche Unternehmen agieren, zumindest der Tendenz nach, in den bestehenden liberalen Wirtschaftssystemen ohne staatliche Interventionen, unter Aufsicht der Wettbewerbsbehörden.

⁵⁶⁰ Bezüglich der Subventionen ist China begrenzt auf 8,5 % produktspezifische Stützung, Referenz Gesamtproduktionswert dieses Produkts, 8,5 % produktspezifische Stützung. In den nächsten Jahren dürfte China hier mehr Subventionen als erlaubt benutzen, hier hilft auch die neue 'blaue Box' nicht. Immerhin hat China die Möglichkeit wie die Industrieländer in der 'grünen Box' unlimitiert mit Direktzahlungen etc. zu stützen. Die kritisiert China aber als nicht unbedingt den Umständen angemessen. Zhong, T. (2009), S. 1-9.

⁵⁶¹ Reichert, T. (2010), S. 15-29.

Box 9. Rohstoffpreisanstieg und Roosevelt

Der starke Anstieg der Preise für landwirtschaftliche Produkte⁵⁶² bestätigt die Thesen hier. Die Welt hat gemerkt, dass sie insgesamt gesehen Verantwortung dafür hat, dass die internationale Wirtschaftsordnung Versorgungssicherheit bei existentiellen Bedürfnissen, also bei landwirtschaftlichen Produkten, gewähren muss und keine extremen Preisanstiege erfolgen. Deshalb wurde 2010 eine international koordinierte Reaktion beschlossen, die die Produktion von Nahrungsmitteln, etwa in Afrika, erhöhen soll, dies ist nun Aufgabe des globalen Landwirtschafts- und Ernährungssicherheitsprogramms (GASFP).⁵⁶³ Damit anerkennt die Welt, dass die internationale Wirtschaftsordnung die Kriterien von Präsident Roosevelt erfüllen muss. Problem ist nur, dass im Moment auf der Ebene der Regierungen der Welt und der internationalen Organisationen wie Weltbank und FAO ebenfalls ein - spannungsfreier - Konsens darüber herrscht, dass private Investitionen in Land die Versorgung der Welt sicherzustellen sollen.⁵⁶⁴ Das lenkt das Interesse von effizienten Lösungen ab und gefährdet in Afrika aufgrund der traditionellen Landnutzungsrechte die soziale Stabilität, siehe Punkt 9.

7.3. Beispiel China Afrika

Auch Chinas Aktivitäten in Afrika sind derzeit nicht geeignet internationale Spannungen zu erhöhen. Natürlich hat China ein gutes Verhältnis zu einigen Autokraten. Ebenso ist aber sichtbar, dass diese gut mit der USA, der EU und Indien kooperieren⁵⁶⁵ und Ölkonzessionen werden unter diesen Ländern aufgeteilt, so soll in Angola jetzt Indien zum Zug kommen.⁵⁶⁶ Öl braucht China schon für die westlichen Investoren im eigenen Land - kausal gesehen arbeitet China in Afrika auch für VW und Bayer. Dazu kommt, dass chinesische internationale Investitionen im Rohstoffbereich direkt westlichen Investoren zugute kommen, wenn diese Aktien an diesen Unternehmen besitzen, Beispiel

⁵⁶² Reichert, T. (2010), S. 8.

⁵⁶³ Global Agriculture and Food Security Program (GAFSP), im November 2010 begannen die Aktivitäten, Verwaltung durch die Weltbank. Die Bill Gates Foundation ist hier als 'Geberland' involviert. <http://www.gafspfund.org/gafsp>. Siehe auch die Weltbankwebseite: <http://www.worldbank.org/foodcrisis>. Siehe im Kontext der Rohmaterialdebatte: Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials, COM (2011) 25 final, 02.02.2011. S. 10.

⁵⁶⁴ "Finally, all respondents indicated that local and central governments were favourably disposed to private capital entering their market to develop and transform farmland and invest in agricultural infrastructure. Moreover, most survey participants felt the establishment of new international protocols or norms to regulate investment in farmland would not pose a problem. Many have developed close working relationships with multilateral organizations such as the World Bank, the International Finance Corporation (IFC) and the Food and Agricultural Organization (FAO) on sustainable farming practices and financing initiatives to accelerate the expansion of their operations. The consensus was that these organizations recognize the positive benefits that private investment can bring to local economies and communities." HighQuest Partners United States (2010), S. 3.

⁵⁶⁵ In Menschenrechtsfragen haben auch die westlichen Geber nicht immer eine glaubwürdige Politik verfolgt, siehe Angola, Äquatorial-Guinea, Togo. Asche, H., Schüller, M. (2008), S. 100-101.

⁵⁶⁶ GTAI (2010). Neben China ist auch Portugal in Angola aktiv.

Chalco.⁵⁶⁷ Im Sudan hat Chinas Sinohydro den Merowe-Damm zusammen mit Alstholm, ABB und den deutschen Planern von Lahmeyer gebaut.⁵⁶⁸ Selbst im Kongo mitten im Bürgerkriegsgebiet sind bei der Rohstoffexploration China zu 70 % und deutsche Firmen zu 30 % aktiv.⁵⁶⁹ China, aber auch andere Süd-Staaten wie Indien investieren derzeit generell viel in andere Entwicklungsländern. Bei Investitionen in Afrika ist China nicht aktiver als andere Staaten, z.B. investiert auch Indien viel in Afrika.⁵⁷⁰ Auch beim 'landgrabbing' ist China nicht der dominierende Akteur, siehe dazu Punkt 9. China importiert 32 % seines Öls aus Afrika (2006).⁵⁷¹ Chinas Handel mit Afrika liegt 2009 bei US\$ 90 Mrd.⁵⁷² Vom gesamten Außenhandel Chinas sind dies 2009 ca. 4 % (Importe 1003 Mrd., davon Afrika 42 Mrd.; Exporte 1202 Mrd., davon Afrika 47 Mrd.).⁵⁷³ Dies steht im Einklang mit Äußerungen, dass China in Afrika unter Potential investiert. Dazu kommt, dass Länder wie Südafrika durch ein starke Präsenz großer Rohstofffirmen wie BHP Billinton, Anglo-American und De Beers hohe Markteintrittsbarrieren aufstellen⁵⁷⁴ und darauf hinwirken, das sich Südafrika nicht besonders an großen chinesischen Rohstoffinvestitionen interessiert zeigt.⁵⁷⁵ Das bedeutet nicht, dass China in Afrika nicht weiter versuchen wird, spektakuläre Investitionen zu tätigen: Etwas der aktuelle Versuch der China National Nuclear Group⁵⁷⁶ für US\$ 1,2 Mrd. Kalahari Minerals⁵⁷⁷ zu kaufen, um Zugang zu Uranvorkommen in Namibia zu erhalten.⁵⁷⁸ China gibt Kredite für große Infrastrukturprojekte und kann damit seinen politischen Einfluss erhöhen (EXIM-Bank), hier werden bestimmte Länder bevorzugt.⁵⁷⁹ Die Kreditvergabe wird als Gefahr angesehen, weil dies die Konditionalität (und den politischen Einfluss) der westlichen Entwicklungshilfe unterminieren könnte und wurde von afrikanischer Seite als 'Zweite Befreiung' begrüßt.⁵⁸⁰ Die chinesische EXIM-Bank kooperiert zwar seit

⁵⁶⁷ Etwa wenn Chalco über internationale Investitionen verhandelt, wobei U.S.-Finanzinvestoren Anteile an Chalco halten. "The Group entered into a new round of negotiations with the government of Queensland, Australia in relation to the development of bauxite resources in Aurukun and further progressed with the aluminum and power project in Saudi Arabia and the aluminum plant project in Sarawak, Malaysia. Furthermore, the Group entered into a joint development agreement with Rio Tinto plc and Rio Tinto Iron Ore Atlantic Limited, an affiliate of Rio Tinto plc, in relation to the joint development of the iron ore project in Simandou, Guinea." Chalco Annual Report (2010), S. 44.

⁵⁶⁸ Eröffnung war nach 9 Jahren Bauzeit am 4. März 2009. Michel, S., Beuret, M. (2009), S. 160-161. Die 1000 km Stromleitungen werden von chinesischen Firmen gebaut. Die Projektfinanzierung erfolgt von der China National Petroleum Corporation, wobei aber auch vier Banken aus arabischen Staaten als Geldgeber erwähnt werden. Wikipedia Merow-Staudamm, 15.04.2011.

⁵⁶⁹ Arte, China im Kongo, Februar 2009.

⁵⁷⁰ OECD (2011), S. 85.

⁵⁷¹ Berger, B., Wissenbach, U. (2007), S. 2.

⁵⁷² Auf mehr als US\$ 5 Mrd. kommen Algerien, Libyen, Ägypten, Sudan, Nigeria sowie Südafrika (17 Mrd. und Angola 15 Mrd.). Daten: World Trade Atlas.

⁵⁷³ Daten: World Trade Atlas.

⁵⁷⁴ China Economic Review (2011d), S. 36.

⁵⁷⁵ Interview Kobus van der Wath, The Beijing Axis. China Economic Review (2011), S. 40.

⁵⁷⁶ Siehe Webseite: <http://www.cgnpc.com.cn>

⁵⁷⁷ Siehe Webseite: <http://www.kalahari-minerals.com/>.

⁵⁷⁸ China Economic Review (2011d), S. 8.

⁵⁷⁹ "Bis Mitte 2006 beliefen sich nach Berechnungen der Weltbank die Konzessionskredite sowie nicht-konzessionäre Kredite Chinas für die Länder der Region Sub-Saharisches Afrika auf 12,5 Mrd. \$. Die Kreditvergabe konzentrierte sich dabei auf fünf Länder und zwar Angola, Nigeria, Mosambik, Sudan und Zimbabwe, auf die ein Anteil von 80% entfiel." Asche, H., Schüller, M. (2008), S. 48.

⁵⁸⁰ Es gibt in Afrika aber auch Kritik an China. Asche, H., Schüller, M. (2008), S. 97-98.

2006 mit der Weltbank, sieht aber z.B. das Debt Sustainability Framework, dass die Kreditaufnahmen im Rahmen halten soll, als hinderlich an. Wirklich beschränkend wirkt das Framework aber nicht, zumal die Kredite von IWF, Weltbank und African Development Bank das Kreditvolumen der EXIM-Bank um ein Vielfaches übersteigen.⁵⁸¹ Am Beispiel großer Infrastrukturprojekte ist zu erkennen, dass auch die westliche Entwicklungshilfe und die arabischen Staaten im Transportsektor aktiv sind und teils auch Aufträge an chinesische Bauunternehmen vergeben. Ebenso sind unsere eigenen Bauunternehmen weiter in Afrika aktiv. In Rwanda hat das deutsche Tiefbauunternehmen Strabag mehrere Straßen gebaut und erhält den Flughafen.⁵⁸² Weiterhin wird mehr und mehr sichtbar, dass China nicht der einzige 'Befreier' ist, als weitere 'emerging donors' treten auf Indien, Südafrika, Ägypten, sowie arabische Funds (BADEA, Kuwait Fund, Saudi Fund) auf.⁵⁸³ Interessanterweise hat die Weltbank in ihrem neuen Entwicklungsfinanzierungskonzept für Afrika den Schwerpunkt auf die Verbesserung der Infrastruktur gelegt, mit Augenmerk auf Transportwesen, Wasserversorgung und ICT-Projekten, um jungen Arbeitskräfte Chancen zu bieten - das politische Signal der USA an die Adresse Chinas ist unüberhörbar.⁵⁸⁴ Die EU befindet sich mit China in einem Dialog über Afrika, wobei hier div. gemeinsame Interessen feststellbar sind, u.a. die Stabilität des Sudan.⁵⁸⁵ China verweigert allerdings noch weitgehend⁵⁸⁶ eine Teilnahme Afrikas an diesem Dialog (Die EU wünscht eine 'trilaterale Partnerschaft').⁵⁸⁷ China hat zudem einen eigenen Dialog mit Afrika eingerichtet, der auch über regelmäßige Treffen auf Ministerebene verfügt.⁵⁸⁸ China verweigert zudem, in die bestehenden Strukturen der Entwicklungshilfe einbezogen zu werden⁵⁸⁹, obwohl auch hier Dialog-Strukturen mit Schwellenländern ausprobiert werden.⁵⁹⁰ Es setzt eigene Prinzipien, wie der Nicht-Einmischung in

⁵⁸¹ Asche, H., Schüller, M. (2008), S. 90-91.

⁵⁸² Grimm et al. (2011), S. 42, 105-108.

⁵⁸³ Grimm et al. (2011), S. 39-41.

⁵⁸⁴ GTAI (2011), S. 1.

⁵⁸⁵ Berger, B., Wissenbach, U. (2007), S. 20.

⁵⁸⁶ Im Joint Statement des 12. EU-China Gipfel von Nanjing, 20. November 2009 findet sich Punkt 13: "The EU and China welcomed trilateral dialogue between the EU, China and Africa, and agreed to explore appropriate areas for cooperation. They reaffirmed their commitment to supporting the full and timely achievement of the MDGs and to supporting Africa's sustainable development and early economic recovery." Hierzu sind aber offenbar nicht viele Aktivitäten nachgefolgt. Es gibt allerdings eine Kooperation im Waldsektor, und zwar als EU China Bilateral Coordination Mechanism (BCM) und in Bezug auf Gabun und das Kongobecken, gab es einen Versuch eines trilateralen Dialogs, siehe Belligoli, S. (2010). siehe: <http://www.euflegt.efi.int>. Zugriffen: 10.05.2011.

⁵⁸⁷ "China is one of the so-called G 5 which discusses important global issues including Africa's development with the G 8 in the so-called Heiligendamm process. However, China's preferred multilateral framework remains the UN. After the inauguration of Economic and Social Councils (ECOSOC's) Development Cooperation Forum (DCF), China and the G77 stated that the mechanism was an opportunity to enhance global partnerships for development according to the MDGs. The DCF shall serve to address key gaps in development cooperation and improve its governance, effectiveness and impact." Mehr dazu Berger, B., Wissenbach, U. (2007), S. 24. Siehe für eine konkrete Beschreibung der Situation in Rwanda. Grimm et al. (2011), S. 134-137.

⁵⁸⁸ Siehe Webseite: <http://www.focac.org>. Zugriffen: 10.05.2011.

⁵⁸⁹ Siehe für eine konkrete Beschreibung der Situation in Rwanda. Offenbar scheinen chinesische Vertreter sehr wohl einmal vor Jahren bei Sitzungen aufgetaucht sein, darüber herrscht aber Unsicherheit. Grimm et al. (2011), S. 134-137. Siehe für die Prinzipien und das 'soft infrastructure'-Beispiel. Berger, B., Wissenbach, U. (2007), S. 6, 21.

⁵⁹⁰ Grimm, s. (2011a), S. 1-4.

innere Angelegenheiten dagegen sowie eigene Begriffe, wie 'soft infrastructure' als Gegenbegriff zu 'good governance/rule of law' - wenngleich China damit ähnliches meint, nämlich ein stabiles Investitionsumfeld.⁵⁹¹ Am Einzelfall ist sichtbar, dass chinesische Firmen in Umweltstandard-Initiativen einbezogen werden können.⁵⁹² Insgesamt gesehen bestehen "Widersprüche und potentielle Konflikte"⁵⁹³, aber keine Grund, wie dies 2005-2007 diskutiert wurde, in Afrika eine 'containment'-Politik gegen China zu verfolgen.⁵⁹⁴ Oder sich, wie die 'zero-sum'-Autoren, vor Chinas Unterstützung der 'Five Pariah'-Staaten zu fürchten.⁵⁹⁵ Dies ist auch deshalb nicht nötig, weil China bisher dem intensiven militärisch-sicherheitspolitischen Engagement der USA und der EU in Afrika kaum etwas entgegenzusetzen hat. In diesem Bereich gibt es somit 'containment' bereits, aber eher im Sinne von 'preemptive containment', weil China noch gar kein starker Akteur in Afrika ist.⁵⁹⁶

7.4. Beispiel Stahl, Petrochemie, Chemie

Diese Sektoren werden von den 'zero-sum'-Autoren gern angeführt, um auf einen - neuen - staatskapitalistischen Einfluss und die daraus folgenden Konflikte hinzuweisen. Dies zeigt ein weiteres Mal, dass diese Autoren keine Ahnung haben, worüber sie schreiben.⁵⁹⁷ Tatsächlich gibt es diese Konflikte nicht, es gibt vielmehr in diesen Wirtschaftssektoren seit Jahrzehnten kontinuierliche Verhandlungen und damit auch Transparenz unter den Industrieexperten (mal in der OECD, mal in bilateralen Dialogen etc.), weil hier staatlicher Einfluss und protektionistische Maßnahmen zum Alltag gehören⁵⁹⁸, Chemie und Stahl mit ca. 1200 und 1600 Anträge auf Antidumping, Ausgleichs-, und Schutzklauselmaßnahmen zwischen 1975 bis 2007.⁵⁹⁹ Stahl ist seit Jahrzehnten nicht durch freien Handel gekennzeichnet, obwohl die Zölle abgebaut wurden. Lange Zeit bestanden internationale Kartelle zwischen europäischen und japanischen Herstellern. Weil in den USA Kartelle zu Gefängnisstrafen führen können, haben sich die U.S.-Hersteller durch Antidumping- und

⁵⁹¹ Siehe für die Prinzipien und das 'soft infrastructure'-Beispiel. Berger, B., Wissenbach, U. (2007), S. 6, 21.

⁵⁹² Asche, H., Schüller, M. (2008), S. 85.

⁵⁹³ Es ist z.B. besorgniserregend wenn China Waffen in Konfliktländer liefert, wie in den Sudan oder nach Zimbabwe. Auf der anderen Seite engagiert sich China in UN-Peacekeeping Aktivitäten. Als Problem wird auch immer wieder genannt, dass China sich nicht an Arbeits- Sozial und Umweltstandards hält. Asche, H., Schüller, M. (2008), S. 53.

⁵⁹⁴ So hatte damals etwa die Heritage Foundation geschrieben. Asche, H., Schüller, M. (2008), S.100.

⁵⁹⁵ Halper (2010), S. 46.

⁵⁹⁶ Bagoyoko, N., Gibert, M.V. (2007).

⁵⁹⁷ "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 including Brazil's Petrobras, Malaysia's Petronas, Iran's National Oil Company, Venezuela's Petros de Venezuela, Saudi Arabia's royal bureaucracy, China's National Petroleum Corporation, and Russia's Gazprom and Rosneft." Weiter unten werden noch einige staatliche Firmen im Stahl-, Telekom, Schiffbau, der Waffenherstellung und im Rohstoffsektor aufgezählt, sowie Nahrungsmittel- und Getränkeproduktion in den Philippinen. Halper (2010), S. 122. Siehe auch Bremmer, I. (2010), S. 127.

⁵⁹⁸ Hermanns, U. (2008), S. 776-792.

⁵⁹⁹ Siehe die Übersicht über Antidumpingzölle in World Trade Report (2009), S. 136. Siehe dort die genauen Jahresabgrenzungen.

Schutzklauseln geschützt.⁶⁰⁰ Der Handel im Stahlbereich blieb fünfzig Jahre auf einem sehr geringen Niveau, allein die neunziger Jahre haben zu einem Anstieg des Stahlhandels geführt.⁶⁰¹ Es ist allgemein akzeptiert, dass auch die Entwicklungsländer ihre Stahlindustrie subventioniert aufbauen dürfen: siehe Korea, Brasilien, Indien, China, die Türkei (u.a. gibt es dafür auch einen 'technischen' Grund, den westlichen Banken war dies damals zu risikoreich). Weil hier 'no love lost' ist, ist der Aufbau von staatlichen Stahlunternehmen auch keine Bedrohung der EU oder der USA. Sie werden auch in Zukunft simplerweise bei steigenden Importen Schutzmaßnahmen nutzen. Selbst in der Schuldenkrise haben sich USA und EU geweigert, Stahl aus Brasilien und anderen Entwicklungsländern aufzunehmen.⁶⁰² Chemie nimmt eine Zwischenstellung ein. Die europäische Chemieindustrie hat in der Nachkriegszeit vor allem 'undertakings' genutzt, statt Antidumpingzölle wurden Preisverabredungen getroffen, die dann von der Europäischen Kommission überwacht wurden (im Hintergrund bestanden teils Kartelle).⁶⁰³ Vielfach ist die Chemieindustrie eng mit der Petrochemie verbunden. In allen OPEC Staaten ist die Petrochemie seit Jahrzehnten in staatlicher Hand - sie haben zunehmend auch in Raffinerien und Chemiewerke investiert. Auch bei uns war das so, Norwegens Statoil, England BNOC und Italien ENI.⁶⁰⁴ In diesen beiden Bereichen sind protektionistische Maßnahmen und staatliche wirtschaftliche Aktivitäten seit Jahren Alltag und geben keinen Hinweis auf zunehmende internationale politische Spannungen.

7.5. Beispiel Globalisierung und Handel

Zum Handel ist zu bemerken, dass er nicht zu Besorgnis Anlass gibt: Die Importe aus Niedriglohnländern (darunter China) stiegen in EU-15 von 1990: 2,7 % auf 2004: 4,9 % des BSP, in den USA von 1990: 2,2 % auf 2004: 4,8 % des BSP. Diese Importe steigen allerdings weiterhin an: China hat einen Anteil von 10 % aller OECD Importe (2005).⁶⁰⁵

Die USA hat bekanntlich ein Handelsbilanzdefizit mit China (das - vereinfacht - zum großen Teil auf Computer, Laptops etc. und Importe von Wal-Mart zurückzuführen ist). Das Defizit beträgt 2010 US\$ 273 Mrd. Wal-Mart ist Chinas sechstgrößter Exportmarkt, mit US\$ 18 Mrd. etwas unter Deutschland (2005) trägt also zum Handelsbilanzdefizit immerhin bei, expandiert aber auch in China selbst.⁶⁰⁶ Seit kurzer Zeit ist erkennbar, dass die U.S. Exporte nach China - endlich - ansteigen, 2000 US\$ 16,3 Mrd.;

⁶⁰⁰ Hermanns, U. (2008), S. 753.

⁶⁰¹ Hermanns, U. (2008), S. 851-864.

⁶⁰² Hermanns, U. (2008), S. 865.

⁶⁰³ Hermanns, U. (2008), S. 898-899.

⁶⁰⁴ Hermanns, U. (2008), S. 793.

⁶⁰⁵ EEAG (2008), S. 73.

⁶⁰⁶ Zahlen für 2005. Elliott, D. (2005), S. 1. Wal-Mart verfügt über 279 Supermärkte in China, siehe seinen Jahresbericht 10-K, 2010, S. 4. Metro und Carrefour kommen auf ca. US\$ 5 Mrd. Exporte von China nach Europa. EU (2007), Study 8, Distribution / Retail, S. 8.

2010 US\$ 93,3 Mrd., China ist nun drittgrößtes Exportland der USA (nach Kanada und Mexiko). Dem standen Importe aus China von 2010 365 Mrd. gegenüber (Daten für 2010 geschätzt, basierend auf Januar bis Oktober 2010).⁶⁰⁷ Dies hat in den USA allerdings auch die Hoffnung geweckt, dass China die Lösung für das Handelsbilanzdefizit ist - auch dies wird dazu führen, dass politischer Druck auf mehr Liberalisierung in China erfolgen wird.⁶⁰⁸ Das Thema Wechselkurs wird hier ausgespart, u.a. weil es sicher nicht allein der unterbewertete Wechselkurs ist, der für die Exporte aus China verantwortlich ist.⁶⁰⁹ Zu dem Thema Überschuss- und Defizitländer haben im IWF 2007 erstmals multilaterale Konsultationen stattgefunden, eingeschlossen China sind sich die Staaten der Theorie nach einig, wie sie gegen diese Probleme vorgehen könnte.⁶¹⁰

In der EU ist sichtbar, dass die Kernländer Europas, EU 15⁶¹¹, zwar ein Handelsdefizit mit China haben, dies steigt aber nicht sehr rasch wie für die EU 27⁶¹² an, siehe Tabelle 9. Ebenso haben die 15 Kernländer Europas ansonsten Handelsüberschüsse. Dies liegt u.a. an deren massiven sektoralen Handelsüberschüssen im Chemie und Automobilbereich. Die Länder des erweiterten Europa 27 weisen generell mehr Importe und ein Handelsdefizit auf. Letztlich ist das Handelsbilanzdefizit Europas auf der EU-27 Ebene ein Scheinbild, welche keinen Rückschluss auf die Wettbewerbsfähigkeit der zentralen Länder England, Frankreich und Deutschland erlaubt.⁶¹³

Tabelle 15. EU-27 und EU-15 Handel u.a. mit China

Mrd. Euro	2001	2002	2003	2004	2005	2006	2007	2008	2009
EU 27 Handelsbilanz	-94,4	-45,0	-66,0	-74,5	-126,8	-192,6	-192,8	-255,1	-104,8
EU 15 Handelsbilanz	42,2	93,6	64,5	65,7	9,4	-14,7	15,5	-45,5	21,7
EU 27 gesamte Extra EU Importe	979,1	891,9	869,2	952,5	1052,7	1160,1	1240,5	1309,8	1094,4
EU 27 gesamte Extra EU Exporte	884,7	936,9	935,2	1027,5	1179,5	1352,7	1433,4	1564,9	1199,1
EU 27 Importe aus China	82,0	90,1	106,2	128,6	160,3	194,9	232,6	247,9	214,7

⁶⁰⁷ Hier wird auch die Verlagerung der Computerproduktion aus Japan und Singapur nach China gezeigt. Daten aus Morrison, W.M. (2011), S. 1-8.

⁶⁰⁸ Erwähnt wird Markttöffnung und Durchsetzung von WTO Regeln. U.S. National Export Initiative (2010), S. 4.

⁶⁰⁹ So auch Freytag, A. (2008), S. 3-9.

⁶¹⁰ IMF (2007).

⁶¹¹ Belgien, Dänemark, Deutschland, Finnland, Frankreich, Griechenland, Großbritannien, Irland, Italien, Luxemburg, Niederlande, Österreich, Portugal, Schweden, Spanien.

⁶¹² Die EU-15 plus 10 plus 2 sind die EU-27: Estland, Lettland, Litauen, Malta, Polen, Slowakei, Slowenien, Tschechien, Ungarn und Zypern. Seit 1. Jänner 2007 sind auch Rumänien und Bulgarien Mitgliedstaaten der EU.

⁶¹³ Siehe aber z.B. der von der französischen Politik bestellte Bericht von: CEPII CIREM (2004).

EU 27 Ausfuhren nach China	30,6	35,0	41,4	48,3	51,8	63,7	71,9	78,4	81,6
EU 27 China Handelsbilanz	-51,3	-55,0	-64,7	-80,3	-108,5	-131,1	-160,7	-169,5	-133,1
Eurozone 15 gesamte Extra EU Importe (incl. in restliche EU 27 Länder)	1000,6	976,2	980,7	1078,1	1225,7	1394,5	1483,8	1600,6	1246,9
Eurozone 15 gesamte Extra EU Exporte (incl. in restliche EU 27 Länder)	1049,2	1069,9	1045,2	1143,9	1235,1	1379,8	1499,8	1551,7	1270,2
Eurozone 15 Importe aus China	57,0	61,7	74,4	93,2	118,4	144,2	171,1	183,2	157,1
Eurozone 15 Exporte nach China	15,7	20,6	25,1	29,8	34,9	40,7	43,4	53,6	60,0
Eurozone 15 China Handelsbilanz	-31,9	-31,9	-39,4	-52,5	-75,0	-90,6	-111,0	-118,0	-89,2

Quelle: Eurostat (2010).

Deutschland tendiert derzeit zu einem ausgewogeneren Handel mit China, siehe Tabelle 10 und 11. Noch 2004 wurden die Ausfuhren von Maschinen dominiert (Euro 15 Mrd.), bei insgesamt Euro 20 Mrd. Ausfuhren nach China (und einer Einfuhr von EUR 32 Mrd.). Im Jahre 2009 lag die Einfuhr bei Euro 55 Mrd., die Ausfuhr bei Euro 36 Mrd., wobei bemerkenswert ist, dass sich die Ausfuhren Deutschlands verbreiterten. 2009 sind Maschinen, aber auch Chemieprodukte, Eisen- und Stahl zu finden, stark stiegen die Ausfuhren von Kfz-Teilen, Nahrungsmittel, Arzneimitteln und Textilien und Bekleidung.⁶¹⁴ Die bestätigt die Thesen hier im Text, denn daran wird sichtbar, dass China von den Zöllen her offen ist, es ist erkennbar, dass die Industriestruktur Chinas bestimmte Waren noch nicht selbst herstellen kann.

Tabelle 16. Deutsche Ausfuhr nach China

	Zahlen von 2010				
SITC-Pos.	Warenbenennung	2008	2009	Veränderung *)	Anteil 2009 [%]
0 bis 9	Insgesamt	34.096,0	36.459,9	6,9	100,0
0	Nahrungsmittel	63,8	75,5	18,4	0,2
51+52	Chemikalien	880,7	982,1	11,5	2,7
54	Arzneimittel	423,4	510,2	20,5	1,4
57+58	Kunststoffe	1.004,6	1.122,4	11,7	3,1
51 bis 59	Chemische Erzeugnisse	3.309,1	3.605,4	9,0	9,9
64	Papier, Pappe	104,6	112,2	7,3	0,3
65+84	Textilien u. Bekleidung	202,9	225,3	11,0	0,6
67	Eisen und Stahl	1.155,3	930,3	-19,5	2,6
68	NE-Metalle	679,1	661,9	-2,5	1,8

⁶¹⁴ Personal communication mit Germany Trade and Invest (2010).

69	Metallwaren	901,6	915,3	1,5	2,5
71 bis 74	Maschinen	11.452,5	11.976,3	4,6	32,8
75+76+776	Elektronik	1.271,0	1.119,5	-11,9	3,1
77 minus 776	Elektrotechnik	3.724,8	3.623,6	-2,7	9,9
78	Kfz und -Teile	5.222,7	6.182,1	18,4	17,0
87	Mess- u.Regeltechnik	1.536,3	1.585,6	3,2	4,3
88	Optik	62,1	61,6	-0,8	0,2

Quelle: Germany Trade and Invest (2010).

Tabelle 17. Deutsche Einfuhren aus China

	Zahlen von 2010				
SITC-Pos.	Warenbenennung	2008	2009	Veränderung *)	Anteil 2009 [%]
0 bis 9	Insgesamt	59.377,90	55.447,48	-6,6	100,0
0	Nahrungsmittel	921,26	882,21	-4,2	1,6
2	Rohstoffe	736,17	479,03	-34,9	0,9
33	Erdöl	53,88	24,54	-54,5	0,0
51+52	Chemikalien	1.225,82	990,07	-19,2	1,8
54	Arzneimittel	449,66	501,50	11,5	0,9
57+58	Kunststoffe	185,51	152,96	-17,5	0,3
51 bis 59	Chemische Erzeugnisse	2.693,54	2.265,56	-15,9	4,1
64	Papier, Pappe	193,52	191,19	-1,2	0,3
65+84	Textilien u. Bekleidung	8.109,88	8.445,85	4,1	15,2
67	Eisen und Stahl	826,56	315,23	-61,9	0,6
68	NE-Metalle	437,02	178,30	-59,2	0,3
69	Metallwaren	2.599,96	2.175,45	-16,3	3,9
71 bis 74	Maschinen	2.926,86	2.485,21	-15,1	4,5
75+76+776	Elektronik	19.074,0	17.581,7	-7,8	31,7
77 minus 776	Elektrotechnik	4.920,8	4.475,3	-9,1	8,1
78	Kfz und -Teile	794,79	818,99	3,0	1,5
87	Mess- u. Regeltechnik	792,42	711,86	-10,2	1,3

Quelle: Germany Trade and Invest, 2010.

8. Rohstoffe

Die Spannungen im Rohstoffbereich sind der einzige Bereich, in dem, so der Eindruck hier, auf internationaler Ebene im Moment Spannungen zunehmen. Dies liegt zuallererst daran, dass eine ganze Reihe von 'Baustellen' zusammentreffen: Die Sorge um die landwirtschaftliche Produktion, die ungenügend regulierten Finanzmärkten, die zu einem merklichen Teil hinter den Rohstoffpreisschwankungen stecken, unzureichende Transparenz in diesen Märkten, die Industriekonzentration und schließlich staatliche Exportbeschränkungen und staatliche unternehmerische Aktivitäten im Rohstoffbereich einiger Länder, darunter Chinas.

Aggregierte Zahlen zeigen einen Anstieg von Exportbeschränkungen u.a. im Rohstoffbereich.⁶¹⁵ Nachdem die Industrie dagegen drastische Maßnahmen von der Politik gefordert hatte, reagierte diese etwa mit der European Raw Materials Initiative. Diese enthält Forderungen nach sicherem Zugang zu Rohstoffen, Abschaffung von Exportbeschränkungen und einer Rohstoffdiplomatie, die etwa auch Entwicklungshilfeszahlungen dazu einsetzen soll, um Rohstoffzugang zu erhalten.⁶¹⁶ Eine aktuelle Stellungnahme der Europäischen Kommission wählt einen breiten Ansatz und gibt zu, dass die oben bereits erwähnten 'Baustellen' gleichermaßen bestehen. Auch in diesem Dokument geht es aber handfest zu, so wird überprüft, ob vermehrt Kreditvergabe gegenüber afrikanischen Ländern in Bezug auf Rohstoffextraktion erfolgen kann.⁶¹⁷

China hat sich zudem durch seine Aktivitäten im Bereich der Seltenen Erden das Attribut 'assertive' wirklich einmal verdient. Die beruhigenden Äußerungen von Premierminister Wen Jiabao, der anlässlich des EU-China-Gipfeltreffens im Herbst 2010 in Brüssel versichert hat, dass Seltene Erden nicht als strategische Waffe verwendet werden kamen spät.⁶¹⁸

Präsident Roosevelts Thesen legen besondere Sorgfalt im Rohstoffbereich nahe, denn hier sind die sicherheitspolitischen Implikationen für die internationale Handelsordnung noch greifbarer als beim 'normalen' Güter- und Dienstleistungshandel. Ohne Zweifel handelt es sich bei bestimmten Rohstoffen um existentiell wichtige Güter für die Staaten und es ist sicherheitspolitisch und wirtschaftspolitisch sehr relevant, wenn alle Staaten Rohstoffe auf dem Weltmarkt beziehen können.

Beruhigenderweise bestehen in diesem Bereich nicht nur völkerrechtliche Regeln und GATT-Regeln, sondern auch internationale Institutionen und langjährige Erfahrungen, wie mit diesen Fragen umgegangen werden kann. Dies wird von den 'zero-sum'-Autoren nicht erwähnt.⁶¹⁹

Nicht zuletzt gibt es auch Wirtschaftswissenschaftler, die für diesen Bereich Aussagen mit Realitätsbezug gemacht haben: John Maynard Keynes hatte in seinen beiden berühmten Aufsätzen 1938 und 1942 darauf hingewiesen, dass Märkte im Landwirtschafts- und Rohstoffbereich nicht

⁶¹⁵ Zwischen 2003 und 2009 wendeten 65 der 128 WTO-Mitgliedstaaten Exportzölle an, dies ist ein Anstieg gegenüber 39 von 100 Mitgliedstaaten gegenüber 1997-2002. OECD (2010b), S. 15-16.

⁶¹⁶ Communication from the Commission to the European Parliament and the Council. The Raw Materials Initiative - meeting our critical needs for growth and jobs in Europa. COM (2008) 699 final, 04.11.2008.

⁶¹⁷ Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials, COM (2011) 25 final, 02.02.2011. S. 16. Es ist nicht glaubwürdig, wenn die Kommission hier betont, dass hier vor allem Diversifizierung und Weiterverarbeitung im Land Ziel ist und gefördert werden soll.

⁶¹⁸ GTAI (2011a), S. 2.

⁶¹⁹ Betont wird dagegen von Bremmer, I. (2010), dass multinationale Firmen wie Rio Tinto, Anglo Gold Ashanti, um den Zugang zu Rohstoffen mit China und Russland im Wettbewerb stehen, wobei chinesische und russische Firmen mit ihren Regierungen komplexe und oft versteckte Verbindungen haben. Bremmer, I. (2010), S. 166.

funktionieren, weil sie z.B. keine Planung der Produktion zulassen, u.a. weil es unzureichende Anreize gibt, genügend Vorräte anzulegen und es Spekulation und Preisschwankungen gibt. Deshalb sei es mit staatlichen Maßnahmen möglich, beispielsweise durch staatliche, subventionierte Vorratslager, die wiederum von Marktakteuren genutzt werden können, das Funktionieren der Märkte zu verbessern.⁶²⁰ Sein Ausruf in einem wissenschaftlichen Artikel ist es Wert zitiert zu werden: "If only we could tackle the problems of peace with the same energy and whole-heartedness as we tackle those of war!"⁶²¹

Die unterschiedlichen Facetten dieser Debatte sind bekannt. In Afrika hatte die Liberalisierungspolitik von IWF/Weltbank etwa darauf gedrängt, staatliche Marktinterventionen abzuschaffen, damit verbunden war auch der Abbau von Vorratslagern, wobei diese immerhin noch zum Teil, weniger groß bzw. weniger gut finanziert, weiterbestehen. Exportbeschränkungen sind in Afrika, so die Mehrheitenmeinung tatsächlich kontraproduktiv, u.a. weil Gebiete mit Überschussproduktion von solchen mit Mangel abgeschnitten würden, bloß weil eine Landesgrenze dazwischenliegt.⁶²² Die Frage nach Vorratslagern, um Preisschwankungen abzumildern ist heute wieder aktuell und wird erneut diskutiert.⁶²³ Auch in den Industrieländern hat sich allerdings in den letzten Jahren viel geändert: Im Zuge des Wandels der EU-Agrarpolitik wurden auch hier öffentliche Vorratslager zur Preisstabilisierung abgebaut.⁶²⁴ Die Finanzmärkte können Instrumente bereitstellen, um sich gegen Preissteigerungen abzusichern⁶²⁵, ebenso können sie Preissteigerungen ('bubbles') und Preisschwankungen ('volatility') auslösen. Insofern im Bereich von Grundnahrungsmitteln spricht viel für staatliche Interventionen, angepasst an den Stand der Entwicklung.⁶²⁶

8.1. Rohstoffe Völkerrecht

Als in den siebziger Jahren über eine Neue Weltwirtschaftsordnung verhandelt wurde, wurden, um eine Preiserhöhung und Preisstabilisierung auf den internationalen Rohstoffmärkten zu erreichen, Internationale Rohstoffabkommen ausgehandelt. Diese waren mit diversen Problemen behaftet, hatten immerhin für eine gewisse Zeit Bestand und bis heute gibt es formelle und informeller Kartelle in diesem Bereich.⁶²⁷ Eine internationale Institution zur Rohstoffmarktverwaltung und Preisstabilisierung wurde ebenfalls gegründet. Der sogenannte Erste Schalter, eine internationale

⁶²⁰ Keynes, J.M. (1938, 1942).

⁶²¹ Keynes, J.M. (1938), S. 454.

⁶²² Zur Agrarliberalisierung in Afrika: Hermanns, U. (2005b, 2005c); aktuell zu Sambia inhaltlich ähnlich argumentierend Neubert et al. (2011).

⁶²³ Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials, COM (2011) 25 final, 02.02.2011, S. 4.

⁶²⁴ Reichert, T. (2010), S. 23.

⁶²⁵ Hermanns, U. (2008), S. 178.

⁶²⁶ Hermanns, U. (2005b, 2005c).

⁶²⁷ Die Erfahrungen werden zusammengefasst in Hermanns, U. (2008), S. 174-177.

Institution mit Sitz in Amsterdam, verfügt seit dem 19.6.1989 über die erforderliche Mindestfinanzierung und ist somit im Prinzip handlungsfähig.⁶²⁸

Die Verhandlungen über eine Neue Weltwirtschaftsordnung haben dem Völkerrecht wichtige Impulse gegeben, speziell durch die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten (1974). Diese Charta enthält an zentraler Stelle das völkerrechtliche Prinzip der souveränen Verfügungsgewalt über natürliche Ressourcen ('permanent sovereignty over natural resources')⁶²⁹, welches nach allgemeiner Auffassung gewohnheitsrechtlichen Status hat.⁶³⁰ Dazu wird eine Sonderbehandlung von Entwicklungsländern in diesem Bereich postuliert.⁶³¹ Weiterhin wird in der Charta die Bildung von Erzeugerkartellen erlaubt⁶³², siehe dazu Box 11.

Unter natürliche Ressourcen fallen sowohl Umweltgüter als auch Rohstoffe.⁶³³ Hier soll versucht werden, umwelt- und ressourcenrechtliche Grundprinzipien des Völkerrechts auszumachen und auf ihre Gültigkeit zu überprüfen.⁶³⁴ Selbst wenn dieser Prinzipien teils keine allgemeine Akzeptanz vorweisen können⁶³⁵, könnten sie immerhin Orientierung bei Verhandlungen über Umwelt- und Ressourcenfragen ermöglichen.

Wichtig ist festzuhalten, dass schon während der Verhandlungen um die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten bestimmte Aspekte umstritten waren. Umstritten war etwa eine für Investoren ungünstige Passage über Entschädigung bei Enteignung. Uneinigkeit gab es auch bei der Bildung von Erzeugerkartellen sowie der Gewährleistung einer kontinuierlichen Versorgung mit Rohstoffen.⁶³⁶ Nach einer Überarbeitung konnte aber bei den Abstimmungen im Ausschuss ein

⁶²⁸ Hermanns, U. (2008), S. 174.

⁶²⁹ "Article 2, 1. Every State has and shall freely exercise full permanent sovereignty, including possession, use and disposal, over all its wealth, natural resources and economic activities." GA Res. 3281, UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31, UN Doc. A/9631 (1974) 50.

⁶³⁰ Durner, W. (2000), S. 48.

⁶³¹ Tomuschat, C. (1976), S. 457.

⁶³² Art. 5. GA Res. 3281, UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31, UN Doc. A/9631 (1974) 50.

⁶³³ Durner, W. (2000), S. 17.

⁶³⁴ Die Untersuchung von Durner, W. (2000) liegt hier zugrunde, weil sie nach Statusprinzipien sucht, die als echte Rechtsprinzipien gedeutet werden können und im Rahmen mehrerer rechtliche Verträge und bei verschiedenen Umweltgüter und Ressourcen anwenden lassen. Das Umweltvölkerrecht ist unsicher in Bezug auf solche Prinzipien, eine teils andere Liste findet sich etwa in Sands (2003), S. 231-290.

⁶³⁵ Skeptisch bezüglich einer völkergewohnheitsrechtlichen Geltung von neueren Prinzipien wie etwa 'sustainable development', 'common concern' ist Beyerlin (2000), der sich immerhin in Bezug auf das Vorsorgeprinzip aber optimistischer äußert. Erwähnt wird auch der mögliche Kandidat für eine ius cogens Norm, "massive pollution of the atmosphere or the seas", welches von der International Law Commission als "international crime" eingestuft wird. Beyerlin (2000), S. 59-63.

⁶³⁶ Tomuschat, C. (1976), S. 450. Umstritten waren besonders ein Artikel zur Enteignung, der u.a. gegen den allgemeinen Standard in den bilateralen Investitionsabkommen verstieß und internationale Schiedsgerichtsbarkeit ausschloss, Art. 2, Abs. 2 (c); eine Verpflichtung heimische Agrarproduzenten zu organisieren, zum Vorteil der Entwicklungsländern, Art. 5 Satz 2; , eine Abrüstungsklausel, Art. 15; ein Artikel der die Abschaffung von Kolonialismus, Apartheid, Diskriminierung, Neo-Kolonialismus sowie aller Formen von Aggression und Besatzung und Unterdrückung, Art. 16; sowie ein Artikel, der "just and equitable terms of

breiter Konsens erzielt werden, Artikel 14, der internationale Rohstoffabkommen als sinnvoll ansieht, wurde bei nur einer Enthaltung angenommen.⁶³⁷ Nur bei Abstimmung in der Generalversammlung stimmten die Industrieländer dann nicht mehr zu.⁶³⁸

Das Prinzip der nationalen Verfügung über natürliche Ressourcen wird nicht zuletzt deshalb zum Völkergewohnheitsrecht gezählt, weil es eine sehr breite Anwendung vorzuweisen hat, darunter im Umweltvölkerrecht. Schon zuvor in der Abschlusserklärung der Stockholmer Umweltkonferenz (1972) der Vereinten Nationen wurde in Art. 21, eine ähnliche Formulierung verwendet.⁶³⁹ Diese Abschlusserklärung kombiniert das Prinzip der nationalen Verfügung mit einem Schädigungsverbot, welches so gedeutet wird, dass dies die staatliche Souveränität in der Verfügung über die eigenen Ressourcen so begrenzt, dass eine Schutzpflicht hinzukommt, die ein staatliches Verhalten ausschließt, dass erhebliche Umweltschäden in den Hoheitsgebieten anderen Staaten verursacht.⁶⁴⁰ Diese Kombination findet sich danach in sehr vielen Abkommen wieder.⁶⁴¹ Viel weiter reicht dies nicht. Die Entwicklungsländer haben immer wieder Versuche blockiert, beispielsweise eine genuine Pflicht, dass ein Staat seine Umwelt schützen muss, in internationalen Instrumenten zu verankern, etwa bei der Waldgrundsatzerklärung von 1992.⁶⁴² Es gibt allerdings Abkommen, etwa die Biodiversitätskonvention, die einen solche Schutzpflicht enthalten.⁶⁴³

Das Prinzip der angemessenen Nutzung 'equitable utilization bzw. equitable use' gemeinsamer Güter ('shared resource') wird etwa im Wasserbereich angewandt, typischerweise betrifft er Rohstoffe, die

trade" i.S. einer Terms-of-Trade Anpassung der Exportpreise der Entwicklungsländer im Vergleich zu ihren Importpreisen fordert, Art. 28. Tomuschat, C. (1976), S. 463; siehe auch Durner, W. (2000), S. 48.

⁶³⁷ "Die dann folgende Abstimmung über die einzelnen Artikel des Entwurfs der Charta zeigte, daß auch im Bereich des internationalen Wirtschaftsverkehrs der Konsens der Staatenwelt keine bloße Gedankenutopie, sondern eine durchaus greifbare Realität darstellt. So wurden von den 13 Absätzen der Präambel elf ohne Gegenstimme und ohne Enthaltungen verabschiedet. Für das Kapitel I: Grundprinzipien des internationalen Wirtschaftsverkehrs, lauten die entsprechenden Zahlen dreizehn; zehn, während in Kapitel II das Bild nicht so günstig ausfällt; immerhin sind auch dort von 28 Artikeln 12 ohne Gegenstimme und ohne Enthaltung sowie ein weiterer (Art. 14) bei nur einer Enthaltung angenommen worden. Die Schlußabstimmung im Ausschuß (6.12.1974) brachte ein Ergebnis von 115 befürwortenden Stimmen zu sechs negativen Voten bei zehn Enthaltungen." Tomuschat, C. (1976), S. 453.

⁶³⁸ Bei der Abstimmung in der UN-Generalversammlung über die Charta stimmten die USA, Großbritannien, BRD, Belgien, Luxemburg, Dänemark dagegen und andere westliche Staaten enthielten sich der Stimme. Tomuschat, C. (1976), S. 444.

⁶³⁹ "Die Staaten haben nach Maßgabe der Charta der Vereinten Nationen und der Grundsätze des Völkerrechts als souveräne Recht zur Ausbeutung ihrer eigenen Ressourcen nach Maßgabe ihrer eigenen Umweltpolitik sowie die Pflicht dafür zu sorgen, daß durch Tätigkeiten innerhalb ihres Umwelt- und Kontrollbereiches der Umwelt in anderen Staaten oder in Gebieten außerhalb ihres nationalen Hoheitsbereichs kein Schaden zugefügt wird." Stockholm Declarations, 1972, 11 ILM 1972, S. 1614. Wiederholung in der Rio-Erklärung 1992 in Grundsatz 2 unter Hinzufügung von Entwicklung. Durner, W. (2000), S. 48-50.

⁶⁴⁰ So gibt sogar ein präventives Verbot, solche Schäden zu verursachen, das sich allerdings auf "vorsätzliche oder fahrlässige Verursachung von Schäden beschränkt, ohne damit automatisch jedes gefährliche Verhalten zu untersagen" Durner, W. (2000), S. 52.

⁶⁴¹ In der Klimarahmenkonvention, der Biodiversitätskonvention, der Wüstenkonvention, der Rio 1992 Erklärung. Siehe Durner (2000), S. 48-50.

⁶⁴² Es gibt im VR somit kein allgemeines Schädigungsverbot für die eigenen Umwelt. Durner, W. (2000), S. 60.

⁶⁴³ Durner, W. (2000), S. 60.

Nachbarstaaten untereinander teilen, die nach dem Grundsatz der angemessenen Nutzung ('equitable and reasonable utilization') aufgeteilt werden sollen.⁶⁴⁴ Es gibt es weiterhin viele Beispiele dafür, dass Staaten gemeinsame Güter gemeinsam verwalten, etwa gemeinsame Projekte bei Öl- und Gasvorkommen, Fischereizonen, Erschließungen des Kontinentalschelfs und die Verwaltung gemeinsamer Tierherden und Verkehrszonen.⁶⁴⁵ Schwer ist aber, eine solches Prinzip ohne weiteres auf andere Bereiche zu übertragen und von einem allgemein anwendbaren Prinzip zu sprechen.⁶⁴⁶ Im Seerechtsbereich ist bei gemeinsamen Fischressourcen die Rede von "same stock" und es besteht eine Kooperationspflicht der Staaten, solche Ressourcen zu schützen oder gemeinsam zu verwalten.⁶⁴⁷ In anderen völkerrechtlichen Verträgen, etwa zur Nutzung des geostationären Orbits ist die Rede von gerechter Nutzung bzw. Billigkeit ('equitable use').⁶⁴⁸ Das Prinzip der Gemeinschaftsgüter ('res communis') wird für die Hohe See und den Weltraum angewandt, hier hatte Grotius argumentiert, dass diese deshalb Gemeinschaftsgüter seien, weil sie sich der Aneignung faktisch entziehen. In einer Weiterentwicklung dieser Prinzips wird das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit ('common heritage of mankind') für diese Bereiche verwendet.⁶⁴⁹ Hier kommen auch Schutzpflichten dazu. Fischereiressourcen und der Weltraum sollen genutzt werden: "for the benefit and in the interests of all countries."⁶⁵⁰ Ausgangspunkt ist aber, dass staatliche Hoheitsrechte hier von vorneherein nicht anerkannt werden.⁶⁵¹ Das Prinzip des gemeinsamen Erbes der Menschheit wird etwa auf den Tiefseeboden angewandt und enthält zwar die Möglichkeit, dass private Akteure aktiv werden, ebenso wird ein internationales Konsortium aller Staaten und eine billige Verteilung ('shared equitably') von Nutzungsvorteilen vorgesehen (dies kritisieren die Entwicklungsländer, dass dies nicht ebenfalls auf die Antarktis und die Polarzone Anwendung findet).⁶⁵² Schließlich enthalten die Klimarahmenkonvention und das

⁶⁴⁴ Durner, W. (2000), S. 62-63.

⁶⁴⁵ Durner, W. (2000), S. 75, 74-137.

⁶⁴⁶ Durner, W. (2000), S. 62-63, 135-137; siehe die Beispiele in: S. 74-137. Es wird immer wieder gefordert, dieses Prinzip auf Luft anzuwenden. Durner, W. (2000), S. 109.

⁶⁴⁷ Durner, W. (2000), S. 97.

⁶⁴⁸ Durner, W. (2000), S. 131.

⁶⁴⁹ Durner, W. (2000), S. 139-148.

⁶⁵⁰ Durner, W. (2000), S. 149.

⁶⁵¹ Und es gibt auch gegenläufige Prinzipien, etwa Zugangs- und Nutzungsfreiheiten für alle Staaten. Auch hier wurde aber immerhin der Versuch gemacht, etwa den Katalog der Meeresfreiheiten abschließend zu fixieren. In der Seerechtskonventionen 1982 findet sich eine nicht-abgeschlossene, beispielhafte Liste. Durner, W. (2000), S. 159.

⁶⁵² "Chapter III Common responsibilities towards the international community, Article 29, The sea-bed and ocean floor and the subsoil thereof, beyond the limits of national jurisdiction, as well as the resources of the area, are the common heritage of mankind. On the basis of the principles adopted by the General Assembly in resolution 2749 (XXV) of 17 December 1970, all States shall ensure that the exploration of the area and exploitation of its resources are carried out exclusively for peaceful purposes and that the benefits derived therefore are shared equitably by all States, taking into account the particular interest and needs of developing countries; an international regime applying to the area and its resources and including appropriate international machinery to give effect to its provisions shall be established by an international treaty of a universal character, generally agreed upon." GA Res. 3281, UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31, UN Doc. A/9631 (1974) 50. Durner, W. (2000), S. 188.

Biodiversitätsprotokoll das Prinzip des Gegenstands gemeinsamer Sorge ('common concern'), der für bestimmte Umweltgüter bzw. Rohstoffe ein Staatengemeinschaftsinteresse begründet.⁶⁵³ Dass der Erhalt der Umwelt in der Verantwortung aller Staaten liegt, wird ebenfalls schon in der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten in Artikel 30 erwähnt. Eine Blockade von Rohstoffen, die für eine umweltpolitische Neuorientierung unbedingt nötig sind, würde diesem Prinzip widersprechen. Hier bleibt allerdings der Adressat dieser Verpflichtung unklar, denn es wird von allen Staaten gesprochen wobei die Verpflichtungen einzelner Staaten ungewiss bleiben.⁶⁵⁴

Die argumentativen Probleme, die bei der Übertragung solcher völkerrechtlicher Prinzipien auf eine andere Fragestellung entstehen, sind gravierend. Dies muss aber nicht als Hemmschuh wirken, denn eine internationale Verhandlung ist sowieso eine Vorbedingung, um bei internationalen Rohstoffproblemen eine Lösung zu finden. Es liegen weiterhin, siehe unten etwa die Phosphatfrage in Box 10, Probleme vor, die eine ähnlich existentielle Abhängigkeiten von einer Ressource erkennen lassen, wie im Fall Wasser, sodass wenigstens der Einstieg und die Orientierung in dieser Debatte durch völkerrechtliche Prinzipien in diesem Bereich erleichtert wird.

Weitere völkerrechtliche Regeln sind erwähnenswert, die ebenso eine Orientierung ermöglichen oder es zulassen, extreme Handlungen wie plötzliche Boykotte von sehr wichtigen Rohstoffen, wodurch schwere wirtschaftliche Schäden ausgelöst werden, als völkerrechtswidrig einzustufen: Die Aggressionsdefinition der VN-Generalversammlung erstreckt sich nicht auf einen Boykott mit wirtschaftlichen Mitteln. Dagegen wird in der VN-Charta, Art. 4, Art. 1 Abs. 3, Art. 55 lit. a) und der Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten generell eine internationale Zusammenarbeit für erforderlich erachtet und es wird, wie schon in der Präambel der Friendly-Relations-Declaration (1970), hier in Artikel 32⁶⁵⁵, als inakzeptabel angesehen, wirtschaftliche Mittel einzusetzen, um eine Unterordnung eines Staates zu erzwingen oder Vorteile zu sichern.⁶⁵⁶ Dem Internationalen Pakt über wirtschaftliche, soziale und kulturelle Menschenrechte ist weiterhin zu entnehmen, dass im Extremfall durchaus individuelle Rechte auf "minimum entitlements" von Nahrung, Wasser etc.

⁶⁵³ Durner, W. (2000), S. 273, 279.

⁶⁵⁴ "Art. 30, The protection, preservation and enhancement of the environment for the present and future generations is the responsibility of all States. All States shall endeavor to establish their own environment and development policies in conformity with such responsibility. The environmental policies of all States should enhance and not adversely affect the present and future development potential of developing countries. All States have the responsibility to ensure that activities within their jurisdiction or control do not cause damage to the environment of other States or of areas beyond the limits of national jurisdiction. All States should co-operate in evolving international norms and regulations in the field of the environment." GA Res. 3281, UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31, UN Doc. A/9631 (1974) 50.

⁶⁵⁵ "Article 32 No State may use or encourage the use of economic, political or any other type of measures to coerce another State in order to obtain from it the subordination of the exercise of its sovereign rights." GA Res. 3281, UN GAOR, 29th Sess., Supp. No. 31, UN Doc. A/9631 (1974) 50.

⁶⁵⁶ Tomuschat, C. (1976), S. 456-457.

bestehen, wenngleich es vor allem in der staatliche Verantwortung liegt, danach zu streben, dies für seine Bewohner zu erfüllen und dies bei wirtschaftlicher Schwäche kaum auf hohem Niveau einzufordern ist.⁶⁵⁷ Auch hier gilt aber, dass diese völkerrechtlichen Regeln im Extremfall für den Rohstoffbereich relevant werden können.

Somit bestehen einige wichtige völkerrechtliche Prinzipien, die zumindest eine Orientierung ermöglichen. Dennoch ist bis heute nicht ganz klar, wie mit existentiell wichtigen Gütern, die für den "weltweiten ökonomischen Fortschritt"⁶⁵⁸ unerlässlich sind, deren Nicht-Verfügbarkeit "schwere wirtschaftliche Schäden"⁶⁵⁹ auslösen würden, umgegangen werden kann, wobei durchaus die Meinung vertreten werden kann, dass die Rohstoffe besitzenden Staaten unzureichenden Regeln ausgesetzt sind.⁶⁶⁰ Angesichts des Zeitalters des Völkerrechts der Kooperation und gewisser, überzeugender Grundprinzipien, scheint aber zumindest bei existentiellen Rohstoffen und erheblichen sicherheitspolitischen Spannungen denkbar zu sein, dass auch hier ein System zum Schutz kollektiver Interessen entwickelt werden kann, zumal sich das Umweltvölkerrecht sowieso, weg von bilateralen Konfliktlösungen, in diese Richtung entwickelt.⁶⁶¹ Dies ist beim Klimaschutz erkennbar, kann aber in Zukunft in diversen anderen Bereichen, etwa bei Rohstoffen für existentielle Überlebentechnologien, wie etwa für die landwirtschaftliche Produktion, Wasseraufarbeitung oder ggf. sogar für Rohstoffe, die für lebensrettende Medikamente benötigt werden, angewandt werden.

Box 10. Phosphatknappheit

Ein extremer Fakt zeigt diese Problemstellung auf. In einigen Jahren wird es nötig sein, die Phosphatversorgung der Welt zu multilateralisieren, einer internationalen Institutionen zu unterstellen und zu rationieren, da dieser Rohstoff dann zunehmend erschöpft sein wird.⁶⁶² Sonst würden Kriege um diesen für die Agrarproduktion existentiellen Rohstoff ausbrechen. In einem solchen extremen Fall sind Märkte nicht mehr als Ordnungsmodell geeignet. Die Hauptvorräte befinden sich in Marokko (37 %), danach folgt China (26 %), andere Staaten folgen mit geringen Werten, angeführt von den USA mit 7 %.⁶⁶³ Europa, Indien und Australien sind fast vollständig auf

⁶⁵⁷ Tomuschat, C. (2008), S. 46-47.

⁶⁵⁸ Tomuschat, C. (1976), S. 454.

⁶⁵⁹ Tomuschat, C. (1976), S. 454.

⁶⁶⁰ So schon, richtigerweise, das Rechtsempfinden von Christian Tomuschat angesichts des Öl-Embargos durch die arabischen Staaten. Tomuschat, C. (1976), S. 454.

⁶⁶¹ Durner, W. (2000), S. 281.

⁶⁶² PRI (2009), S. 1. Die holländische Initiative Nutrition Task Force ist hier besonders aktiv und versucht immer wieder, diese Frage auf die politische Agenda zu setzen. Sie fordert eine internationale Organisation für diese Problemstellung. Die Problemstellung ist mittlerweile weltweit bekannt und es gibt viele Forschungsgruppen, die Möglichkeiten, Phosphat zu recyceln, befassen und auch Regierungsstellen, darunter auch die Geheimdienste, die sich mit den sicherheitspolitischen Implikationen dieses Themas befassen. Siehe u.a. die Webseite <http://phosphorusfutures.net>.

⁶⁶³ Reserve base. PRI (2009), S. 16.

den Importe angewiesen.⁶⁶⁴ Es wird geschätzt, dass bei hohem Verbrauch die Vorräte in 75 Jahren erloschen sind. Bei weniger drastischen Szenarios sind es 170 Jahre.⁶⁶⁵ Es gibt diverse Möglichkeiten mit Rückgewinnung, Recycling etc. diese Knappheit abzumildern.⁶⁶⁶ Ebenso könnte der Verbrauch verringert werden. Alle dieser Fragen lassen sich besser multilateral abstimmen.

8.2. Rohstoffe China

Wie sieht die aktuelle Debatte bezüglich China aus? Festzuhalten ist zunächst einmal, dass die Vorkommen seltener oder strategisch wichtiger Rohstoffe generell oft auf wenige Länder beschränkt sind, sodass oft die Hälfte der Weltproduktion nur in einem Land stattfindet und fast die ganze Weltproduktion in drei Ländern. Länder mit wichtigen Rohstofflagerstätten sind Südafrika, Australien, China, Russland, Chile und Kongo, mit weniger großen Anteilen, USA, Kongo, Kanada, Kasachstan, Japan, Sambia und Indonesien.⁶⁶⁷ China ist somit, ebenso wie andere Staaten, schon deshalb auch von Rohstoffimporten abhängig, etwa von Chromit.⁶⁶⁸ Dies allein legt seinem Verhalten Grenzen auf.

Exportbeschränkungen können viele Formen annehmen, etwa mengenmäßige Beschränkungen (Quoten), Exportsteuern, sonstige Gebühren, Verzicht auf die Umsatzsteuer-Rückerstattung, erzwungene Mindestpreise, stringente Exportlizensierung (nur eine bestimmte Zahl von Unternehmen, die ein bestimmtes Volumen erreichen, bekommen eine Exportlizenz - dies kann aber auch aus umweltpolitischen Gründen angeraten erscheinen). In Südafrika gibt es für Platin ein Gesetz, welches bestimmte Kompensationen für die afrikanische Bevölkerung vorsieht, sowie bestimmte Regeln für das Schmelzen und die Verarbeitung sowie Abbaulizenzen.⁶⁶⁹ Dazu kommen Exportkartelle.

Ebenso gibt es viele Begründungen für Exportbeschränkungen. Das umweltpolitische Argument, dass der Abbau der Rohstoffe und die Weiterverarbeitung Umweltverschmutzung und einen hohen Energieverbrauch nach sich ziehen und somit umweltschädlich sind und Exportmaßnahmen allgemein die Profitabilität in diesem Bereich senken, und somit dem Umweltschutz dienen, ist offen

⁶⁶⁴ PRI (2009), S. 16.

⁶⁶⁵ PRI (2009), S. 21.

⁶⁶⁶ PRI (2009), S. 25-27.

⁶⁶⁷ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 9.

⁶⁶⁸ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 16.

⁶⁶⁹ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 12.

erkennbar zu einfach.⁶⁷⁰ Die jahrelange Diskussion dieser Frage hat gezeigt, dass einfache wirtschaftswissenschaftliche Modelle allein wenig aussagekräftig sind und es letztlich auf den Einzelfall ankommt und darauf, welche sonstigen, begleitenden Maßnahmen gewählt werden, damit ein umweltpolitisches Ziel erreicht wird, so argumentiert auch die WTO-Streitbeilegung.⁶⁷¹

Beispiel: Viele Exportbeschränkungen, etwa afrikanischer Ländern, finden sich im Holzbereich.⁶⁷² Die EU hat mit Russland ausgemacht, dass es im Falle eines WTO-Beitritts seine Exportsteuern für Holz abschaffen will, steht dahinter sicher nicht ein Wirtschaftswissenschaftler, der zeigen will, dass sein simplifiziertes Modell richtig ist und dass mit einem Abbau der Beschränkungen Umweltschutz erreicht wird, weil dadurch die Holzpreise in Russland ansteigen und damit mehr Wald geschützt wird. Dahinter stehen Interessengruppen, die große Mengen Holz in die EU importieren wollen.⁶⁷³

Industriepolitische Ziele können hinter Exportbeschränkungen stehen. Mit einer Exportquote, oder, weniger restriktiv, mit Exportsteuern lässt sich bei stark gestiegenen heimischen Preisen erreichen, dass das interne Preisniveau absinkt - entweder um zu ermöglichen, dass der Rohstoff bestehenden heimischen Produzenten noch zur Verfügung steht⁶⁷⁴, oder es geht eben darum, heimische Produzenten erst aufzubauen oder Investitionen anzulocken. Letzteres ist etwa das Ziel der Exportbeschränkungen für Leder in afrikanischen Ländern wie Äthiopien (das noch kein WTO-Mitglied ist, Verhandlungen finden statt). Diese Maßnahme ist in einem armen Land wie Äthiopien verständlich, denn traditionell hat ein englischer Hersteller jährlich eine große Menge Leder aufgekauft. Nun ist es möglich, Investitionen in die Schuhindustrie anzulocken.⁶⁷⁵ Weiterer Grund sind staatliche Einnahmen. Argentinien hat nach einer Abwertung seiner Währung gestaffelte Exportsteuern eingeführt.⁶⁷⁶ Auch mit inkohärenten Politiken kann man die Situation verschärfen: Die EU Kommission hatte mit AD-Zöllen auf Ferromolybdenum China sogar eingeladen Exportbeschränkungen zu nutzen. Anstatt AD-Zölle wurde ein 'undertaking' ausgehandelt, dass den

⁶⁷⁰ Am Beispiel Molybdenum wird gezeigt, dass hier nur eine Umlagerung auf die Weiterverarbeitung als Reaktion auf die Exportbeschränkungen erfolgte. Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 12.

⁶⁷¹ Handelsbeschränkende Maßnahmen können durch Art. XX gerechtfertigt werden. Ebenso müssen die komplexen Effekte eine Politik nicht immer perfekt und stimmig sein. Es muss aber eine "material contribution to the achievement of its objective" erkennbar sein. Ebenso wird erwähnt, dass eine Maßnahmen im Zusammenhang mit einer "comprehensive policy" stehen kann. WT/DS332/AB/R, 3 December 2007, Para. 150-151.

⁶⁷² OECD (2010a), S. 17-18.

⁶⁷³ EU Raw Materials Annual Report (2009), S. 3/23.

⁶⁷⁴ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 12, siehe für das Beispiel Indien, Chromit, S. 16-19.

⁶⁷⁵ Nicht publizierte Informationen, die dem Verfasser zur Verfügung stehen. Siehe ergänzend zu Äthiopien auch Altenburg, T. (2010), S. 20-24.

⁶⁷⁶ OECD (2010b), S. 18.

Export auf 8861 t beschränkte.⁶⁷⁷ Schließlich können auch Industrieentscheidungen zu Problemen mit Rohstoffen führen, siehe das folgende Beispiel:

Beispiel Koks - In Europa und Amerika wurden seit 1998 Kokereien mit einer Kapazität von knapp 20 Mio. Tonnen stillgelegt, aber nur Anlagen von etwa 6 Mio. Tonnen neu gebaut.⁶⁷⁸ Grund dafür war auch, dass die Produktion von Koks Umweltprobleme nach sich zieht und in diesen Ländern nur mit hohen Auflagen erlaubt ist.⁶⁷⁹ Insofern kam es gelegen, dass China dies übernahm. Am Rande: Dies ist ein Beispiel für das umweltpolitische 'race-to the bottom'-Argument. Hier geht es zwar nicht im engen Sinne um Abwanderung schmutziger Industrie in Entwicklungsländer, die mit weniger starker umweltpolitischer Regulierung ausgestattet sind - es geht immerhin mittelbar darum. China (das für seine Stahlwerke zuvor Koks importiert hatte) legte später eine Exportquote und Exportsteuer von 40 % für Koks auf, daraufhin kamen chinesische Exporte fast zum Erliegen.⁶⁸⁰ China hatte damals einen Weltmarktanteil von 47,0 %.⁶⁸¹ Japan ist ganz von importiertem Koks abhängig. Der Stahlpreis stieg durch den Anstieg der Kokspreise nicht nachhaltig an.⁶⁸² Insgesamt gesehen wurden durch die chinesischen Maßnahmen keine Spannungen ausgelöst. Dazu hat beigetragen, dass die Kohlereserven auf der Welt relativ gleichmäßig verteilt sind, es gibt keine Knappheitssituation und es sind 'nur' erneute Investitionen in den Ausbau von Kokereien nötig. Eine Forderung aus dynamisch ordoliberaler Sicht bleibt aber bestehen. Die Forderung nach Transparenz und einer, nicht absoluten, aber doch merklichen Konstanz der Wirtschaftspolitik. Wenn China klar erklären könnte, dass es in diesem Bereich seine Exportbeschränkungen in Zukunft beibehalten würde, würden Investitionsentscheidungen in den USA und Europa planbar. Es wäre aus deren Sicht ärgerlich, wenn China in einigen Jahren seine Beschränkungen doch wieder abschaffen würde.⁶⁸³ Aber selbst dann könnten die U.S. und EU Märkte mit den durch die WTO erlaubten handelspolitischen Maßnahmen geschützt werden.

Beispiel Seltene Erden - Hier verfügt China über einen viel höheren Weltmarktanteil, von 96,99 %.⁶⁸⁴ Ebenso ist unumstritten, dass Zukunftstechnologien, um Elektroautos zu entwickeln, Energie einzusparen und Treibausemissionen zu reduzieren, entscheidend davon abhängen.⁶⁸⁵ Dies sind im

⁶⁷⁷ "Investments in the mining industry, which are necessarily long-term and require large amounts of capital and know-how, may be affected by the possibility of sharp changes in world prices either due to the imposition of export restrictions or to their sudden removal." Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 13.

⁶⁷⁸ Deutsche Bank Research (2004), S. 10-11.

⁶⁷⁹ OECD (2010b), S. 89.

⁶⁸⁰ OECD (2010b), S. 90-92.

⁶⁸¹ OECD (2010b), S. 90.

⁶⁸² OECD (2010b), S. 92.

⁶⁸³ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 6.

⁶⁸⁴ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 10.

⁶⁸⁵ "metals are increasingly essential to the development of technologically sophisticated products. They play a critical role in the development of innovative "environmental technologies" to boost energy efficiency and

Moment nicht mehr und nicht weniger als die Schicksalsfragen der Menschheit. Vor diesem Hintergrund aus gesehen sind die chinesischen Maßnahmen bezüglich Seltener Erden problematisch

- 2004 wurde eine Exportquote für Seltene Erden etablieren, die danach Schritt-für-Schritt verringert wurde, wobei dies bislang keine extremen Knappheiten ausgelöst hat. Es wurden Exportsteuern von 15 % bis 25 % erhoben und die Umsatzsteuerrückerstattung ausgesetzt.⁶⁸⁶ Unklar ist, ob es das in der Presse berichtete Seltene-Erden-Embargo Chinas gegen Japan aus politischen Gründen nach einem Zusammenstoß zweier Schiffe an den umstrittenen Diaoyu/Senkaku Inseln gegeben hat.⁶⁸⁷ Nach Handelsstatistiken hat China die Lieferungen 2010 nach Japan sogar erhöht, um 38,7 % auf 15.000 t.⁶⁸⁸ China hat klargestellt, dass es seine Exportbeschränkungen aufrechterhalten und die Mengen weiter verringern will. Es argumentiert, dass die Seltenen Erden im eigenen Land in begrenzten Vorräten zur Verfügung stehen und der eigenen Industrie zugute kommen sollen.⁶⁸⁹ Zwischen 2005 und 2010 gingen die Exportquoten von 65.600 t auf 30.300 t zurück. Im Dezember 2010 wurde bekannt, dass für das 1. Halbjahr 2011 im Vergleich zum Vorjahreshalbjahr eine weitere Verringerung um 35,2 % auf 14.400 t vorgesehen ist. Dies löste wieder Proteste aus. Dabei wurde aber nicht beachtet, dass dies im Vergleich zum 2. Halbjahr 2010, als das Kontingent nur bei 8.000 t lagen, eine Steigerung um mehr als 80 % war.⁶⁹⁰ Kurz: China erhöhte die Exportquote letztlich wieder, im Einklang mit den Äußerungen von Premierminister Wen Jaibao im Herbst 2010 in Brüssel, und scheint somit auf den politischen Druck zu reagieren. Bemerkenswert ist weiterhin, dass zwei der führenden und weiterhin auch für den Export seltener Erde lizenzierten Unternehmen ausländische Kapitalbeteiligungen vorweisen können (Baotou Rhodia Rare Earth Co. Ltd., französisch und U.S. amerikanisch; Zibo Jiahua Advanced Material Resources Co. Ltd., kanadisch).⁶⁹¹ Diese Steigerung der Exportquoten hat nicht zu einer Beruhigung bei den Preisen geführt, welche derzeit zweistellig ansteigen.⁶⁹²

reduce greenhouse gas emissions. Hydrogen-fuel based cars, for example, require platinum-based catalysts; electric-hybrid cars need lithium batteries; and rhenium super alloys are an indispensable input for modern aircraft production. In addition, there are few substitutes available in the short-term for these raw materials." Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 4.

⁶⁸⁶ Sodass Magnetprodukten nun 31 % mehr für Seltene Erden bezahlen, als ihre chinesischen Konkurrenten. Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 21.

⁶⁸⁷ China Economic Review (2010), S. 4-5.

⁶⁸⁸ GTAI (2011a), S. 3.

⁶⁸⁹ "There are limited commercially viable rare earth resources and reserves. The largest proportion of these reserves lie in China (27 million tonnes) and are equivalent to about 30% of the world's reserves, while the US accounts for another 13 million tonnes, Australia 5 million tonnes and India 2.3 million tonnes. China supplies approximately 95% of global demand and consumes about 60% of the global supply, but its reserves of rare earths are finite. The Chinese government has indicated that if the exploitation of these resources is not controlled, they could be exhausted in 20-30 years." Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 19-20.

⁶⁹⁰ GTAI (2011a), S. 1.

⁶⁹¹ GTAI (2011a), S. 2.

⁶⁹² Info zu Preisen auf der Webseite <http://www.kaiserbottomfish.com/s/Education.asp?ReportID=362761>. Zugriffen: 06.05.2011.

Außerhalb von China erreicht die Produktion in Indien und Russland keine hohe Qualität und im Jahre 2010 war das Stand so, dass allein in Australien eine neue Investition in Planung war.⁶⁹³ Der Informationsstand hat sich heute geändert. Es ist zuerst einmal bekanntgeworden, dass die USA 1990 für ein Drittel der Weltproduktion aufkam, seit 2000 die Produktion aber eingestellt hatte. In vielen Ländern befinden sich Lagerstätten und die Produktionen wird wieder begonnen oder Investitionen getätigt, darunter auch in Deutschland.⁶⁹⁴ Die Australische Firma Lynas will ihre Produktion im 3. Quartal 2011 wieder aufnehmen und bis Jahresende 2012 22.000 t Seltene Erden herstellen.⁶⁹⁵ Ob dieses Rohstoffproblem in absehbarer Zeit zu den Akten gelegt werden kann, bleibt allerdings unklar, weil Seltene Erden Variationsbreiten hinsichtlich Qualität haben und es teils spezielle Bedürfnisse der Käufer gibt.

China will offenkundig mit den Exportbeschränkungen für Seltene Erden auch industriepolitische Ziele erreichen, nämlich dass sich die Produktion weiterverarbeiteter Produkte aus diesen Rohmaterialien nach China verlagert. So werden starke Magneten aus Seltenen Erden hergestellt, die in Phantasiespielfiguren, in LED-Haftlampen, in Angeln, Fahrraddynamos, elektrischen Gitarren, Lautsprechern, Kopfhörern und Achterbahnen eingesetzt werden können. Ebenso werden diese in Festplatten, Magnetmotoren, Windenergieanwendungen, Computern, Automobilen bzw. Hybridautos eingesetzt.⁶⁹⁶

WTO-Streitfall Exportbeschränkungen - Die USA, die EU und Mexiko haben gegen China bezüglich seine Exportbeschränkungen in der WTO geklagt. Es ist durchaus denkbar, dass China diese Klage gegen Exportbeschränkungen, die es zusätzlich, über das Beitrittsprotokoll hinaus, verhängt hat, verliert.⁶⁹⁷ China hat Exportzölle für 84 Rohstoffe von 40 % bis 20 % im Draft Protocol on the Accession of the PRC notifiziert, darunter finden sich keine Seltenen Erden, wenngleich z.B. Metalle⁶⁹⁸ wie Niobium, Tantalum (die bei elektronischen Komponenten benötigt werden) und Antimony (diverse Anwendungen, etwa in Batterien).⁶⁹⁹ In Art. 11 Abs. 3 wird ausgeführt: "China shall eliminate all taxes and charges applied to exports unless specifically provided for in Annex 6 of this Protocol (...)"⁷⁰⁰ im Working Party Bericht wird Chinas Foreign Trade Law kritisiert, welches Exportlizenzierung weiterer Waren bei Angebotsknappheit oder Erschöpfung natürlicher Ressourcen ermöglicht und China erklärt sich bereit, dass dieses Gesetz mit den GATT Bedingungen in Art. XX (g)

⁶⁹³ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 20.

⁶⁹⁴ Grossarth, J. (2011), S. 1. Mehr Verweise in GTAI (2011a).

⁶⁹⁵ GTAI (2011a), S. 2, siehe auf das Schaubild in Grossarth, J. (2011).

⁶⁹⁶ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 8.

⁶⁹⁷ USA, EU, Mexico vs. China - Exportation of Various Raw Materials, DS394, DS395, DS398.

⁶⁹⁸ Korinek, J., Kim, J. (2010), S. 7.

⁶⁹⁹ WT/ACC/CHN/49, Annex 6, S. 164.

⁷⁰⁰ WT/L/432, 23 November 2001, Absatz 11, Para. 3, S. 7 sowie Annex 6, S. 93-95.

und Art. XI in Übereinstimmung gebracht werden wird, Para. 162. Dies folgt so aus der Liste des Working Party Berichts in Para. 342, in dem Para. 162 hervorgehoben wird. Nur die in Para. 342 erwähnten Paragraphen sind integraler Bestandteil des WTO-Abkommens für China, dies wird wiederum im Draft Protocol on the Accession festgehalten, siehe Para. 1.2.⁷⁰¹ Somit ist klar, dass, obwohl die spezifischen Beitrittsbedingungen gelten, jedenfalls auch das GATT für China relevant ist und für den Streitfall wird ausschlaggebend sein, ob China den Bedingungen, die in GATT Art. XI.2 (a) oder GATT Art. XX erwähnt sind, genügt.

GATT Art. XI.2 (a) ermöglicht temporäre mengenmäßige Beschränkungen, um kritische Situationen der Nahrungsmittelknappheit zu bekämpfen und bei kritischen Knappheiten anderer essentieller Produkte. Dieser Artikel wurde bislang nicht benutzt und weist kein Fallrecht auf.⁷⁰² Art. XI.2 (b) ist nicht benutzbar, denn hier geht es um Agrar- und Fischprodukte.

GATT Art. XX (g) erfordert zum Schutz natürlicher Ressourcen eine Einschränkung bzw. Regulierung heimischer Produktion. Wenn China die heimische Produktion nicht einschränkt und es nicht erkennbar ist, dass diese Politik einen Beitrag zu umweltpolitischen Zielen leistet, dürfte eine Berufung auf GATT Art. XX auf Schwierigkeiten stoßen, dies zeigen frühere WTO-Streitbeilegungsfälle. China hat eine Chance mit dem Argument, dass Exportquoten viele kleine Firmen, die illegal seltene Erden abbauen, abschrecken sollen. Erst wenn China zusätzliche umweltpolitische Maßnahmen, die damit in Zusammenhang stehen, vorweisen kann, dürfte es aber wahrscheinlicher werden, den Panel zu überzeugen.⁷⁰³

Die bestehenden GATT-bzw. WTO-Regeln erlauben somit eine Überprüfung anhand mehrerer Kriterien, wenngleich die Kriterien bislang vor allem bezüglich umweltpolitischer Maßnahmen hin

⁷⁰¹ WT/ACC/CHN/49, Para. 162, S. 32; Para. 342, S. 71; sowie Para. 1.2, S. 73.

⁷⁰² Eine ganze Reihe von Streitfällen mit Bezug auf den Landwirtschaftsbereich beziehen sich auf Art. XI.2 (b) und die weiteren Unterparagraphen (i)-(iii) und den abschließenden Paragraph. Aus diesen Fällen könnten in einen zukünftigen Streitfall Anregungen in Bezug auf Art. XI.2 (a) entnommen werden. Dennoch bleibt festzuhalten, dass die Begriffe und der Fokus anders ist. Es geht um 'temporary surplus' anstatt um 'critical shortages'. In den Verhandlungsdokumenten zu diesem Artikel findet sich etwa die Notiz, dass 'prevent' bedeutet, dass zu bevor eine kritische Knappheit auftritt, Maßnahmen ergriffen werden dürfen. Der U.S. Delegierte vertritt die Ansicht, dass 'critical shortage' bei Nahrungsmitteln z.B. bei einer Hungersnot vorliegt. Während der Konferenz in Havanna, Kuba, wurde ausgeführt, dass 'essential to the exporting country' so gedeutet werden sollte, dass die Wichtigkeit eines Produktes relativ zu dem betroffenen Land bewertet werden müsse. GATT Analytical Index (1995), S. 326. Kurz: Es geht hier um ein weit gespanntes Netz von Begriffen, wobei China diese Kriterien ggf. bei Seltenen Erden teils erfüllen kann, weil seine Vorkommen tatsächlich begrenzt sind. Auf der anderen Seite bleibt es offen, wie ein Panel diese Begriffe auslegen wird.

⁷⁰³ Handelsbeschränkende Maßnahmen können durch Art. XX gerechtfertigt werden. Ebenso müssen die komplexen Effekte eine Politik nicht immer perfekt und stimmig sein. Es muss aber eine "material contribution to the achievement of its objective" erkennbar sein. Ebenso wird erwähnt, dass eine Maßnahmen im Zusammenhang mit einer "comprehensive policy" stehen kann. WT/DS332/AB/R, 3 December 2007, Para. 150-151.

entwickelt wurden. Falls Art. XX (g) keine Rechtfertigung erlaubt, könnte die WTO-Streitbeilegung einen neuen Argumentationsstrang basierend auf Art. XI.2 (a) eröffnen, der bei der Knappheit essentieller Produkte Anwendung findet. Sie müsste dazu kritische Knappheit zuerst einmal definieren. Dies ist durchaus möglich: Etwa substantielle Preissteigerungen, eine voraussehbare Erschöpfung von Lagerstätten über einen mittleren Zeithorizont und die essentieller Relevanz dieser Produkte für die eigene Wirtschaft. Sodann müsste überprüft werden, wie 'temporarily applied' ausgelegt werden kann. Das letztere Kriterium macht deutlich, dass eine Abwägung mit den Interessen anderer Mitgliedstaaten bereits im alten GATT-Text enthalten ist - hier könnte die Streitbeilegung auf dem Wege der Rechtsfortbildung etwa entscheiden, dass ein zeitlich durchgängiges, vollständiges Handelsembargo nicht mit dem GATT vereinbar ist - und fordern, dass nach einer gewissen Zeit kleine Mengen für den Verkauf an andere Staaten wieder zur Verfügung gestellt werden müssten, damit kein Verstoß gegen die GATT-Regeln vorliegt. Eine Reihe neuer WTO-Mitgliedern haben unterzeichnet, dass sie Exportbeschränkungen nur im Einklang mit den WTO-Regeln, u.a. denen in Art. XI und Art. XX, anwenden.⁷⁰⁴

Box 11. Exportkartelle

Vor dem Hintergrund der WTO-Klage gegen Exportzölle ist ein Exportkartell für China eine Alternative. Wenn China den WTO-Fall verlieren sollte, hätte es die Möglichkeit eine Exportassoziation von Produzenten Seltener Erden zu gründen, die dann gemeinsam für die Exportmärkte Preise und Mengen festlegen können. Dies wird in China derzeit diskutiert.⁷⁰⁵ 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. In den USA gab es 184 aktive Exportkartelle, davon 132 im Bereich nicht-weiterverarbeiteter Güter (d.h. Rohstoffe oder landwirtschaftliche Produkte), über die restlichen 52 gibt es keine Informationen (1996). Wettbewerbsbehörden können Exportkartelle anderer Länder in Frage stellen, wenn sie Effekte auf die eigenen Wirtschaftsräume haben.⁷⁰⁶

Sichtbar wird hier eines: Bei einer wirklich gravierenden, weltweiten Problemlage im Rohstoffbereich, die alle Staaten betrifft, sind die GATT/WTO-Regeln zusammen mit den bestehenden Wettbewerbsregeln und dem völkergewohnheitsrechtlichen Prinzip der nationalen

⁷⁰⁴ OECD (2010a), S. 24.

⁷⁰⁵ "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 (2011c), S. 8.

⁷⁰⁶ Hermanns, U. (2005a), S. 82.

Verfügung nicht ausreichend, um eine faire Lösung für alle Staaten zu ermöglichen. In diesem Fall müssten multilaterale Lösungsformen entwickelt werden, um erhebliche weltweite sicherheitspolitische Spannungen zu vermeiden, siehe Box 12.

Wettbewerbspolitische Dimension Rohstoffe - Die Rohstoffdebatte hat eine weitere wettbewerbspolitische Dimension. Die zunehmende Konzentration privater Akteure in diesen Bereichen, etwa von Firmen wie BHP Billington, Vale, Rio Tinto und Anglo-American hat einen destabilisierenden Einfluss, weil diese an weiter steigenden Preisen und ggf. sogar an einer Verknappung des Angebots interessiert sind. BHP Billington ist in 25 Länder weltweit aktiv. Diese Konzerne versuchen sie sich weiter zu vergrößern, so versuchte BHP Billington Rio Tinto zu übernehmen. Im Bereich des Agrarhandels ist seit langem in diversen Bereichen ein hohes Konzentrationsniveau erreicht. So wurde Cargill erlaubt den Getreidehandel von Continental zu kaufen, welches zu einem 40 % Marktanteil in den USA führte. Obwohl Verkäufe angeordnet wurden, erlaubten die U.S. Wettbewerbsbehörde damit, dass der größte Getreidehändler den zweitgrößten Getreidehändler kauft.⁷⁰⁷ Ebensoles erfolgte bei Saatgut und Agrochemikalien ('life science'), sodass von Experten bereits Verhandlungen darüber in der WTO vorgeschlagen wurden.⁷⁰⁸ Dass die EU Kommission in ihrer aktuellen Kommunikation zur Rohstofffrage Wettbewerbspolitik erwähnt, ist bemerkenswert.⁷⁰⁹ Die internationale Kooperation der Wettbewerbsbehörden muss zu diesen Fragen intensiviert werden.

Deutsche Rohstoff AG - Vor diesem Hintergrund ist es ggf. sogar als positiv zu bewerten, dass eine Deutsche Rohstoff AG gegründet worden ist - sie ist kein staatliches Unternehmen, bekommt aber vom Staat Unterstützung u.a. bei Verhandlungen und bei der Finanzierung. Durch diesen exponierten Status blieb ihr 'Geheimabkommen' mit Kasachstan nicht geheim, im Gegensatz etwa zu vielen Aktivitäten der privaten Unternehmen. Die Wirtschaftsgeschichte der Nachkriegszeit kennt Beispiele dafür, dass staatlich aufgebaute Unternehmen Wettbewerb in einem Bereich zumindest ansatzweise wieder herstellen konnten, siehe etwa Boeing und das dann von der EU aufgebaute Airbus, welches aus einem Monopol immerhin ein Duopol machte. Wenn der Staat nicht den Sozialismus wieder neu einführen möchte, sondern an der Marktwirtschaft festhält, dann kann er, so die dynamische ordoliberalen Theorie, nicht nur Monopole unter staatliche Verwaltung stellen, sondern ggf. auch

⁷⁰⁷ Hermanns, U. (2005a), S. 54.

⁷⁰⁸ "Thus, a few MNEs account for 85 percent and more of world trade in wheat, coffee, cocoa, grains, iron ore, jute, timber, tobacco and tea." OECD (1997) zitiert nach Hermanns, U. (2008), S. 172.

⁷⁰⁹ "... use competition policy instruments to ensure that supply of raw materials is not distorted by anti-competitive agreements, mergers or unilateral actions by the companies involved." Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Tackling the Challenges in Commodity Markets and on Raw Materials, COM (2011) 25 final, 02.02.2011. S. 17.

Unternehmen gründen, in den Bereichen, die von privaten Akteuren (markt-)beherrscht werden. Zwar ist es zuerst einmal Aufgabe der Wettbewerbspolitik, solche Zusammenballungen privater Macht zu verhindern. Gelingt das nicht mehr, darf der Staat mit anderen Mitteln agieren. Dies gilt allerdings nur solange die Rohstoff AG völlig transparent bleibt und eine umwelt- und sozial verantwortliche Unternehmenspolitik betreibt - es wäre absurd und würde die eigene Verhandlungsposition sowie die internationale Wirtschaftsordnung extrem schwächen wollte man China im Bereich 'quasi-staatlicher'-Unternehmen mit Intransparenz, geheimer Diplomatie, Verträgen mit Diktatoren etc. überbieten wollen.⁷¹⁰

Transparenz auf Rohstoffmärkten - Somit ist auch hier Transparenz eine wichtige Forderung. Die Europäische Kommission gesteht zu, dass auf den Metall, Mineralien und Energiemärkten Informationen oft nur der Industrie selbst verfügbar sind. Ebenso müssen bei Nahrungsmitteln Informationen besser verfügbar gemacht werden, etwa Infos über Lagerhaltung, um Preisanstiegen und Spekulation entgegenzuwirken.⁷¹¹

Transparenz allein reicht aber nicht - Es muss eine entschlossene, multidimensionale, kohärente Politik auf internationaler Ebene erfolgen: in den Worten von G. John Ikenberry massive Investitionen - der USA und westlicher Länder - in die bestehende Wirtschaftsordnung, damit sie ihre von Präsident Roosevelt vorgegebenen Aufgaben erfüllen kann. Dies impliziert im Nahrungsmittelbereich eine Stärkung des afrikanischen Agrarsektors u.a. der Aufbau von regionalen Vorratslagern. Angeraten ist eine intensive wettbewerbspolitische Überwachung der Firmen im Rohstoffbereich, der großen Börsen, Finanzmarktakteure und Händler. Im Rohstoffbereich muss es zu einer sehr genauen wettbewerbspolitischen Überprüfung von Zusammenschlüssen und zu einer ebenso misstrauischen Überprüfung vertikaler Integration kommen. Angesichts der Grenzen der GATT/WTO-Regeln und des Wettbewerbsrechts sollten bereits jetzt ernsthafte Verhandlungen für eine starke VN-Organisation für Rohstoffe beginnen, die auch eine Clearingstelle für Informationen in diesem Bereich werden kann, die mit Verhandlungen über ein internationales Phosphatabkommen beginnt, um in diesem Bereich früh eine Neuorientierung und Umstellung der Produktion auf inputärmere Anbaumethoden wie den ökologischen Landbau zu ermöglichen.

9. 'Land grabbing'

⁷¹⁰ Siehe die Deutsche Rohstoff AG.

⁷¹¹ Tackling the Challenges in Commodity Marktes and on Raw Materials, COM (2011) 25 final, 02.02.2011. S. 9.

Auch der Agrarbereich gehört zur internationalen Wirtschaftsordnung und hat, s.o., mit dem weltweiten Konsens die Produktion in vielen Ländern weiterhin durch den Staaten zu stützen, viel dazu beigetragen, dass sich hier internationale Spannungen verringerten.

Das Ziel der EU Agrarpolitik ist es derzeit beispielsweise die Preise abzusenken und vermehrt Importe zu ermöglichen, um den Lebensmittelfirmen billigere Inputs zu verschaffen, denn diese sind erfolgreiche Exporteure für die neuen Mittelschichten Chinas, Brasiliens und Indiens.⁷¹² Ebenso bleibt Afrika im Fokus dieser Exporteure.⁷¹³ Die Exporte der EU steigen etwa an, allerdings verändert sich die Struktur hin zu höherwertigen, weiterverarbeiteten (vor allem Getreide und Milch-) Produkten.⁷¹⁴

Diese Agrarpolitik, bei der Lebensmittelkonzerne vermehrt nach preisgünstigen Inputs Ausschau halten würden, führt dazu, dass in den USA, Europa (in Osteuropa teils gebremst), Australien, Neuseeland und mehr und mehr auch weltweit die vollständige Kommerzialisierung des landwirtschaftlichen Sektors durch immer effizientere mittelgroße und große Betriebe vorangetrieben wird. Diese werden teils bereits von den Finanzmärkten aus betrieben, die mit Farm-Management-Firmen zusammenarbeiten. Die Finanzmärkte können sich dabei auf ein etabliertes Netz von Subkontraktor-Firmen zurückgreifen, die ihnen in Katalogform Angebote über Agrarinvestitionsmöglichkeiten machen und die über lokal aktive Holding- und Managementfirmen die Durchführung von Investitionen anbieten.⁷¹⁵

Diese Kommerzialisierungspolitik scheint auch China für den internen Gebrauch zunehmend überzeugend zu finden. Es wird offenbar daran gedacht chinesischen Kleinbauern zu erleichtern, ihre Landnutzungsrechte handelbar zu machen, dies wird von der Europäischen Lebensmittelindustrie begrüßt.⁷¹⁶

In Publikationen auf der 'höheren Ebene' der Finanzwelt, der Investoren bzw. Consultants wird der Eindruck vermittelt, dass jede neue Investition ein Grund zur Erleichterung ist, weil dadurch wieder ein Schritt gemacht wird, eine drohende Nahrungsmittelknappheit zu überwinden. So wird besorgt darauf hingewiesen, dass es nicht ausreicht, dass weniger als 24 Mill. ha Land zwischen 1995 und

⁷¹² Reichert, T. (2010), S. 3.

⁷¹³ Reichert, T. (2010), S. 23.

⁷¹⁴ Reichert, T. (2010), S. 22.

⁷¹⁵ HighQuest Partners United States (2010), S. 9.

⁷¹⁶ "China has begun to address this issue by unveiling a policy to allow farmers to sub-contract, lease, exchange and swap their land-use rights, or join shareholding entities with their farmland. It has also recently promoted the consolidation and expansion of livestock herds in order to facilitate closer monitoring of adherence to Food Safety standards. Such efforts are to be applauded as all moves to remove fragmentation in agricultural production will increase yields, raise rural incomes and improve Food Safety. EU Chamber of Commerce (2010), S. 222.

2005 neu kultiviert wurde und bisher zwischen US\$ 10 und 25 Mrd. in den Kauf von landwirtschaftlich nutzbarem Land geflossen ist, es seien US\$ 150 Mrd. nötig.⁷¹⁷ Jeder Hektar Land, der in die Kontrolle der Investoren fällt, scheint somit ist gleichbedeutend zu sein mit einem Schritt gegen den weltweiten Hunger. Ein brasilianischer Unternehmen, dem riesige Landflächen in Brasilien gehören, hat angekündigt, seinen Firma in eine Holding und eine Management Firma aufzuteilen und sodann in Afrika, nach brasilianischen Vorbild, riesige Ländereien privaten Kapitalinvestoren zugänglich zu machen.⁷¹⁸

Diese Aktivität wird nicht ohne Grund als 'landgrabbing' bezeichnet. Und die Angst davor ist berechtigt, weil die Politik diesen Aktivitäten offenbar durchgängig positiv gegenübersteht.⁷¹⁹ Weil es in Afrika oft traditionelle Landnutzungsrechte gibt und auch sonst die Landnutzungsstrukturen anders gehandhabt werden, werden von den Investoren andere Formen, wie langjährige Pachtverträgen und geschachtelte Firmenstrukturen, benutzt.⁷²⁰ Teils werden hier im Gegenzug Schulen und Krankenhäuser gebaut.⁷²¹ Die Beschäftigungseffekte sind gering, bei den Projekten in dieser Übersicht sind dies 200 bis 2000 Beschäftigte, mit einem kleinen Team von Experten, welches das Kerngeschäft leitet. In Afrika werden teils Leute 'nur zur Show' angestellt, um 'goodwill' zu erzeugen. Technisch wäre das nicht notwendig.⁷²²

Durch 'land grabbing' können nationale und internationale Spannungen ausgelöst werden. Dies ist etwa denkbar beim Aufkauf großer Ländereien durch private und staatliche Investoren, etwa Sovereign Wealth Funds. Bislang sind 'zero-sum'-Szenarien allerdings nicht erkennbar, also etwa die Konkurrenz zweier Länder um den Zugang zu Nahrungsmitteln. Alle Länder sind dabei. Investoren aus China, England und Saudi Arabien kommen auf ca. 10 %, auf den anderen Plätzen tummeln sich

⁷¹⁷ HighQuest Partners United States (2010), S. 14.

⁷¹⁸ Begonnen wird in Südafrika, um Ölsaaten anzubauen. Die Pachtkosten sind in Afrika mit US\$ 300-500 pro ha geringer als in Brasilien mit US\$ 1500-3000 pro ha. HighQuest Partners United States (2010), S. 9.

⁷¹⁹ "Finally, all respondents indicated that local and central governments were favourably disposed to private capital entering their market to develop and transform farmland and invest in agricultural infrastructure." HighQuest Partners United States (2010), S. 3.

⁷²⁰ "Due to the fact that Africa is in relatively early stage of development in terms of farmland investment, the corporate structure is the most prevalent vehicle used for raising institutional funds to acquire (or lease under long-term concessions) and manage farmland. Given the wide range of legal systems which are the legacy of previous colonial administrations, the ability to acquire clear title to land is extremely challenging and varies by country. In certain countries, outright ownership of land is not possible. Instead, long-term concessions are negotiated with central governments which include commitments by investors to provide financial support for social projects over a 5 to 15-year period. Given the embryonic nature of the capital markets in this region and the complexity of land titles and concessions, a tiered corporate holding structure with subsidiaries at the country level overseeing subsidiaries at the farm operating unit is the typical approach used in order to mitigate operating and legal risks." HighQuest Partners United States (2010), S. 11.

⁷²¹ HighQuest Partners United States (2010), S. 9-10.

⁷²² HighQuest Partners United States (2010), S. 22-23.

globale Finanzmarktinvestoren aus Europa, Amerika, Südamerika, Asien etc.⁷²³ Investitionen der Finanzmarktgeldgeber wurden in den letzten Jahren auf Argentinien und Brasilien ausgedehnt und haben zunehmend Afrika im Fokus.⁷²⁴ Die NGO Fian hat z.B. eine Investition einer U.S. Firma in Kenia, die Reis produzieren möchte, dokumentiert.⁷²⁵ China stößt in Afrika teils auch auf Widerstand, so ist in Mosambik nach Protesten ein Projekt gescheitert und China investiert in Agrarbereich auch in Asien oder etwa in Neuseeland und Brasilien.⁷²⁶

Verlierer sind die Menschen vor Ort. Die lokale Bevölkerung wird entwurzelt, entrechtet und es wird das Wasser abgegraben und es gibt keine positiven Beschäftigungsauswirkungen. Der zentrale Punkt der hier hervorgehoben werden soll ist, dass 'landgrabbing' keine Lösung für die Nahrungsmittelkrise ist, weil es unrealistische Versprechungen macht, dass hierdurch eine große Produktionssteigerung erfolgen wird. In Afrika kann noch soviel politische Korruption herrschen und die Privatinvestoren können noch so viele 'innovative' Formen des Engagements wählen um Land zu übernehmen - aufgrund lokaler Traditionen werden auch in zwanzig Jahren noch die Kleinbauern den größten Teil landwirtschaftlich nutzbarer Fläche in Afrika besitzen. Speziell in den Ländern, die keine 'moderne' Eigentumsordnung haben ist es somit unerlässlich, dass die Kleinbauern in die Produktionssteigerung einbezogen werden, weil sie simplerweise sehr viel Land 'traditionell' besitzen und dieses Land hilfreich ist, um die dringend nötige Produktionssteigerung in den nächsten Jahrzehnten zu erreichen.

Einfache back-of-the-envelope Rechnungen zeigen dies. Sie lassen auch erkennen, dass die von den privaten Akteuren investierten Geld nicht das Adjektiv 'effizient' und 'rational' oder 'optimal'

⁷²³ Im Bericht der Weltbank wurde die Tabelle mit den drei dominierenden Ursprungsländern China, UK und Saudi Arabien bekanntlich weggelassen, siehe GRAIN (2010), S. 1. Zu den Aktivitäten der privaten Finanzmarktinvestoren siehe die Webseite von GRAIN, die über lange Listen dieser Investoren verfügt. Eine kürzere Liste findet sich in: High Quest Partners United States (2010), S. 28-29.

⁷²⁴ High Quest Partners United States (2010), S. 13.

⁷²⁵ Dominion Farm Limited. FIAN (2010), S. 21-26. Siehe die Webseite: <http://www.dominion-farms.com>; die Farm gehört der Firmengruppe von Mr. Calvin Burgess of Guthrie, siehe die Webseite: <http://www.domgp.com>.

⁷²⁶ "Chinese SOEs have been involved in discussions about land acquisition in Africa. Wuhan Kaidi, a power company, is currently involved in negotiations over a land concession in Zambia for jatropha cultivation. COFCO, the stateowned grain and oilseed trading company, was involved in discussions for a major land concession to grow rice and soybeans in Mozambique, though at present this deal has not progressed. However, as yet there are no known examples of Chinese land acquisitions in Africa in excess of 50,000 hectares where deals have been concluded and project implemented. China's "Friendship Farms" in various African countries are formally owned by a Chinese parastatal organisation, but are mostly medium scale, usually below 1000 hectares. Beyond Africa, Chinese SOEs have been involved in acquisition of land for key agricultural commodities. Examples include Yunnan Rubber, a former state farm, which has reportedly acquired 160,000 hectares in Laos for rubber cultivation (Weiyi Shi, 2008). Sinopec, one of China's nationally owned oil companies, is reported to be discussing with an Indonesian enterprise setting up biofuel plants and growing energy crops in Indonesia, with an investment of US\$ 5 billion (Biopact, 2008)." Cotula, L. et al., (2009), S. 37.

verdienen. Beispielsweise könnte mit einer Investitionen von US\$ 2 Mrd. in die afrikanischen Kleinbauern viel erreicht werden:

""Starter Pack'-Example: Development aid for Africa amounted to US\$ 20 billion in 2003 (DAC 2004: 202). If one doubled Malawi's 'Starter Pack' (see above), and financed this programme for poor smallholder farmers in all 51 states in sub-Sahara Africa, this would cost due to scale effects significantly less than US\$ 2.5 billion. As many as 142.8 million smallholders would benefit and 17 million additional tons of maize (worth US\$ 1.7 billion) could be harvested. This version of a 'Starter Pack' would mean between 200 and 300 kg more to eat for a small farm family of six persons (two parents, one grand parent, three children) who need between 1,500 and 2,100 kg cereals a year."⁷²⁷

Es wäre möglich, solche 'Starter Packs', wie dies bereits geschieht, i.S. von Contract Farming von Kleinbauern einzusetzen und hier ebenso eine kommerzielle Landwirtschaft aufzubauen, in der aber, wie in Kenya Projekte mit 3.500, 10.000 bis 20.000 Kleinbauern stattfinden (Frigoken⁷²⁸, welches teils für Bonduelle, Frankreich produziert). Ebenso erfolgreich ist dort Homegrown⁷²⁹ oder Meru Green.⁷³⁰ Eine Förderung erfolgt etwa durch den Kenya Gatsby Trust.⁷³¹ Mehr wäre hier möglich, afrikanische Länder könnten etwa Privatinvestitionen generell der Bedingung aussetzen, dass sie in Form von Contract Farming stattfindet und ein Minimum von 10.000 Kleinbauern einbinden müssen. Teils gibt es solche Bedingungen schon, bei den Gebietsmonopolen im Baumwollbereich.⁷³²

Die Entwicklungshilfe hat hier immerhin eine Kehrwende vollzogen und hat, siehe oben, das Global Agriculture & Food Security Program (GAFSP) gegründet (u.a. mit Unterstützung der Bill Gates Foundation). Dieses Programm kippt derzeit ad hoc in bestimmte Länder Afrikas Düngemittel und fördert kleine Agrarforschungs- und Consultant Aktivitäten - ein kohärenter Ansatz ist nicht sichtbar, obwohl er verfügbar ist: Contract Farming, eine systematische Stützung und Ausdehnung der erfolgreichen Starter Pack oder e-voucher Aktivitäten. Begrüßenswert ist immerhin, dass solche guten Ansätze in der Entwicklungszusammenarbeit derzeit nicht sofort wieder vergessen werden, wie dies normalerweise der Fall ist, siehe eine aktuelle, sehr gute Studien zu Sambia und der 'e-voucher'-Idee.⁷³³

⁷²⁷ Fußnoten gelöscht. Hermanns, U. (2005d), S. 405.

⁷²⁸ Siehe Webseite: <http://www.frigoken.com/html/about.html>.

⁷²⁹ Siehe Webseite: http://www.fairtrade.org.uk/producers/vegetables/homegrown_kenya.aspx.

⁷³⁰ Übersicht in Strohm, K., Hoeffler, H. (2006).

⁷³¹ Siehe Webseite: <http://www.kenyagatsby.org>.

⁷³² Siehe Hermanns, U. (2005b), (2005c).

⁷³³ Neubert, S. et al. (2011). Hier wird zwar der Regierung Sambias die Schuld zugeschoben, dieses Projekt zu boykottieren, dies provoziert den Umkehrschluss, dass die Entwicklungshilferepräsentanten vor Ort uneinig sind, unfähig sind politischen Druck auszuüben und unwillig, langfristige Unterstützung für so ein Projekt zuzusagen.

Box 12. Landgrabbing vs. Investitionen in arbeitsintensive landwirtschaftliche Produktion

'Land grabbing' ist abgrenzbar von einer arbeitsintensiven, exportorientierten Agrarinvestitionen im Hortikulturbereich: Obst, Gemüse, Tee, Kaffee, Blumen etc. Investitionen können zwar auch hier sehr problematische Effekte haben, etwa wegen der Herbizid- und Pestizidvergiftungen der Arbeiter und Verletzungen sozialer Rechte. Im Gegensatz zum 'landgrabbing', bei dem es oft um große Ländereien und die Produktion von Getreide, Reis, Soja etc. mit Hilfe einer mechanisierten Landwirtschaft geht, sind im Hortikulturbereich Beschäftigungsauswirkungen erkennbar und die Flächen sind nicht so riesig, siehe die Blumenproduktion in Äthiopien, die bei 1000 ha auf 50.000 Beschäftigte kommt.⁷³⁴ Ebenso haben Contract Farming Projekte positive Beschäftigungsauswirkungen.

Für den Agrarbereich ist es an der Zeit, dass es zu einem Wandel kommt und die afrikanischen Länder und die Experten im Entwicklungshilfebereich ihre Sturköpfigkeit überwinden. Die Verfechter der Marktorientierung des 'Washington Consensus', die jede staatliche Intervention ablehnen sind teils auf der gleichen Seite wie die 'help-to-self-help'-Dogmatiker etwa der deutschen Welthungerhilfe (modern: ein Programm ist 'nicht sustainable'). Kommt in Afrika der 'Washington Consensus' mit dem 'German Dogmatism' zusammen, dann findet das Abendessen zwar in guter Atmosphäre statt, die innovativen Engländer etc. (die gerade von Premierminister David Cameron wieder auf 'Markt' gepolt wurden) haben dann keinen Spaß mehr in Afrika Entwicklungshilfe zu betreiben. Dies wäre witzig, wäre nicht mit dieser Sturheit die Haltung verbunden, dass 'landgrabbing' bei diesen entwicklungspolitischen Eliten sogar Anklang findet, schließlich sehen private Investitionen von weitem nach 'help-to-self-help' aus. Bei näherem hinsehen, ist 'land grabbing' aber weder sustainable noch effizient. 'Structural policies' müssen endlich als unvermeidlich anerkannt werden. Dazu gehören 'productive safety net'-Politiken wie Starter Packs bzw. e-vouchers für Saatgut und Düngemittel sowie Social Cash Transfers (SCTs), also minimale geldliche Absicherungen für alte Leute, Kinder unter 5 Jahren, Aidsweisen etc., um sie vor dem Tod zu retten und aus absoluter Armut zu befreien. Diese sind bereits erfolgreich in Botswana, Malawi, Namibia, Südafrika, Swaziland und Sambia installiert und müssten konsequent in anderen Ländern

⁷³⁴ "According to data from the Ethiopian Horticulture Producers and Exporters Association (EHPEA), the industry exported flowers worth US\$ 120 million in 2008, up from almost zero in 2003. The area under cultivation was about 1,000 ha at the end of 2008, most of it under greenhouse cover. In 2008, 80–85 flower farms were operating, with some large companies operating more than 100 ha and many small companies with less than 10 ha. Flower production employed over 50,000 people, 80 % of them women." Altenburg, T. (2010), S. 24-25.

weiterverbreitet werden, kommen dort aber aus dem Projektstatus oder der Evaluation nicht herauskommen.⁷³⁵

Das Versprechen beim G-8 Gipfel in Gleneagles 2005, die Entwicklungshilfe für Afrika bis 2010 zu verdoppeln, wurde nicht eingehalten. Die gesamten Netto-Zahlungen nach Sub-Sahara Afrika von bilateralen Geberländern sanken von 2005: US\$ 26.363 Mill. auf 2009: US\$ 25.609 Mill. Die Zahlungen von Deutschland an Sub-Sahara Afrika sanken von 2005: US\$ 2.896 Mill. auf 2009: US\$ 1.615 Mill. Insgesamt stiegen die Zahlen, eingeschlossen die, die durch die multilateralen Agenturen, darunter auch die EU Institutionen, an Sub-Sahara Afrika fließen, von 2005: US\$ 38.159 Mill. auf 2009: US\$ 43.555 Mill.⁷³⁶

Weil Ikea und andere Montage- und Global-Sourcing Giganten auch in den nächsten 25 Jahren nicht in Afrika investieren werden und somit kaum Arbeitsplätze im verarbeitenden Sektor zur Verfügung stehen werden, speziell nicht in den kleinen Ländern, ist es nur logisch, dass Social Cash Transfers für arme Teile der Bevölkerung eingeführt werden müssen, zumal dies eine ideale Methode sind, um Demokratisierung in Afrika zu fördern, weil dadurch eine sachliche Dimension (im Gegensatz zu der persönlichen oder Stammesdimension) eingeführt wird, um die in den Wahlen gestritten werden kann.⁷³⁷ Am Rande: Präsident Roosevelt ist der Erfinder der 'safety-net'-Programme.⁷³⁸

Zwar sind mittlerweile Reaktionen auf der Ebene der Politik auf 'landgrabbing' erfolgt, indem Prinzipien für verantwortliche landwirtschaftliche Investitionen vorgeschlagen wurden.⁷³⁹ Dies wird allerdings der Dimension und der Art und Weise der Ungerechtigkeit, nicht gerecht. Vor diesen Guidelines haben die Unternehmen wenig Angst, sie sagen offen, dass sie diese aufgrund ihrer guten Kontakte zu den internationalen Organisationen nicht fürchten, weil dort ein Elitekonsens besteht,

⁷³⁵ Übersicht in Devereux, S., Cipryk, R. (2009), S. 11.

⁷³⁶ Net Disbursements of ODA to Sub-Saharan Africa by Donor. Table 29. OECD Statistics on Resource Flows to Developing Countries, updated 23. December 2010. <http://www.oecd.org>.

⁷³⁷ Devereux, S., Cipryk, R. (2009).

⁷³⁸ "The classic example of self-targeting is a "workfare" program (variously called "work" or "public works" programs; "food for work" programs also fall under this heading). Workfare has been widely used in crises and by countries at all stages of development. Famously, workfare programs were a key element of the New Deal introduced by US President Franklin D. Roosevelt in 1933 in response to the Great Depression. They were also a key element of the Famine Codes introduced in British India around 1880 and have continued to play an important role to this day in the sub-continent. Relief work programs have helped in responding to, and preventing, famines in Sub-Saharan Africa". Ravillion, M. (2008), S. 15.

⁷³⁹ Siehe etwa: Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources, FAO, IFAD, UNCTAD, World Bank, 25. January 2010.

dass die Landinvestitionen gut für die Bekämpfung der Ernährungskrise sind.⁷⁴⁰ Die NGO FIAN lehnt mit diversen anderen zivilgesellschaftlichen Akteuren diese Prinzipien ab.⁷⁴¹

Dieses Beispiel wurde einbezogen, weil hier eine Entwicklung im internationalen Wirtschaftssystem erkennbar ist, die zwar bislang nicht zu internationalen sicherheitspolitischen Spannungen geführt hat, aber dennoch zu einer Gefährdung des internationalen Wirtschaftssystems führt, weil nationale soziale Spannungen ausgelöst werden - die letztlich einen Bezug zur Rechtfertigbarkeit der internationalen Wirtschaftsordnung haben. Seit der Uruguay-Runde wurde die Landwirtschaft in die WTO einbezogen und es bestand die Erwartung, dass ein gegenseitig vorteilhaftes Abkommen ausgehandelt wurde. Die Abmachungen auf der WTO-Ebene haben allerdings derzeit kaum mehr etwas den entfesselten wirtschaftlichen Kräften in der Landwirtschaft zu tun und greifen hier nicht regulierend ein. Auch dies kann dazu führen, dass eine internationale Wirtschaftsordnung ihre Rechtfertigbarkeit verliert. Eine internationale Wirtschaftsordnung, die der Vision Roosevelts verpflichtet ist, 'Freedom from want' zu garantieren, sollte eine Aktivität wie 'landgrabbing' nicht kommentarlos hinnehmen.

'Landgrabbing' bedeutet nicht zuletzt einen Zusammenbruch des Schutzes des 'traditionellen', teils über Jahrhunderte bestehenden (Privat-)Eigentums von Familien und Gruppen. Kleine, aber auch mittelgroße 'traditionelle' Eigentümer von Land werden - ohne adäquate und prompte Kompensation - vom Staat in Absprache mit Wirtschaftsakteuren mit überlegener Ressourcenausstattung enteignet.⁷⁴² Die Debatte um Privateigentum, um Public Choice etc. muss hier nicht geführt werden. Eines ist klar: Das Weltwirtschaftssystem und auch die Globalisierung im engeren Sinne, beruht auf den Grundbausteinen einer liberalen Wirtschaftsordnung, dazu gehört auch ein, vom Staat dosierbarer, also relativer nicht absoluter Schutz des Eigentums auf nationaler Ebene. Selbst ein 'relativer', vom Staat dosierter Schutz des Eigentums ist beim 'landgrabbing' nicht

⁷⁴⁰ "Finally, all respondents indicated that local and central governments were favourably disposed to private capital entering their market to develop and transform farmland and invest in agricultural infrastructure. Moreover, most survey participants felt the establishment of new international protocols or norms to regulate investment in farmland would not pose a problem. Many have developed close working relationships with multilateral organizations such as the World Bank, the International Finance Corporation (IFC) and the Food and Agricultural Organization (FAO) on sustainable farming practices and financing initiatives to accelerate the expansion of their operations. The consensus was that these organizations recognize the positive benefits that private investment can bring to local economies and communities." HighQuest Partners United States (2010), S. 3.

⁷⁴¹ Dakar Appeal against the land grab, World Social Forum 2011. <http://www.fian.org>. Zugriffen: 27.04.2011.

⁷⁴² Die Prinzipien von FAO, IFAD, UNCTAD und Weltbank führen sicher nicht zu diesem Schutz. Sie anerkennen zwar in Prinzip 1 bestehendes Landeigentum, gehen aber schnell dahin über, den Landverkauf zu organisieren. "(iii) negotiation with land holders/users, based on informed and free choice, in order to identify the types of rights to be transferred and modalities for doing so; (iv) fair and prompt payment for all acquired rights; and (iv) independent avenues for resolving disputes or grievances." Principles for Responsible Agricultural Investment that Respects Rights, Livelihoods and Resources, FAO, IFAD, UNCTAD, World Bank, 25. January 2010.

erkennbar, denn hier werden schwache oder 'traditionelle' Eigentümer nicht geschützt und starke Eigentumsinteressenten bekommen freie Hand. Wenn es überhaupt einen impliziten sozialen Kontrakt für die Globalisierung gibt, ist es die Hoffnung, dass Eigentum in der Hand von Unternehmern letztlich zu weltweiten Wachstumssteigerungen führt. Würde hinsichtlich eines so wichtigen Rechtsinstituts, welches die Globalisierung prägt, wie das Prinzip des privaten Eigentum, ein solcher extrem unfairer 'doppelter Standard' akzeptiert und sogar noch von internationalen Organisationen wie der Weltbank gefördert, wäre dies nicht nur ein Alptraum für Afrika, sondern ein schwarzer Schatten, der auf der liberalen Wirtschaftsordnung liegt.

10. Fazit

Im Zeitalter der Globalisierung ist Wirtschaft keine 'zero-sum'-Angelegenheit. China verhält sich weitgehend kooperativ und es ist erkennbar, dass Spannungen sogar in wichtigen Bereichen weltweit abnehmen. Einzig im Rohstoffbereich sorgt ein Bündel von Einflussfaktoren für eine Zunahme von Spannungen. Und im Bereich der Seltenen Erden ist, mit Einschränkungen, ein dominierendes Handeln Chinas sichtbar. Viel spricht aber dafür, dass es mit clever benutzten, bestehenden Instrumenten der internationalen Wirtschaftsordnung und der Diplomatie möglich ist, die Schwellenländer friedlich in die dynamische Weltwirtschaft zu integrieren. Dies eröffnet die Chance, dass sich die internationale Gemeinschaft sich auf die eigentlich wichtigen Herausforderungen konzentrieren kann, die weltweite soziale Frage und den Klimawandel. Fareed Zakaria (2008) schreibt, dass die U.S.-Politik durch den Aufstieg Chinas eine "Feuerprobe" bestehen muss, weil sie mit "Machtverschiebungen in Politik und Wirtschaft" konfrontiert wird.⁷⁴³ Die hier verfügbaren Daten zeigen dagegen, dass diese 'Feuerprobe' derzeit eher lauwarmes Badewasser ist.

Die normalen, nicht lohnveredelten Exporte chinesischer staatlicher Firmen, denen u.a. von 'zero-sum' unfaire Aktivitäten vorgeworfen werden, lagen im Jahr 2006 geschätzt⁷⁴⁴ bei ca. 191 Mrd. und die von chinesischen privaten Firmen bei ca. 172 Mrd., bei gesamten chinesischen Exporten von US\$ 968 Mrd. Im selben Jahr hatten die Industrieländer die folgenden 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.⁷⁴⁵

In diesen Ländern sind wettbewerbsfähige Unternehmen aktiv, die von der "Business Revolution"⁷⁴⁶ der neunziger Jahre gestärkt wurden und die, dank des Bargain mit China, nun auch günstige Lohnkosten und den wachsenden Markt nutzen können. Von dieser Warte aus gesehen ist es nicht leicht, von diesen US\$ 191 Mrd. Exporten staatlicher Unternehmen auf eine 'unfaire' Situation hin zu schließen.

Dies mögen andere Länder anders sehen: Zum Vergleich, Brasiliens Exporte betrugen US\$ 137 Mrd., Indiens US\$ 121 Mrd., Indonesiens US\$ 103 Mrd., Südafrikas US\$ 58 Mrd., Nigerias US\$ 58 Mrd., Ägyptens US\$ 16 Mrd., Pakistans US\$ 16 Mrd. und schließlich die Äthiopiens US\$ 1 Mrd.⁷⁴⁷

⁷⁴³ Zakaria, F. (2008), S. 245-246.

⁷⁴⁴ Siehe Punkt 5.6.2., warum die Zahlen hier nicht exakt bestimmt werden konnten.

⁷⁴⁵ Daten: Merchandise exports, current US\$, Weltbank Datenbank

⁷⁴⁶ Nolan, P. (2001, 2007).

⁷⁴⁷ Daten: Merchandise exports, current US\$, Weltbank Datenbank.

Aus diesem Grund wird hier ein zweistufiges Vorgehen vorgeschlagen, welches die Bedürfnisse der internationalen Wirtschaftsordnung beachtet. Zuerst einmal sollte die Situation so toleriert werden wie sie ist. Der Vorwurf 'unfair' wird auf die chinesischen staatlichen Firmen und einen Teil der privaten Firmen bezogen, die unter staatlichem Einfluss stünden, wobei die hohe Kreditvergabe als ein Grund genannt wird. Selbst wenn es so sein sollte, bewirkt dies zum jetzigen Zeitpunkt, dass China seinen Teil des 'Bargain' mit der westlichen Welt, Wissensdiffusion, wahrnehmen kann, wobei die ausländischen Investoren von ihrem Teil des 'Bargain' profitieren. Dazu kommt, dass wenigstens teilweise Marktversagen bekämpft werden kann, indem wirtschaftliche Werte erhalten und Umstrukturierungen durchgeführt wurden. Dies findet vor dem Hintergrund einer Tendenz hin zu mehr Märkten und mehr Wettbewerb statt. Die Zölle liegen auf einem niedrigen Niveau und der Anteil des Staats an der Wirtschaft ist stark abgesunken. In vielen Sektoren liegt Marktwettbewerb vor, in einigen haben staatliche Firmen hohe Marktanteile, wenngleich auch dort ausländische Firmen in Form von Joint Ventures erfolgreich aktiv sind. Einzelne Bereiche lassen Rentensuche erkennen. Die ausländischen Joint Venture und vollständig kontrollierten Firmen konnten bislang profitabel arbeiten und ihre Stellung ausbauen, dies gibt einen Hinweis darauf, dass nicht alle staatlichen Firmen anpassungsfähig sind und über ausreichende technologischen Fähigkeiten verfügen. Argumentiert wird gleich unten, warum 2020 eine Neubewertung der Lage in China stattfinden sollte und die Transparenz erhöht werden muss.

Wer sagt, dass ein Spiel Regeln braucht? Dass ein Spiel Regeln braucht, weiß jedes Kind - weniger bekannt sind die sicherheitspolitischen Leistungen der internationale Wirtschaftsordnung.

Präsident Roosevelt und sein Team und geschichtlich zur selben Zeit Walter Eucken haben gewusst, dass eine Vision und dass Regeln für die globale Wirtschaft benötigt werden, um einen Neuanfang in der Nachkriegszeit zu ermöglichen. Sie wussten durch ihre guten empirischen Kenntnisse allerdings auch, welche Regeln dies sein mussten, weil ihnen die Dynamiken und Faktoren, die die Wirtschaft prägen, bekannt waren und ihnen auch bewusst war, dass eine relativ offene, durch Märkte und Regeln geprägte Weltwirtschaft multidimensionale Effekte hat:

Sie ermöglicht den Staaten den Zugang zu Waren und Rohstoffen und verringert dadurch die Kriegsgefahr auf der Welt.

Walter Eucken betonte, dass eine staatliche Rahmenordnung für die Wirtschaft auf nationaler Ebene mehrere Ziele auf einmal erreichen kann:

Er wusste, dass Firmen, gestützt auf Fachkräfte aus staatlicher Ausbildung und Wissensdiffusion, anpassungsfähig bzw. wettbewerbsfähig sind und deshalb besonders gut Wohlfahrt erzeugen und stabile, temporäre Gleichgewichte im Marktwettbewerb mit anderen Firmen bilden können. Der Strukturwandel zu sehr engen Oligopole findet sodann langsamer statt, oder wird sogar durchbrochen, was die Arbeit der Wettbewerbsbehörden erleichtert und hilft die Demokratie zu erhalten. Obwohl Walter Eucken zu diesem Thema wenig sagt, umso mehr Präsident Roosevelt, folgt unmittelbar aus dieser Theorie, dass auch eine weltwirtschaftliche Integration vorstellbar ist, die von anpassungsfähigen Firmen geprägt ist, die temporär stabile, dynamische Gleichgewichte etablieren. Der Markt entmachtet die Firmen durch den Preismechanismus, die Wirtschaft bleibt funktionsfähig und dem Wettbewerb ausgesetzt, bei Marktversagen interveniert der Staat und die Trennung von Wirtschaft und Politik bleibt erhalten, sodass Distributionsentscheidungen weiter, demokratisch legitimiert, auf der Ebene der Politik beschlossen werden können. Die Regeln des Spiels können somit auf nationaler und internationaler Ebene so eingerichtet werden, dass das Spiel jedenfalls zum Teil selbststabilisierende Dynamiken aufweist. Die Vision der Herren Roosevelt und Eucken hat zudem den Vorteil, dass die Demokratie mit ihren Institutionen nicht angesichts sozialer und internationaler Spannungen zerbricht und eine Welt des Sozialismus oder des Rechts des Stärkeren droht.

Vor diesem Hintergrund kann von der Politik gefordert werden, eine internationale Wirtschaftsordnung, die auf diesen Regeln aufbaut - und das ist im großen und ganzen die bestehende internationale Wirtschaftsordnung der WTO - massiv zu stützen, ihre sicherheitspolitischen Funktionen zu Kenntnis zu nehmen und das Füllhorn der Möglichkeiten politischer Kooperation auszuschöpfen, um eine erfolgreiche Integration der Schwellenländer in die Weltwirtschaft zu ermöglichen:

10.1. Forderungen

Erstens ist anzuerkennen, dass die internationale Wirtschaftsordnung der zentrale und entscheidende Ort ist, der es ermöglicht sicherheitspolitische Spannungen im internationalen System der Staaten abzubauen. Es gibt zu dieser internationalen Wirtschaftsordnung in der bestehenden Form keine Alternative. Deshalb wird sie in 100 Jahren noch bestehen und den Aufstieg Chinas und der Schwellenländer begleiten und mit einem regelgeleiteten Rahmen versehen. Um dies zu ermöglichen, stellen sich zweitens zwei einfache Forderungen:

- (1) clevere politische Kooperation unter Nutzung bestehender Instrumente und Institutionen; sowie
- (2) Transparenz.

(1) Clevere politische Kooperation. In Punkt 6 wurden Beispiele für eine clevere politische Kooperation beschrieben. Chinesische Investitionen werden willkommen geheißen, und nach staatlicher Unterstützung dem Markt überantwortet. Mit Forschungsk Kooperation kann Wissensdiffusion selektiv benutzt werden, um Spannungen abzumildern und gemeinsame wirtschaftspolitische Ziele zu erreichen. Handelspolitische Maßnahmen sind politisch beeinflussbar und können mit 'fine-tuning' abgemildert werden. Die Wettbewerbspolitik eröffnet China Möglichkeiten globale Industriestrukturen zu beeinflussen und ermöglicht uns und China diverse Kompromisse einzugehen. Die Politik behält, allen Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung zum Trotz, weiterhin die Aufgabe, die Globalisierung politisch zu gestalten und stabil zu halten.

Die clevere politische Kooperation kann nur dann eine erfolgreiche Integration der Schwellenländer in die Weltwirtschaft ermöglichen, wenn sie von einer kohärenten Vision der internationalen Wirtschaftsordnung geleitet wird, die Präsident Roosevelt und sein Team hatte. Der Globalisierung liegt nicht der Washington Consensus zugrunde, sondern dynamische Märkte. Die dynamischen Märkte sind sogar auf der Ebene der bestimmenden Faktoren Thema von internationalen Verhandlungen und dies macht es möglich mutige - aber empirisch informierte - Bargains abzuschließen. Die Firmen haben sich nicht auf die Globalisierung eingelassen, weil es Luxus wäre, draußen vor zu bleiben, sondern nach einer Analyse, dass der Bargain mehr Vorteile als Nachteile bringt.⁷⁴⁸ Verhandlungen können nur dann zum Erfolg haben, wenn wirtschaftsgeschichtlich, industrieökonomisch und wettbewerbspolitisch informiert verhandelt wird:

- An zentrale Stelle steht die empirische, industrieökonomische Erfahrung der letzten 50 Jahre, dass neue Unternehmen in die bestehenden Oligopole integriert werden können, ohne dass dies zu gravierenden Problemen für die bestehenden Firmen geführt hat.

Verhandlungen geraten dagegen in eine Sackgasse, wenn aus Sicht der Neoklassik bei jedem staatlichen Eingriff die 'rote Lampe' der Marktverzerrung aufleuchtet.⁷⁴⁹ Dies hat sich wenig

⁷⁴⁸ Siehe dieses Argument hier reproduziert von einem Repräsentanten von General Electric, der sagt, dass es besser sei, mit der Nummer 3, die Nummer 1 werden will, ein Joint Venture einzugehen, als nur in vollständig selbst kontrollierte Unternehmen zu investieren. Siehe: Zakaria, F. (2008), S. 264.

⁷⁴⁹ Selbst wenn solche Modellvorstellungen aus verhandlungstaktischen Gründen eingesetzt werden, um Forderungen Nachdruck zu verleihen, ist dies nicht klug, weil dann letztlich in Teilen der eigenen Delegation unklar bleibt, wie ein Verhandlungskompromiss zu bewerten ist. Ein Tausch 'second best' gegen 'second best' würde einem Freihandels-Dogmatiker in der eigenen Delegation kaum zu vermitteln sein und nur die

geändert. So ist immer noch die Rede von 'level playing field' im neoklassischen Sinn. Die USA spricht davon, dass sie den letzten 20 Jahren viel dafür getan hat: "... to level the playing field for trade and investment through the establishment of rules-based systems". Neuerdings ist von "competitive neutrality" die Rede.⁷⁵⁰ Die USA weichen ungern von neoklassischen Modellvorstellungen freier Märkte ab, auch deshalb, weil man dabei als Politiker 'Härte' zeigen kann.⁷⁵¹

Genauso verbreitet ist in den USA eine pragmatische Haltung. Hank Paulson berichtet, dass er auf dem Höhepunkt der Finanzkrise nicht mehr mit den republikanischen Dogmatikern (aus seiner Partei) im U.S. Kongress verhandelt hat, die gegen Eingriffe des Staats in die Wirtschaft per se sind, sondern nur noch mit pragmatisch gesinnten Vertretern beider Parteien.⁷⁵² Hank Paulson schreibt weiterhin, dass die Politik während der Finanzkrise einer Entität verboten hat, in Zukunft politische Lobbyaktivitäten zu betreiben⁷⁵³ - ein bemerkenswertes Novum, weil dies ein klares Zeichen setzt, dass die Politik erkennen kann, wenn Unternehmen zu weit gehen und handeln kann, wenn dies zu gefährlich wird.

Weil die Verhandlungen mit China und anderen Schwellenländern in Zukunft nicht einfacherer werden, ist es nötig, irritierende Theoriewechsel zu unterlassen und mit einer dynamischen Vorstellung von Wirtschaft, den wichtigen dynamischen Faktoren und von Bargains in die Verhandlungen hereinzugehen, auch um Lobbyaktivitäten, die internationale Spannungen erhöhen, in die Schranken zu weisen und wichtige systemische Forderungen zur Stärkung der internationalen Wirtschaftsordnung durchsetzen zu können.

(2) Die wichtigste systemische Forderung ist Transparenz. Sie ist eine Bedingung dafür, dass die internationale Wirtschaftsordnung ihre sicherheitspolitische Wirkung entfalten kann. Die Forderung nach Transparenz folgt auch aus der 'zero-sum'-Literatur, die zumindest eine plausible Erkenntnis erhält, nämlich dass das Abgleiten in völlig intransparente staatliche Praktiken und weitgehend künstlich erzeugte Wettbewerbsvorteile inakzeptabel ist. Hier wurde gezeigt, warum dies so ist: Dies könnte die internationale Wirtschaftsordnung unterminieren und damit den ungünstigen sicherheitspolitischen Effekt haben, den Präsident Roosevelt vermeiden wollte.

Protagonisten dynamische Theorie werden dies versehen können, zumal selbst dies so ausgerichtet werden kann, dass es aus dynamischer Sicht den Wettbewerb befördert.

⁷⁵⁰ Hormuts, R. D. (2010), S. 4.

⁷⁵¹ Besonders im amerikanischen Präsidentschaftswahlkampf ist es unerlässlich 'Härte' zu zeigen, um überhaupt eine Chance zu haben. Zakaria, F. (2008), S. 286.

⁷⁵² Paulson, H. (2010), S. 284-286.

⁷⁵³ In Bezug auf Fannie Mae und Freddie Mac. Paulson, H. (2010), S. 170.

Verhandlungsführer sollten, anstelle einer Forderungsliste der Industrieverbände den Verhandlungen zugrunde zulegen, über eine dynamische Vorstellung davon verfügen, wie sich Bargains über die Zeit entwickeln. Hier geht es nicht darum Verständnis für China zu wecken, sondern um eine sachliche Analyse, die sehr wohl dazu tauglich, Forderungen an China zu stellen:

Die Forderung besagt, dass China und die chinesischen Regionalregierungen im Jahr 2020 vollständige Transparenz über die Subventionierung und Kreditvergabekonditionen an staatliche oder quasi-staatliche Unternehmen einräumen müssen, mitsamt Informationen über die Firmen und die sektoralen Schwerpunkte, denn nur so kann eingeschätzt werden, ob und inwiefern China Marktversagen bekämpft und welche Qualität der 'Bargain' noch hat. Letztlich geht es hier nicht nur um die Stabilität der internationalen Wirtschaftsordnung, sondern um das Verhältnis Chinas zur ganzen Welt. Die internationale Wirtschaftsordnung würde ihre dynamisch-technische Rechtfertigbarkeit und ihre sicherheitspolitische Funktion verlieren, wenn ein Mitglied hinsichtlich der Dimensionen kaum fassbare und potentiell 'unfaire' Politiken verwendet.

Diese Forderung richtet sich nicht nur an China. Eine ähnliche Transparenz müssen die Industrieländer in Bezug auf ihre Industriepolitiken walten lassen. Das ist nicht unrealistisch. Die Boeing/Airbus-Fälle zeigen, dass es sehr wohl möglich ist, die Karten auf den Tisch zu legen.

Warum erst 2020? Weil der Erwerb technologischer Fähigkeiten Zeit braucht und technische Dynamiken und Wissensdiffusion nicht auf Knopfdruck wirken. Die nächsten 10 Jahre sind die Schicksalsjahre für die chinesische Industrie. In diesen Jahren wird erkennbar werden, in welchen Bereichen sich erfolgreiche Firmen entwickeln und in welchen nur eine Kulisse errichtet wurde. Deshalb spricht viel dafür, 2020 als zweite Stufe anzusehen. Es wird erkennbar werden, inwiefern sich zwischen dem Westen und China Arbeitsteilung entwickeln kann. Sodann kann wieder ernsthaft verhandelt werden, um etwa festzustellen, in welchen Bereichen ein 'level playing field' vertieft werden kann, u.a. weil dort chinesische anpassungsfähige Firmen entstanden sind, deren Subventionierung nicht mehr nötig ist oder ob China diese Bereiche aufgibt. In anderen Bereichen ist dagegen durchaus denkbar, dass i.S. eines neuen 'Bargains' Subventionierung bis zu einem gewissen Grad weiterhin toleriert wird, etwa bis hin zum 'WTO-Schwellenwert', und Staat und private Investoren auch in Zukunft parallel agieren werden. Um Kompromisslösungen zu finden, sollten dynamische Vorstellungen leitend sein. Dynamische Vorstellungen wünschen sich auch die Erhaltung von Märkten. Somit ist auch zu fordern, dass sich selbst politisch sensible Sektoren, die derzeit ganz für chinesische Firmen reserviert werden sollen, sich wenigstens langsam in Richtung Markt und Wettbewerb entwickeln. Dies ist allein aus Gründen der Entwicklungsökonomie wünschenswert,

denn ansonsten bestünde die Gefahr, dass in China Enklaven einer nicht-exportorientierten Industrie bestehen bleiben. Der chinesische Markt mag groß genug sein, um Skalenökonomien zu erzielen, befriedigend wäre dies nicht, weil es doch zu einer Stagnation in der Wohlfahrtserzeugung führt.

Aus Sicht der internationalen Wirtschaftsordnung müssten in solche Verhandlungen viele Länder eingebunden werden, schließlich ist China - vor allem - aus der Sicht schwächerer Länder eine potentielle Gefahr für die Wettbewerbsfähigkeit und sollte ihnen gegenüber erst Recht Transparenz und Rücksicht nehmen wahren. Die Vorstellung, dass der Westen ein privilegiertes Bargain mit China hat, mag noch 10 Jahre bestehen können, im Jahr 2020 ist auch dies vorbei.

Transparenz muss um so mehr vorhanden sein, weil es auf eine harte Probe gestellt werden wird, wenn die in Punkt 6 geforderte clevere politische Kooperation benutzt wird, bei der es teils darum geht mit informellen Abmachungen, 'fine tuning' und komplexen und ggf. unerkannten 'issue-linkages' politisches Kapital zu sparen und Spannungen abzumildern.

Transparenz hat vor diesem Hintergrund die Aufgabe, der Öffentlichkeit ein Bild der weltweiten Verteilung der Vorteile und Nachteile und der prägenden Dynamiken einer Zeit zu vermitteln, selbst wenn sie nicht alle Details politischer Abmachungen kennt. Wichtiger ist, dass die Öffentlichkeit selbst bewerten kann, wieviel Druck im Kessel ist - damit sie beispielsweise einen Politiker wählen kann, der den Druck nicht noch zusätzlich erhöht. Oder damit sie nicht in zehn Jahren immer noch durch 'zero-sum'-Autoren davon überzeugt werden kann, dass China eine 'unfaire' Wirtschaftsmacht ist. Transparenz hat den Sinn, dass mit den zur Verfügung stehenden Informationen und Daten eine neutrale, technische, dynamische Bewertung der Weltwirtschaft und der internationalen Wirtschaftsordnung ermöglicht wird. Dazu müssen Daten der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt, die es möglich machen Wirtschaft in einem dynamischen Sinn zu bewerten.

Schließlich und endlich ist Transparenz eine themenübergreifende Forderungen. Selbst die Europäische Kommission fordert Transparenz - nicht gegenüber China, sondern in den Rohstoffmärkten. Dies ist aussagekräftig genug. Siehe für eine Liste von Daten, die der Öffentlichkeit zur Verfügung stehen sollten die Fußnote.⁷⁵⁴

⁷⁵⁴ Ein Desideratum bleiben Informationen und Daten über die Wirtschaft und auch über die Finanzmärkte. Es gibt viele Publikationen, aber keine Publikation, die eine Charakterisierung der wichtigen Wirtschaftssektoren enthält mit Infos über die Marktanteile der großen Firmen. Dazu ein Überblick über die Aktivitäten der 2000 wichtigsten großen Firmen, der eine wettbewerbspolitische Bewertung von deren Aktivitäten enthält (etwa Fusionen und Firmenübernahmen im Ausland), mitsamt Infos über F&E-Ausgaben, einschließlich der Material- bzw. sonstiger Inputpreise plus einen ungefähren Eindruck der Konzentration, der Importpenetration, der Marktanteile in den großen Schwellenländern, des Wachstums, der Preisentwicklung und der Profitentwicklung in diesen Bereichen. Kombiniert werden müsste dies mit einer Auflistung der handelspolitischen Maßnahmen

Transparenz in der Wirtschaft wird - das ist zu erwarten - von Interessengruppen bekämpft werden und zwar nicht nur von China, sondern von den Experten, die um ihr Wissen fürchten, von der Finanzdienstleistungsindustrie, von der Wettbewerbspolitik, die Informationen ungern weitergibt und nicht zuletzt von den internationalen Firmen, die ihre Aktivitäten lieber in ihren Firmen selbst, in Europa und in China, in Zusammenarbeit mit den dortigen Firmen und Politikern abstimmen wollen.⁷⁵⁵

Dies lässt erkennen, dass Transparenz eine weitere, wichtige Funktion hat: Nämlich die Sphären von Politik und Wirtschaft getrennt zu halten. Walter Eucken hat auf den 'Hang zur Monopolbildung' als geschichtliche Grundkonstante hingewiesen, denn Kartelle gibt es seit Jahrtausenden. Dies zeigt, siehe gleich unten, dass die Industrie Allokationsentscheidungen nicht dem Wettbewerb überlassen, sondern dies am liebsten - mit anderen Firmen - oder mit der Politik - aushandeln will. In dem Maße, in dem sich die Politik daran gewöhnt, eigentlich genuin politische Distributionsentscheidungen ohne demokratische Kontrolle gemeinsam mit den Firmen zu treffen, also Entscheidungen über Forderungen nach Marktzugang, über handelspolitische Maßnahmen und auch über internationale Bargains auf der Ebene der Regeln der Weltwirtschaftsordnung, ist zu beachten, dass dies auch Entscheidungen über Marktmacht, Preisniveaus und Entwicklungschancen sind - siehe das EU-Indien-Freihandelsabkommen - ebenso ist zu beachten, dass solche Entscheidungen i.S. einer cleveren politischen Kooperation auf internationaler Ebene hier von der Politik (nicht aber von der Wirtschaft) dezidiert gefordert werden - ein gemeinsames Handeln von Wirtschaft und Politik darf jedoch nicht hingenommen werden, sonst würden mehrere Akteure darunter leiden:

Die Öffentlichkeit kann dann Wirkungsketten nicht erkennen und kaum mehr eine sinnvolle öffentliche Debatte über Fakten, Regeln und die Wirkungen von Regeln führen. Wichtige,

in den jeweiligen Sektoren, in einer Gegenüberstellung mit Kartellverfahren und -strafen und der etwa durch Antidumpingmaßnahmen erzielte höhere Preise und verringerten Importen. Solche Informationen können so aufgearbeitet werden, dass sie nicht das Geschäftsmodell der Finanzdienstleistungsindustrie gefährden, die z.B. weiterhin lokale oder regionale, genauere Marktanteilsinformationen bereitstellen kann. Ebenso fehlen Informationen über die Finanzindustrie und etwa eine gut zugängliche Geschichtsschreibung, die etwa wichtige Fakten darlegt, etwa dass der Aufstieg Chinas z.T. auch ein Mythos ist, den die amerikanische Finanzdienstleistungsindustrie erzeugt hat, um ihre IPOs zu platzieren. Es ist inakzeptabel, dass solche Informationen nicht der Öffentlichkeit zur Verfügung gestellt werden und damit Tor und Tür für den politischen Missbrauch und Falschinformationen im Wirtschaftsbereich zu öffnen, wodurch Spannungen auf internationale Ebene zunehmen können. Schließlich sind die damit verbundenen Fragen, etwa wettbewerbspolitischer Art, letztlich banal. Ohne eine solche allgemeine Einschätzung der Vorteile, Nachteile, Chancen und Ungleichgewichte der Globalisierung ist es aber auch kaum möglich, die eigentlich wichtigen Probleme anzugehen, etwa Klimaschutz, denn hier geht es letztlich im Hintergrund um sehr schwierige Fairnessbewertungen und Langzeitszenarios von wirtschaftlichem Wachstum.

⁷⁵⁵ Die Forderung nach Transparenz hat auch ihre Stakeholder: Die Wettbewerbsbehörden und die Zentralbanken. Die Zentralbanken sind an Informationen über die Wettbewerbsintensität interessiert, weil dies ein wichtiger Aspekt ist, der Inflation erklärt.

unabhängige, politische Institutionen wie die Wettbewerbspolitik, geraten in die zweite Reihe. Grundlegende Funktionen der internationalen Wirtschaftsordnung verlieren die Aufmerksamkeit. Schließlich leidet die Demokratie. Demokratie beruht auf dem Versprechen, dass Entscheidungen von der Politik und nicht von der Wirtschaft getroffen werden, siehe Fußnote für ein pessimistisches Szenario.⁷⁵⁶

10.2. Die Relevanz der weltweiten sozialen Frage

Die Leistungen der großen Konzerne in den neunziger Jahren werden von der Öffentlichkeit und von der Politik bewundert, zurecht, denn dies war in der Tat eine "Business Revolution"⁷⁵⁷, die Bewunderung verdient. Dies darf nicht davon ablenken, dass die Firmen, siehe Walter Eucken, dieser Revolution zum Trotz, weiterhin aus Sicht von Staat und Gesellschaft ein Instrument der Wohlfahrtserzeugung bleiben. Diese ist hier, dass die weltweite soziale Frage gelöst werden muss, um die zentralen politischen Frage der Zeit lösbar zu machen. Der Aufstieg von China und der Aufstieg der Schwellenländer ist politisch gesehen eine lösbare Aufgabe und wird in zwei Jahrzehnten geschafft sein. Somit gilt es sich schon heute auf die wirklich dringenden, miteinander verbundenen Fragen zu konzentrieren, die von der

⁷⁵⁶ Der Leser wird sagen, dass die Sphärentrennung Politik Wirtschaft selbstverständlich ist. Ist sie aber nicht. Es kann durchaus anders weitergehen - nämlich, wenn wie weiterhin einfach der Arbeitsteilung gefolgt wird und niemand sich verantwortlich fürs Ganze fühlt. Die Wirtschaftswissenschaft stellt keine wirklich bedeutungsvollen Studien über die Globalisierung zur Verfügung (es sind Einzelpersonen, wie Peter Nolan, die dies tun). Die Wettbewerbstheorie tut sich ebenso nicht damit hervor (Doris Hildebrand hätte ohne Problem auch ein detailreicheres, besseres Buch über die europäische Wettbewerbspolitik und ihre internationale Dimension schreiben können, mit Daten und Beispielen). Die Politikwissenschaft reduziert Wirtschaft auf die Analyse von Machttransformation oder konfliktären Positionen von Interessengruppen. Dann muss die Politik nur noch ohne jede Vision und ohne kohärente Theorie im Hintergrund in den nächsten Jahren versuchen Kompromisse auszuhandeln und beispielsweise nationale Firmen stärken. Transparenz würde dann in den nächsten Jahre weiter so wie gewohnt dahingeschleppt, sodass auch in 15 Jahren die wichtigsten Informationen über China - etwa wieviel China wirklich subventioniert - nur wenigen Personen bekannt sind und dies auch außenpolitisch wieder zu Spannungen genutzt werden kann. In einer solche Konstellation würden nationale Firmen generell politisch gestärkt oder sie sind sowieso immer enger mit der Politik verbunden. Passiert dies, kommt es zu quid-pro-quo-Verhandlungen im rein nationalistischen Sinn (ohne 'dynamisch-technische' und 'Fairness'-Erwägungen). Falls sich sowohl in Europa als auch in China solche wirtschaftlich/politischen Zwitterwesen entwickelt haben, ist es sehr wahrscheinlich, dass die Wirtschaftsblöcke dann anfangen, sich gegenseitig zu beschuldigen, etwa politisch ausgehandelte Marktzugangsabmachungen nicht umgesetzt zu haben, ohne dass die Öffentlichkeit irgendwelche Daten hat, mit der sie dies unabhängig bewerten kann. Oder chinesische und europäische Manager benutzen Kartellen und europäische und chinesische Politiker akzeptieren dies. Sodann würden Distributionsentscheidungen nicht mehr von der Politik getroffen wird, sondern bei einem Treffen innerhalb der Firma. Wäre das schlimm? Ja, weil die Politik dann nicht mehr in der Lage wäre bzw. auch gar kein Interesse mehr haben würde, über Regeln einer internationalen Wirtschaftsordnung i.S. kollektiver weltweiter Interessen Verhandlungen zu führen. Etwa mit dem Ergebnis, dass Regeln so verändert werden, dass Indien und Afrika ab 2025 schneller wachsen kann. Bedenklich ist, dass die Wirtschafts- und Politikwissenschaft schon heute in der Lage ist, eine Situation des Zusammenfallens von Politik und Wirtschaft zu erklären. Es könnte argumentiert werden, dass sich eine solche Situation der Politisierung eben zum Anlass des Aufstiegs Chinas 'natürlich' aus der Globalisierung entwickelt hat, in der Zeitperiode, als es angeblich zu einem zunehmenden staatlichen Einfluss auf die Wirtschaft kam (wenngleich dies nicht stimmt). Demokratie braucht eine genuine Sphäre für die Politik.

⁷⁵⁷ Nolan, P. (2001, 2007).

- Entwicklungspolitik
- Agrarpolitik
- und Klimapolitik und Umweltpolitik

gestellt werden. Entwicklungs-, Agrar-, Klima- und Umweltpolitik sind eng verbunden mit der einfachen Frage, wie die großen, bevölkerungsreichen Staaten, die immer noch sehr niedrige Einkommensniveaus aufweisen, wie

- Ägypten
- Äthiopien
- Nigeria
- Südafrika
- Pakistan
- Indonesien ihr wirtschaftliches Wachstum steigern können, damit sie eine bessere und sozial verantwortlichere Agrar-, Klima- und Umweltpolitik durchführen können. Dies sind Staaten in denen Marktversagen herrscht, d.h. es besteht eine große Bevölkerung und potentiell ein großer Markt. Dennoch erfolgen unzureichend Investitionen, Industriesektoren sind fragmentiert und erreichen keine Skalenökonomien. In diesen bevölkerungsreichen Staaten besteht, im Gegensatz zu den vielen kleinen Ländern, die Chance, dies umgehend zu ändern. Hier überdecken sich die Möglichkeiten mit einem steigenden Wirtschaftswachstum die Effizienz der Wirtschaft zu steigern und soziale Ziele zu erreichen.

Solange diese Staaten nicht über ein minimal akzeptables Einkommensniveau verfügen, lassen sich Global Governance-Probleme wie Klimawandel oder Umweltpolitik, etwa Waldpolitik, Schutz der Biodiversität, Wasser- und auch ein Ressourcen bzw. Rohstoffmanagement nicht effektiv genug angehen. Um ein minimal akzeptables Einkommensniveau zu erreichen, kann es sinnvoll sein, dass der Staat in die Märkte eingreift, um deren Funktion zu verbessern, auch in der Agrarpolitik.⁷⁵⁸ Es geht nicht darum, den Markt zu ersetzen, sondern zu ergänzen. Außer Frage steht auch, dass solide rechtliche und institutionelle Rahmenbedingungen für die private Wirtschaft geschaffen werden müssen und zumindest eine Reihe wichtiger Sektoren für ausländische Investitionen geöffnet werden. Weiterhin kann die USA und die EU durch präferentielle Zölle und Ursprungsregeln Wachstum in schwachen, afrikanischen Länder fördern.

⁷⁵⁸ Ausführlich Hermanns (2005, 2005a).

Die Verhandlungen zum Klimawandel stellen sich aus Sicht der Entwicklungsländer auch deshalb als schwierig dar, weil die zurückgehenden Emissionsrechte Mitte/Ende des 21. Jhd. auf sie negative Wachstumswirkungen haben werden.⁷⁵⁹ Dieser dramatische Fakt wird in der Diskussion meist beiseite gelassen, stattdessen erfolgt der Verweis darauf, dass Entwicklungsländer von Kompensationsmechanismen wie dem Emissionszertifikatehandel, Clean Development Mechanism etc. profitieren können. Für die normale Bevölkerung, zumal in den großen Entwicklungsländern, dürfte dies kaum als glaubwürdiges Versprechen erscheinen, weil diese Gelder anderweitig versickern, sie wollen ein normales Wirtschaftswachstum, d.h. exportorientierte Sektoren, die selbst und mit ausländischen Investitionen aufgebaut werden, einen gestärkten Agrarsektor, eine Lebensmittelweiterverarbeitung, eine funktionierende öffentliche Verwaltung, Gesundheitswesen, Wasserversorgung, Infrastruktur, Wohnungsbau und eine Sozialpolitik für sehr schwache Bevölkerungsgruppen. Ohne eine Lösung der weltweiten sozialen Frage werden die Klimaverhandlungen immer wieder scheitern bzw. der Einbezug aller Staaten unmöglich sein. Deshalb muss bezüglich der großen, bevölkerungsreichen Länder dringend geklärt werden, in welcher Form Wirtschaftswachstum für sie im 21. Jhd. möglich sein wird.

Bezüglich der kleinen Länder, die kaum wirtschaftliche Dynamiken tragen könne, muss ebenfalls geklärt werden, in welcher Form sie in eine Arbeitsteilung eingebunden werden können und wie dort eine internationale Sozialpolitik des 21. Jahrhundert Anwendung finden kann. Nur mit dieser Abfolge von Politiken und diesen Politikschwerpunkten ist es möglich, die Welt in ihrer weltgesellschaftlichen Einheit zusammenzuhalten und politisch steuerbar zu halten und klima-, umwelt- und soziale Katastrophen abzuwenden.

Dies impliziert eine Erhöhung der Entwicklungshilfe, die 'structural policies' d.h. kontinuierliche Transferzahlungen durchführen und industriepolitische Erfolge anstreben muss. Letztlich muss auch der Druck auf multinationale Unternehmen erhöht werden Verantwortung zu übernehmen, etwa in Bezug auf die o.g. Liste großer, bevölkerungsreicher Länder Investitionen erfolgen zu lassen. Nur so bleibt die internationale Wirtschaftsordnung, die den Markt und die die Transparenz erhält, stabil, um weiter die großen Wohlfahrtsgewinne zu ermöglichen, die es möglich machen werden, den Technologiewandel einzuleiten, der in das 22. Jhd. führen wird. Von diesen Fragen ablenkende Diskussionen wie die 'zero-sum'-These geraten aus dieser Sicht letztlich unter Ideologieverdacht. Der Effekt einer solchen Diskussion ist nicht mehr und nicht weniger als eine Ablenkung von den wenigen, aber dringenden Fragen und den Ländern, die eigentlich im Fokus einer international gestaltenden Politik stehend sollten.

⁷⁵⁹ WBGU (2003), S. 31-51. Dazu kommt, dass Technologietransfer weitgehend vergessen wird.

10.3. Wettbewerbspolitik

Die Wettbewerbsbehörden engagieren sich vermehrt in internationaler bilateraler Kooperation und einer internationalen Vernetzung mit einer eigenen Plattform, das Internationale Netzwerk der Wettbewerbsbehörden (International Competition Network, ICN).⁷⁶⁰

Eine internationale Kooperation der Wettbewerbsbehörden ist positiv zu bewerten, weil dies Wettbewerbsbehörden stärkt und Informationsaustausch möglich macht, um internationale Kartelle aufzulösen und eine entschlossene Zusammenschlusskontrolle durchzuführen, um Märkte und Wettbewerb aufrechtzuerhalten.⁷⁶¹

Mit Wettbewerbspolitik ist es grundlegendes Versprechen verbunden. Eigentlich eine Selbstverständlichkeit: Wir verfügen über Märkte. China wusste zwar, dass wir über große Unternehmen und Oligopole verfügen, ebenso war bekannt, dass es Wettbewerbspolitik gibt. Aller Schwächen und Sünden der Wettbewerbspolitik der westlichen Ländern zum Trotz⁷⁶², dürfte Einigkeit bestehen, dass große Konzerne in Zukunft nicht zu einer geheimen Waffe werden dürfen, um unsere Seite des 'Bargains' mit China aktiv und unfair zu modifizieren. Beispielsweise indem wir in allen Industriebereichen plötzlich durch sehr laxen Zusammenschlusskontrollkriterien sehr enge, weltweite Oligopole zulassen. Gut ist, dass dies im Moment auch nicht mehr geht, weil China nun über eine Wettbewerbsbehörde verfügt, die dies verhindern kann.

Gegen eine aktive, unfaire Wettbewerbspolitik sprechen weitere Gründe: Eine Politik nach dem Motto: Ich will meine Firmen immer stärker machen, dazu brauche ich eine generöse Zusammenschlusskontrolle (schließlich sind die Märkte offen und Wettbewerb herrscht durch die Globalisierung überall) lädt andere Kartellbehörden dazu ein, ebenso nationalistische Entscheidungen zu treffen. Oder aber alle Wettbewerbsbehörden einigen sich weltweit darauf, sehr großzügige Zusammenschlusskontrollentscheidungskriterien zu nutzen. Das Ergebnis wäre absurd: Alle fällen dann gleichzeitig nationalistische Entscheidungen, behaupten aber, dass es technisch-richtige, regelgeleitete Entscheidungen waren, wenngleich damit die Welt von engen Oligopolen überwuchert würde.

Die Globalisierung ist eine Zäsur für die Wettbewerbspolitik. In den achtziger Jahren konnte die Chicago-Schule eine generösere Behandlung von Firmenzusammenschlüssen, vertikalen

⁷⁶⁰ Siehe das ICN: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org>.

⁷⁶¹ Beispiele in Hermanns, U. (2005a).

⁷⁶² Dargelegt in Hermanns, U. (2005a).

Firmenzusammenschlüssen und F&E-Kooperationen etc. durchsetzen. Im Zuge der Globalisierung wurde es, teilweise wenigstens, für die Zusammenschlusskontrolle leichter, hohe Marktanteile zu tolerieren, da sich die Märkte durch den Abbau von Marktzugangsbarrieren vergrößerten. In den neunziger Jahren wurde die Wettbewerbspolitik in Europa in vielen Ländern überhaupt erst installiert und konnte sich in den USA von den laxen Kriterien der Chicago-Schule in den Post-Chicago-Zustand retten.⁷⁶³ Parallel dazu gab es mehrere Zusammenschlusswellen, welche die Industriekonzentration erhöhten.⁷⁶⁴ In einer Zeit, in der die Globalisierung die Chance eröffnet, dass Wettbewerb für längere Zeit wieder in ein dynamisches Gleichgewicht weiter Oligopole gerät, würde durch eine nationalistische Wendung das klare Zeichen von oben gesetzt (wie durch die Chicago-Schule in den achtziger Jahren in den USA), dass die ganz starken Akteure kaum wettbewerbspolitische Eingriffe befürchten müssen und weiter an engstmöglichen Oligopolen bauen dürfen.

Beide Fälle, die nationalistische Variante oder eine weltweite Einigung auf laxen Standards wären das Ende der Wettbewerbspolitik, aber auch der internationalen Wirtschaftsordnung. Warum? Weil, wie man es auch immer dreht und wendet, damit Märkte und somit auch die internationale Wirtschaftsordnung nicht mehr von Märkten und einer Trennung von Politik und Wirtschaft bestimmt werden würden.⁷⁶⁵

Viel spricht also dafür, eine vernünftige, aufmerksame Wettbewerbspolitik zu betreiben, die der Globalisierung angemessen ist. Die Wettbewerbsbehörden müssen wissen, dass ihre Politikziele u.a. für die Stabilität der internationalen Wirtschaftsordnung zunehmend wichtig werden. Im Zeitalter der Globalisierung ist eine entschlossene Wettbewerbspolitik nötig, nicht nur um die Firmen im Zaume zu halten, sondern damit Märkte weiter bestehen können, damit eine internationale Wirtschaftsordnung weiter Sinn macht, damit internationale Verhandlungen weiter sinnvoll geführt werden können, internationale Versprechungen eingehalten und sicherheitspolitische Spannungen vermieden werden können.

Dies ist auch der beste Weg, Interessen der europäischen Wirtschaft durchzusetzen. Bei der chinesischen Wettbewerbsbehörde kann erst auf kollegiale Unterstützung gehofft werden, wenn auch unsere Wettbewerbspolitik glaubwürdig ist. Unsere eigenen Investoren auf dem chinesischen Markt können eine starke chinesische Wettbewerbsbehörde gut gebrauchen. Diese kann aktiv

⁷⁶³ Siehe Hermanns, U. (2005a).

⁷⁶⁴ Siehe Hermanns, U. (2005a).

⁷⁶⁵ Der einzige Ausweg wäre dann, staatliche Kontroll-Abteilungen zur Fairness und Verhaltenskontrolle in die Firmen selbst einzusetzen, damit die Firmen nicht gegenüber anderen Firmen aber auch nicht gegenüber Ländern diskriminieren. Dies könnten aber ggf. Interessengruppen aus den Industrieverbänden versuchen zu verhindern.

werden, wenn dort beispielsweise ein chinesisches staatliches Unternehmen mit einer Fusion seinen Marktanteil extrem erhöhen will oder einen Missbrauch marktbeherrschender Stellung betreibt.

Aus diesen Gründen eine kurze Anmerkung zur internationalen Zusammenarbeit der Wettbewerbsbehörden im International Competition Network, ICN: Diese erstreckt sich auf das Auffinden von 'best practices' bzw. Regeln. Überraschenderweise wirken hier Industrievertreter mit und versuchen 'best practices' in ihrem Sinne zu beeinflussen. In der Merger Streamlining Group (MSG) des ICN sind Bombardier, Flextronics, General Electric, Goldman Sachs, Oracle, Philips, Rio Tinto, SAB Miller und United Technologies als Non-Governmental Advisors vertreten, die zudem Umfragen im Namen von ICN durchführen, in denen u.a. Druck auf Wettbewerbsbehörden ausgeübt wird, sich beim ICN blicken zu lassen.⁷⁶⁶ Ebenso fragwürdig ist es, dass das der Humboldt-Universität zugeordnete Berliner Institut für Deutsches und Europäisches Wirtschafts-, Wettbewerbs- und Regulierungsrecht (IWW) von privaten Trägern finanziert wird (große Energiekonzerne) und eng mit dem Institut für Energie und Regulierungsrecht zusammenarbeitet.⁷⁶⁷ Dieses Thema kann hier nur angeschnitten werden. Die in Deutschland entwickelte, weltweit vorbildliche, ordoliberalen Theorie besagt eindeutig, dass Wettbewerbspolitik nicht in Zusammenarbeit mit der Industrie abgestimmt werden sollte.

Es gibt Leute, die nach diesem Absatz immer noch davon überzeugt sind, dass Industrieverbänden die Politik überlassen werden sollte - schließlich können diese genauso oder noch besser die nationalen, wirtschaftlichen Interessen vertreten - Hauptsache ist Forderungen stellen⁷⁶⁸ - deshalb ein weiterer Absatz, der hoffentlich überzeugt, dass die Politik ihre eigene Sphäre oberhalb der Wirtschaft braucht:

⁷⁶⁶ Siehe ICN: <http://www.internationalcompetitionnetwork.org/working-groups/current/merger.aspx> Tools for Change, Slide Deck, April 13, 2010.

⁷⁶⁷ <http://www.enreg.de>

⁷⁶⁸ Hauptsache Forderungen stellen ist das Motto der Industrieverbände, Kompass sind die eigenen, kurzsichtigen Interessen. Kurz zu Erinnerung welche Forderungen hier im Text dokumentiert worden sind. Sie fordern freie Märkte und Marktzugang, auch wenn dies zu internationalen Spannungen führt. Sie fordern mal extremen Patentschutz, mal Wissensdiffusion und Subventionen, wenn dies angeraten erscheint. Sie fordern mal eine Schwächung der Wettbewerbspolitik, parallel eine starke Wettbewerbspolitik in China, damit diese die Staatskonzerne diszipliniert. Sie fordern eine Restrukturierung chinesischer Unternehmen, wenn dies ihnen mehr Marktanteile gibt und wenden sich gegen eine Restrukturierung, wenn das chinesische Firmen stärkt. Sie wollen ein rein marktgeprägtes Bankensystem und volle Konvertibilität des Renmenbi, wissen aber nicht, wie sie dann das hohe Wirtschaftswachstum erhalten können, geschweige denn die soziale Stabilität. Sie gehen ein enges Verhältnis mit der Politik ein, verstoßen aber regelmäßig gegen Gesetze, etwa Wettbewerbsgesetze, weil sie laufend Kartelle gründen und jede Chance ausloten, Oligopole noch enger zu machen und stellen dabei die Politik und die Wettbewerbsbehörden vor ein Dilemma. Sie inszenieren Schädigung, um handelspolitische Maßnahmen zu beantragen und verschärfen dadurch internationale Spannungen und bringen die chinesische Öffentlichkeit gegen sich aus. Letztlich wird daraus klar, dass sie Märkte eigentlich nicht eigentlich wollen, und freie Märkte schon gar nicht. Dies gilt auch für die internationale Ebene. Sie sollen ihre kurzsichtigen Profitinteressen maximieren, auf Kosten der Allgemeinheit. Dazu kommt, dass viele Kartelle, die von ihnen gegründet werden, international sind, das bedeutet, dass die Industrieverbände eigentlich auch die Welt regieren wollen. Kurzum: Eine unabhängige, starke Sphäre der Politik ist weiter nötig.

Einleitend: Es geht immer noch um das Thema internationaler Spannungen und Wirtschaftsordnung. Man könnte auf die Idee kommen zu sagen, dass internationale Kartelle friedenserhaltend sind, weil sich Deutsche, Amerikaner, Japaner und Chinesen dadurch besser kennenlernen. Nur ein kurzer Kommentar dazu: Die sehr weit verbreiteten Internationalen Kartelle in der Zwischenkriegszeit haben den Zweiten Weltkrieg nicht verhindern können und zudem nicht dazu beigetragen, dass die Politik damals vertrauenswürdig und transparent war und dass sachlich über die Wirtschaft und deren Regeln gesprochen werden konnte. Es ist auch nicht sichtbar, dass damals die Wirtschaft und ihre Dynamiken von der Politik eingesetzt wurden, um politische Spannungen abzubauen. Dass dies jetzt möglich ist, ist ein Verdienst der historischen Richtungsentscheidung von Präsident Roosevelt die internationalen Kartelle Ende der dreißiger Jahren aufzulösen, die Wettbewerbspolitik zu stärken, Politik und Wirtschaft zu trennen und Wirtschaft zu einem Diener bzw. Instrument der Politik und der Gesellschaft zu machen.

Kartelle sind ein überzeitliches Phänomen. Es macht keinen Sinn, zu hoffen, dass sie verschwinden. Es gibt weder einen Zusammenhang mit Zusammenschlusswellen (weil diese teuer sind und das Geld wieder hereingeholt werden muss) oder mit der Globalisierung und der Produktion von Oligopolen durch die Investmentbanken. Auch macht es wenig Sinn, Kartelle i.S. eines Kulturverfalls im Zuge der Globalisierung zu beklagen. Eine einzige, weitere Erklärung über den 'Hang zur Monopolbildung' hinaus scheint es zu geben, der 'Kulturverfall' innerhalb einzelner Firmen, die immer wieder neu diese Rechtsverstöße begehen. Kartelle sind auch nicht, wie die Literatur lange Zeit suggeriert hat, nur kurze Zeit stabil.⁷⁶⁹

Walter Eucken und Präsident Roosevelt wären nicht verwundert, dass auch in der heutigen Zeit viele europaweite und internationale Kartelle gegründet wurden und werden. Wie viele es tatsächlich sind, ist aber doch überraschend. Die EU Generaldirektion Wettbewerb hat im Internet eine Liste der seit 2001 aufgedeckten Kartelle angelegt.⁷⁷⁰ Hier eine kleine Auswahl, die gesamte Liste wird in einer späteren Version dieses Textes präsentiert.

Nationale Kartelle, etwa für belgisches Bier, Flüge zwischen Schweden und Dänemark, zwischen Sothebys und Christies, sind hier ausgeklammert. Bei den europa- oder weltweiten Kartellen sind viele Wiederholungstäter dabei, die sich durch Strafzahlungen nicht abschrecken lassen, so etwa Archer Daniels Midland und Jungbunzlauer, Hoffmann La-Roche, Haarmann & Reimer (H&R), welches

⁷⁶⁹ Diese Passage bedarf empirischer Absicherung.

⁷⁷⁰ Siehe: <http://ec.europa.eu/competition/cartels/cases/cases.html>. Zugriffen: 11.05.2011.

der Bayer AG gehört. Sie hatten bereits in den neunziger Jahren weltweite Vitamin-Kartelle gegründet, sodann Sodium Gluconate und 2001 dann Zitronensäure.⁷⁷¹ Treff: Das Hotel Plaza in Basel.⁷⁷²

Auf der Internetseite der Generaldirektion Wettbewerb gibt es zwar Informationen über die Fälle, aber keine Transparenz im hier gewünschten Sinne. So wäre es problemlos möglich, kurze Falldarstellungen zu präsentieren, mit wichtigen Fakten aus dynamischer Sicht, etwa Infos über Preisentwicklungen und Konzentrationsniveaus in den betroffenen Produktbereichen. Dies erfolgt nicht. Hier können nur die leicht zugänglichen Daten über Dauer und geographische Ausdehnung reproduziert werden, die in den EU-Rapid Pressemitteilungen enthalten sind:

Das europaweite Zinkphosphat-Kartell bestand zwischen 1994-1998.⁷⁷³ Das europaweite Kartell für karbonfreies Papier was aktiv zwischen 1992 und 1995 und konnte erst durch Informationen einer Firma aus Südafrika angegangen werden.⁷⁷⁴ Im Tierfutterbereich hatten Degussa, Nippon Soda und Aventis Animal Nutrition zwischen 1986 und 1999 weltweit für die Aminosäure Methionin Preise festgelegt. Aventis entschied sich dann, aus dem Kartell auszusteigen und Informationen darüber den Behörden bereitzustellen.⁷⁷⁵ Für Pflastersteine wurde zwischen 1992 und 1998 ein Kartell in England, Frankreich, Deutschland und den Benelux-Staaten aufrechterhalten.⁷⁷⁶ Merck sowie Aventis Pharma SA und Rhone-Poulenc Biochemie SA (beide Aventis) führten ein Methylglucaminekartell durch, ein Stoff der beim Röntgen gebraucht wird, Wert des EU Marktes allerdings nur geringe 3,1 Mill. EUR, Dauer: 1990 bis 1999, dies ist ein internationales Kartell, das sie weltweit die einzigen Hersteller sind.⁷⁷⁷ Ein weiteres, kleines Kartell ist das Nucleotidekartell japanische und südkoreanischer Hersteller.⁷⁷⁸ Für Spezialgrafit wurde ein weltweites Kartell zwischen 1993 und 1998 gegründet.⁷⁷⁹ Zwischen 1978 und 1996 wurde ein Sorbatkartell von europäischen und japanischen Firmen durchgeführt, welches als Konservierungsmittel und antibakterieller Stoff in der Lebensmittelindustrie eingesetzt wird.⁷⁸⁰ Zwischen 1988 und 1999 wurde ein europäisches

⁷⁷¹ Hoechst AG, Chisso Corporation, Daicel Chemical Industries Ltd, The Nippon Synthetic Chemical Industry Co Ltd und Ueno Fine Chemicals Industry Ltd. IP/03/1330, Brussels, 02 October 2003, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁷² Siehe Webseite: http://www.ramada.de/hotels/hotels_index.php?hotel_code=15756.

⁷⁷³ MEMO/07/232, Brussels, 7th June 2007, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁷⁴ MEMO/07/155, Brussels, 26th April 2007, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁷⁵ MEMO/08/330, Brussels, 22nd May 2008, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁷⁶ MEMO/08/489, Brussels, 8th July 2008, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁷⁷ IP/02/1746, Brussels, 27 November 2002, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁷⁸ Mit EUR 8 Mill. Einnahmen in Europa. IP/02/1907, Brussels, 17 December 2002, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁷⁹ MEMO/07/182, Brussels, 10th May 2007, <http://europa.eu/rapid>

⁷⁸⁰ Hoechst AG, Chisso Corporation, Daicel Chemical Industries Ltd, The Nippon Synthetic Chemical Industry Co Ltd und Ueno Fine Chemicals Industry Ltd. IP/03/1330, Brussels, 02 October 2003, <http://europa.eu/rapid>.

Elektrokohlekartell etabliert.⁷⁸¹ Zwischen 1971 und 1999 wurde ein Kartell organischer Peroxide aufrechterhalten.⁷⁸² Soweit mal.

10.4. Kommentar Politikwissenschaft

Mit politikwissenschaftlichen Methoden ist es schwer in kohärenter Weise auf die 'zero-sum'-These zu reagieren. Die Politikwissenschaft ist durch ihren methodischen Fokus auf nationale Interessen und innerstaatliche Interessengruppen kaum dafür gewappnet, über gemeinsame oder solidarische Interessen modern: 'win-win'-Situationen oder Bargains zu diskutieren. Im Gegenteil, dies hört sich aus Sicht der Politikwissenschaft an wie ein nicht ernstzunehmendes Motto aus der Werbung.

Der Fokus der Politikwissenschaft liegt auf nationalen Interessen oder innerstaatlichen Interessengruppen und ggf. vorhandenen Konflikten. Von Fareed Zakaria (2008) werden etwa Positionen und Haltungen von politischen Interessengruppen in China und der USA gegenübergestellt und dies (und nicht die Wirtschaft) als treibende Kräfte des Wandels dargestellt.⁷⁸³

Globalisierung wird weiterhin aus der Sicht von unternehmerischen innerstaatlichen Export-Interessengruppen (die an Freihandel interessiert sind), die in Konflikt mit importkonkurrierenden Interessengruppen stehen (die an Protektionismus interessiert sind) analysiert. Dazu kommen Interessen der multinationalen Konzerne (die an Freihandel interessiert sind).⁷⁸⁴ Angenommen wird etwa, dass bei starken importkonkurrierenden Interessen gegenüber exportierenden Interessen Staaten nicht zu einem Handelsblock beitreten.⁷⁸⁵ Dies sind wichtige und interessante Fragen. Sie sind aber unterkomplex formuliert. Importkonkurrierende Interessengruppen mögen zwar teils an Protektionismus interessiert sein, es kommt aber zusätzlich auf die technologischen Fähigkeiten dieser an, auf die komparativen Vorteile und die Stärke des Staates, auf sein Finanzsystem und seine Industriepolitiken. Dazu kommt, dass das GATT bzw. die WTO seit mehr als 50 Jahren Antidumping- und Antisubventionszölle bzw. Schutzklauseln ermöglicht, als eine Versicherung, die bei Zollabbau weiterhin besteht. Dies hat u.a. auch die Akzeptanz von Liberalisierung ermöglicht. Diese Einflussgrößen können auch importkonkurrierende Interessengruppen dazu bringen Liberalisierung zu unterstützen. Wie dem auch sei, typisch für die Politikwissenschaft ist ein methodisches Vorgehen,

⁷⁸¹ IP/03/1651, Brussels, 3 December 2003, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁸² MEMO/08/490, Brussels, 8th July 2008, <http://europa.eu/rapid>.

⁷⁸³ Gemäßigte Kräfte gegen solche, die an zunehmender politischer und wirtschaftlicher Konkurrenz zwischen den USA und China interessiert sind. Zakaria, F. (2009), S. 150-159.

⁷⁸⁴ Schirm, S. (2004), S. 84, 131-132.

⁷⁸⁵ Hier wird etwa versucht zu erklären, wie sich Staaten verhalten, die der Drohung ausgesetzt werden, von einem rivalisierenden Handelsblock ausgeschlossen zu werden. Analysiert werden acht Szenarien. Dür, A. (2006), S. 223.

allerdings ohne eine komplexere, kohärente Wirtschaftstheorie zugrunde zulegen und ohne die Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung einzubeziehen. Ebenso typisch ist die Reproduktion von wirtschaftspolitischen Schulmeinungen, kombiniert, mit teils richtigen, teils kritischen Intuitionen und empirisch treffenden Beobachtungen, sichtbar am Beispiel hier zum Thema Freihandel und zu dynamischen Effekten, wenngleich sichtbar wird, dass eine kohärente Theorie fehlt.⁷⁸⁶ Auch der Sachbereichsansatz geht oft von einfachen Annahmen aus, wie einem vergrößerten Kuchen durch den internationalen Handel.

Der wichtigste Grund dafür, dass eine kohärente Theorie nicht angestrebt wird, mag sein, dass die Politikwissenschaft bereits über eine dynamische Theorie der Wirtschaft verfügt. Diese ist allerdings nicht kohärent ausformuliert und beschränkt sich auf die Intuition, dass die Wirtschaft zumindest nicht mit der Neoklassik identisch sein kann, die eine Harmonie der Interessen behauptet. Dies war nicht mehr und nicht weniger als die Geburtsstunde der Disziplin realistischer bzw. moderner Politikwissenschaft:

Edward Hawlett Carr hatte in 'Twenty Years Crisis' die Engländer entzaubert, die mit Bezug auf neoklassische Theorien und Handelstheorien etwa von Ricardo von einer automatischen Harmonie der weltweiten Interessen der Länder im Bereich Wirtschaft ausgingen und plötzlich vor dem

⁷⁸⁶ "Gesamtwirtschaftlich wirkt Freihandel positiv, da er über Wettbewerb, Mobilität und Innovation einen effizienteren Einsatz von Ressourcen ermöglicht und somit die Produktion dort erlaubt, wo sie am günstigsten ist (Siebert 2000)". Kommentar: Hier wird unpräzise die Haltung des Direktors des neoliberalen Kieler Weltwirtschaftsinstituts zitiert. "Spätestens seit Ricardo ist bekannt, dass die Nutzung komparativer Kostenvorteile durch den Freihandel gesamtgesellschaftlichen Wohlstand vergrößert. Dabei geht es in erster Linie um Kostenvorteile im Vergleich zwischen Produkten (erst in zweiter Linie zwischen Ländern) und um die Spezialisierung auf diejenigen Produkte, die am jeweiligen Standort am günstigsten hergestellt werden können (vgl. Kap. 2.2.1). Was die Handelstheorie seit langem postuliert, kann als positive Korrelation zwischen außenwirtschaftlicher Offenheit und Wohlfahrtsmehrung in vielen empirischen Beispielen beobachtet werden. Trotz enormer Entwicklungsunterschiede führte etwa die Öffnung der damaligen EG zur iberischen Halbinsel weder zu einer Verarmung Portugals und Spaniens, noch zu sinkendem Wohlstand in den hohen industrialisierten Mitgliedsländern. Dies liegt nur zum Teil an den so genannten statischen Gewinnen durch Freihandel, die durch effiziente Ressourcenallokation entstehen. Hinzu kommen die langfristig wichtigeren dynamischen Gewinne durch Wettbewerb und Herstellung in größeren Stückzahlen, die über Massenproduktion niedrigere Preise und damit höhere Kaufkraft ermöglicht. Diese positiven Wirkungen von Freihandel treten bei regionaler Wirtschaftsintegration und bei globaler Liberalisierung auf. Allerdings machen sich die positiven Folgen nur langfristig und gesamtwirtschaftliche bemerkbar, während die Anpassungskosten kurzfristig und sektorspezifisch zu spüren sind. Daher ist der Widerstand derjenigen, die Anpassungskosten zu tragen haben schneller und präziser, als die Unterstützung der Allgemeinheit für Liberalisierungen. Dies ist das Kerndilemma der aktuellen Wirtschaftspolitik in vielen Industrieländern. Um kurzfristige Lobbyinteressen aus wahltaktischen Erwägungen zu befriedigen, greifen Regierungen immer wieder auf protektionistische Maßnahmen und Subventionen zurück, anstatt langfristig sinnvolle Liberalisierung zu fördern." Sodann wird gefordert, dass der Wohlfahrtsstaat geschädigte Gruppen kompensieren soll, ebenfalls mit einem Zitat eines Autors des Kieler Instituts für Weltwirtschaft. Schirm, S. (2004), S. 131-132. Hiermit soll nicht dieser Autor kritisiert werden, sondern ein Beispiel für einen Argumentationsstil gegeben werden, der richtig wirtschaftspolitische Intuitionen (und falsche!) mit politikwissenschaftlichen Methodenannahmen kombiniert. Dazu kommt, dass die Ergebnisse methodisch angeleiteter Analysen dabei sehr überzeugend sein können, wie die Analyse der NAFTA von Schirm, S. (2004), S. 50-52.

Problem standen, erklären zu müssen, warum der Zweite Weltkrieg ausbrach.⁷⁸⁷ England hatte sich damals nur schwer mit seiner altbackenen Rhetorik an eine Zeit anpassen können, in der die freihändlerische Wirtschaftsordnung Englands von aufsteigenden Mächten wie Deutschland und Japan als Interessendurchsetzung Englands angesehen wurde. Richtigerweise lehnte Edward Hawlett Carr die Neoklassik mit ihren liberal-naiven Harmonievorstellungen ab, und er wies, mit entwicklungspolitischer Intuition, darauf hin, dass Freihandel tatsächlich keine Antwort auf Fragen hat, wie kleine und schwache Staaten sich entwickeln können und dass diese Staaten wohl kaum freien Handel als in ihrem Interesse liegend ansehen können.⁷⁸⁸ Er schloss daraus treffenderweise, dass jedenfalls eine Wirtschaftstheorie, die auf vereinfachten Prinzipien ('laissez-faire', Freihandel) beruht und sich (wie damals) als 'natürliches Gesetz' verkauft, bei der Lösung von Problemen internationaler Beziehungen zum Scheitern verurteilt ist ("Attempts to solve international problems by the application of economic principles divorced from politics are doomed to sterility"⁷⁸⁹). Dies führt in Carrs bekanntermaßen komplexen Text auch zur Schlussfolgerung, dass Politik und Wirtschaft fortan nicht mehr getrennt untersucht werden sollten und dass eine Internationale Politische Ökonomie als Wissenschaft ihre Berechtigung hat.⁷⁹⁰

Diese Beobachtungen werden weitertradiert. Eine ausführliche Darlegung, dass eine natürliche Harmonie der Interessen nicht existiert, findet sich in Robert O. Keohanes 'After Hegemony' (1984). Argumentiert wird, dass unabhängige, wirtschaftspolitische Entscheidungen von Regierungen Alltag sind und dadurch oft Anpassungskosten auf andere Staaten oder Gruppen in anderen Staaten abgewälzt werden. Dadurch entstehen Konflikte und Kooperation kann nur durch internationale Verhandlungen wiederhergestellt werden.⁷⁹¹

Diese Argumente sind bis hierhin plausibel. Vorsicht ist allerdings geboten, wenn auf eine realistische Theorie umgestellt wird, die bekanntlich davon ausgeht, dass Staaten Macht anstreben und dabei

⁷⁸⁷ Carr, E.H. (1939), S. 76-78.

⁷⁸⁸ Carr, E.H. (1939), S. 77.

⁷⁸⁹ Carr, E.H. (1939), S. 109.

⁷⁹⁰ Carr, E.H. (1939), S. 110. Edward Hawlett Carr sah 'laissez-faire' aus sozialen und politischen Gründen als inakzeptabel an: "Not only are our needs today more highly specialized than ever before, but we live in a world where, for the first time in history, it might, from a standpoint of cost, be possible - and perhaps even desirable - to grow all wheat consumed by the human race in Canada, and all the wool in Australia, to manufacture all the motor cars in Detroit and all the cotton clothing in England or Japan. Internationally, the consequences of laissez-faire are as fantastic and as unacceptable as are the consequences of laissez-faire within the state. In modern conditions the artificial promotion of some degree of autarky is a necessary condition of orderly social existence. Autarky, is, however, not only a social necessity, but an instrument of political power. It is primarily a form of preparedness for war." Carr, E.H. (1939), S. 111. Ebenso aus entwicklungsökonomischen Gründen: "Nevertheless, this alleged international harmony of interests seemed a mockery to those underprivileged nations whose inferior status and insignificant stake in international trade were consecrated by it." Carr, E.H. (1939), S. 76.

⁷⁹¹ Keohane, R.O. (1984), S. 51-54.

militärische und wirtschaftliche Mittel gleichermaßen einsetzen.⁷⁹² Die realistische Theorie internationaler Beziehungen hat umgehend die Implikation, dass erwartet wird, dass Staaten Wirtschaft beeinflussen oder in unfairer Weise manipulieren, um ihre Macht zu erhöhen. Es wird erwartet, dass mächtige Staaten die Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung in ihrem Interesse ausgestaltet haben und in Zukunft ausgestalten werden. Aufsteigende Mächte sind, dies folgt daraus, sehr wahrscheinlich einer internationalen Wirtschaftsordnung ausgesetzt, die vor allem den Interessen der mächtigen Staaten entspricht (selbst wenn dies faktisch nicht stimmt bzw. eine komplexere Diskussion erforderlich ist).⁷⁹³ Kurz: Wenigstens die realistische Politikwissenschaft tendiert dazu den Diskurs schnell auf die Variablen 'Macht', 'Interessen' aber auch 'Spannungen', 'Konflikte' etc. umzustellen, wobei eine 'technische' oder 'neutrale' Sicht, nicht angestrebt wird oder es wird Zuflucht dahin genommen, dass in Zukunft Konflikte erwartet werden.

Robert Gilpin (2001) markiert den Extrempunkt. Er hält in seiner 'Globalen Politischen Ökonomie' der realistischen Schule sowohl die neoklassische Ökonomie als auch die proto-marxistische Zentrum-Peripherie-These von Immanuel Wallerstein für plausibel und überrascht mit Sachbereichsargumenten sowie Hinweisen auf die Relevanz heimischer Interessengruppen für die Bildung nationaler Interessen, eigentlich ein Tabu in seiner Gewichtsklasse.⁷⁹⁴ Dennoch liegt über allem die Erwartung, dass die Wirtschaft vom Konflikt und Machtkampf der Staaten überformt werden kann. Absolute Gewinne würden dann nicht mehr geschätzt, sondern es würden relative Gewinne für wichtig genommen werden d.h., dass ein mächtiger Staat daran interessiert sein wird, den kleinsten Vorteil seines Herausforderers zu verhindern.⁷⁹⁵

Diese Diskussion kann hier nicht aufgelöst werden. Wie eine kohärente, dynamische Theorie der Wirtschaft aussehen kann, wurde angedeutet. Wie diese in die Politikwissenschaft eingebaut werden kann, kann hier nur skizziert werden. Interessengruppen müssten aus einer komplexeren Sicht analysiert werden, die deren Fähigkeiten und die Fähigkeiten des Heimatstaats sowie die internationale Wirtschaftsordnung beachtet. Sobald Firmen technologische Fähigkeiten und Anpassungsfähigkeit haben, ist zwar immer noch denkbar, dass sie an Schutz Interesse haben. Es wird aber verständlicher, warum sie sich auf dynamische 'Spiele' und 'win-win'-Situationen einlassen

⁷⁹² "The contrast is not one between 'power' and 'welfare', and still less between 'politics' and 'economics', but between different degrees of power. In the pursuit of power, military and economic instruments will both be used" Carr, E.H. (1939), S. 110.

⁷⁹³ In Bezug auf die dominierenden Mächte USA, EU, Japan, China, Russland wird formuliert: "It is highly unlikely that these powers will leave the distribution of the global economic product and the impact of economic forces on their national interests entirely up to the market. Both economic efficiency and national ambitions are driving forces in the global economy of the twenty-first century." Gilpin, R. (2001), S. 12.

⁷⁹⁴ Gilpin, R. (2001), S. 87 ('issue area'), S. 17-18 ('domestic sources of foreign policy').

⁷⁹⁵ Gilpin, R. (2001), S. 91-92, 14-147.

- dies ist zuerst einmal in ihrem Interesse - in einer solchen Situation liegen aber ggf., so die These hier, gemeinsame Interesse von Firmen vor, die aus einer größeren, heterogeneren Gruppe entstammen, als es die Politikwissenschaft vermuten würde (ggf. sogar gemeinsame Interessen weltweit verteilter Gruppen von Firmen vor - nicht unbedingt nur multinationaler Konzerne). Diese Gruppe könnte beispielsweise bestimmte Regeln der internationalen Wirtschaftsordnung und die Öffnung Chinas etc. unterstützen, weil diese Firmen hoffen, davon zu profitieren. Die Interessen der Multis sind ebenfalls komplexer, sie sind nicht unbedingt allein an Freihandel interessiert, angesichts großer Werke und hoher Subventionssummen, andererseits brauchen sie Märkte für ihre Spezialprodukte. Im Zuge des dynamischen Wettbewerbs ist zu erwarten, dass sich Interessenkonstellationen immer wieder wandeln - und ebenso die politischen Instrumente und Regeln, die die Interessengruppen fordern oder die von der Politik bereitgestellt werden. In China fordert niemand Protektionismus, viel eher schon, den Ausverkauf des Landes zu stoppen. Warum? Gibt es in China keine importkonkurrierenden Firmen? In diesem Fall spielen offenkundig die niedrigen Lohnkosten d.h. komparative Vorteile, das integrierte Wirtschaftssystem, dass den billigen Bezug von Inputgüter im Land möglich macht und ggf. sogar das politische System mitsamt des Bankensystems eine wichtige, erklärende Rolle. Diese Erfolgsfaktoren sind andere, als westliche Firmen nennen würden, die eine viel professionellere Unterstützung bekommen, durch den Zugang zu den besten Fachkräften und Universitäten, wobei dies wieder ihre sehr sensiblen Reaktion auf bestimmte Aspekte eines Bargains erklärt.

Interessenkonflikte gibt es somit weiterhin, die Spieler sind aber zu Kompromissen bereit, wenn andere Akteure ebenso Kompromisse machen und an Regeln oder Bargains gebunden werden, die der heterogenen Gruppe insgesamt erfolgversprechend erscheinen. Kompromisse können auch die wirtschaftliche Dynamiken betreffen, wie die Erwartung, dass durch ausländische Investitionen Wissensdiffusion erfolgen wird. Dadurch wird erklärbar, warum viele Interessengruppen mit in das Boot geholt werden können, exportierende, importkonkurrierende, große und kleine, staatliche und nicht-staatliche, denen versprochen wird, dass alle gemeinsam, auf höherem Niveau vom Wirtschaftswachstum profitieren, wenngleich allen klar ist, dass eine Gruppe oder ein Unternehmen mehr oder weniger gewinnen wird. Schon in den Dynamiken, den Bargains oder den Regeln des Sachbereichs können zudem Kompensationen bzw. abmildernde und ausgleichende Faktoren enthalten sein: Es geht somit nicht allein um die Entgegensetzung Marktöffnung/vs. Kompensation der Verlierer, sondern zuerst einmal um ein empirisches Verständnis von der dynamisch-technischen Leistung der Märkte - die aus Sicht der Interessengruppen auch risikovermindernde, teils sogar selbststabilisierende Leistungen erbringen können und sodann um die Art und Weise der Bargains. Hier stellen sich weiterhin spannende Fragen, etwa des kollektiven Handelns. Denn größere Firmen

sind teils daran interessiert, selbststabilisierenden Dynamiken abzuschaffen, in ihrem kurzfristigen Eigeninteresse Marktanteile zu gewinnen, etwa indem sie übermäßigen oder wettbewerbswidrigen Patentschutz fordern, der eine insgesamt sinnvolle Wissensdiffusion gefährdet. Kleinen Firmen fiel es eine zeitlang schwer, sich dagegen zu organisieren.

Der Preis für die Zurückhaltung der Politikwissenschaft bezüglich einer kohärenten Theorie der Wirtschaft ist hoch. Wie hoch, wird seit dem Aufstieg Chinas deutlich. Die Politikwissenschaft verfügt zwar über Intuitionen zur Wirtschaft, nicht aber über eine kohärente Theorie, die es ihr ermöglichen würde, eine bessere Antwort auf die ureigene, zentrale Frage nach einer Machttransformation im internationalen System der Staaten zu finden. In der öffentlichen Debatte beansprucht sie dennoch die Antwort darauf zu kennen - Spannungen, wenn nicht Krieg sei langfristig sehr wahrscheinlich⁷⁹⁶ - oder es wird eine optimistische Sicht vertreten, wie von Fareed Zakaria (2008). Er hebt eine Kombination zwischen Kooperation und 'containment' bzw. Ausbalancierung Chinas als Möglichkeit hervor, wobei die USA im Mittelpunkt des Systems bleiben kann. Sie soll nach dem Vorbild Bismarks im neunzehnten Jahrhundert als ehrlicher Makler bzw. als "globaler Makler" auftreten, der "Konsultation, Kooperation und sogar Kompromisse"⁷⁹⁷ sucht. Große Unsicherheit besteht auch bei ihm, ob die U.S. Politik diese "Feuerprobe" bestehen und eine Welt akzeptieren kann, in der "Machtverschiebungen in Politik und Wirtschaft" stattfinden.⁷⁹⁸ Mit Hilfe der einer kohärenten dynamischen Theorie konnte dagegen gezeigt werden, dass die 'Feuerprobe' derzeit eher lauwarmses Badewasser ist.

Die 'zero sum'-These hält somit einer Überprüfung nicht stand. Die Spannungen, die behauptet werden, sind nicht da, die Intensität der Machtverschiebung ist fraglich, politische Alternativen zur internationalen Wirtschaftsordnung, die von 'zero-sum' suggeriert werden, als ob sie greifbar im Raum stünden, gibt es nicht, die 'Unfairness' staatlicher Interventionen in die Wirtschaft befindet sich auf einem niedrigen Intensitätsniveau. Sie ist zudem, aus dynamisch-technischer Sicht teils eine rechtfertigbare Politik zur Bekämpfung des Marktsagens oder sie ist Teil des Bargain, von dem auch unsere Firmen massiv profitieren. In Bezug auf viele Bereiche der Weltwirtschaft nehmen Spannungen sogar ab, etwa im Agrarbereich, China ist nicht der Auslöser von Spannungen, wie in Afrika oder es gibt bereits langjährige Erfahrung, wie mit Spannungen umgegangen werden kann, wie im Bereich von Stahl und Chemie oder es gibt völkerrechtliche Prinzipien und GATT-Regeln, wie im Rohstoffbereich. Dazu kommt, dass zumindest die Entscheidungsträger auf hoher Ebene die Fakten austauschen können, die nötig sind, um die Situation einzuschätzen. Somit liegt auch keine

⁷⁹⁶ Art, R. J. (2010).

⁷⁹⁷ Zakaria, F. (2008), S. 265.

⁷⁹⁸ Zakaria, F. (2008), S. 245-246.

Unsicherheit bezüglich der mittelfristigen Entwicklung vor. Die Politik hat zwar die Aufgabe eine Bewertung des Bargain vorzunehmen, dies wird allerdings von einer dynamisch-technischen Sicht erleichtert. Dazu kommt, dass mit einer Analyse von Interessengruppen aus dynamischer Sicht besser verstanden werden kann, warum auch heterogenere Gruppen dieselben Regeln unterstützen. Viel spricht dafür, dass zur Zeit eine sehr heterogene Gruppe von Interessengruppen, die im Moment bestehende Form der Globalisierung unterstützt, die auch Spielräume für den Staat enthält. Die dynamische Theorie will die Politikwissenschaft nicht ablösen, kann aber dazu beitragen, dass besser gemessen werden kann, wieviel Druck wirklich im Kessel ist.

Abschließend soll hier auf der Basis der dynamisch ordoliberalen Theorie ein Vorschlag gemacht werden, wie eine gemeinwohlbezogene, solidarische, länderverbindende Sicht auf die Wirtschaft konzipiert werden kann. Dass es eine solche Sicht geben muss, wusste bereits der Völkerrechtler Sir Hersch Lauterpacht. Nachdem er entscheidend dazu beigetragen hatte, das Völkerrecht über den Zweiten Weltkrieg zu retten, musste er schmerzlich erfahren, dass die realistische Theorie plötzlich sein anglosächsisches Vorkriegsweltbild harmonischer, gemeinsamer Interessen der internationalen Gemeinschaft der Staaten ablehnte. Seine frühe, emotionale Kritik der realistischen Theorie und von Edward Hawlett Carr⁷⁹⁹ kreiste darum, dass es, aller Relevanz von Macht in den internationalen Beziehungen zu Trotz, weiterhin eine Perspektive geben muss, aus der eine internationale Gemeinschaft erkannt werden kann, die durch solidarische Interessen miteinander verbunden ist und welche deshalb (wirtschaftsrechtliche) und völkerrechtliche Regeln ihres Zusammenlebens akzeptiert:

"For in the view of the believer in the reality of the Law of Nations there is among the peoples of the modern world , in addition to the biological fact and the moral postulate of the unity of the human race, a true solidarity of interest - economic, cultural and scientific - deeper and more significant than the loudly proclaimed divergencies of conflicting claims and aspirations. The importance of the geographical factor making for isolation and self-sufficiency has tended to diminish. The advent of aircraft and radio communications and of broadcasting have caused not only a shrinkage of distances but a penetration of national frontiers. That comprehensive unity, if it true, is obscured nay effectively suppressed, by the often short-sighted and often ruthless assertions of national sovereignty (...). But it is nevertheless a fact ultimately more enduring than national isolation and conflicting claims of national interest. It is a fact brought about not only by external conditions but also by the growing consciousness of the increasing inter-dependence of States. As such it provides a

⁷⁹⁹ Vgl. seine Essays 'On Realism, especially in international relations' (1953) und 'Professor Carr on international morality' (undated). Lauterpacht, H. (1975), S. 52-94.

sufficient basis for a beneficent system of the organized rule of law. The disunity of the modern world is a fact; but so, in a truer sense, is its unity."⁸⁰⁰ Angenommen wird die Existenz einer: "international community in the true sense of the world - a community of moral sentiment, of fundamental standards of justice, and of an essential solidarity of interests"⁸⁰¹

Eine Möglichkeit eine solche internationale Gemeinschaft zu konzipieren könnte ausgehend von anpassungsfähigen Unternehmen, die über ausgebildete technologische Fähigkeiten verfügen, vorgenommen werden. Diese Firmen sind an 'win-win'-Situationen bzw. Bargains und dementsprechenden Regeln interessiert, weil hier Interessen konvergieren können. Sie sind an Bargains und solchen nationalen und internationalen Wirtschaftsregeln interessiert, welche Märkte ermöglichen - ebenso wollen sie nicht darauf verzichten, dass optimales dynamisches Wachstum durch politische Interventionen bei Marktversagen, aus dynamischer Sicht, erzeugt wird und sie wollen ebenfalls nicht darauf verzichten, dass risikoabmildernde, Anpassungsfähigkeit erhaltende Faktoren, wie die staatliche Bereitstellung von Fachkräften und Wissensdiffusion vom Staat toleriert werden. Dies ermöglicht es nämlich, u.a. die Gruppe von Firmen, deren Interessen konvergieren, zu erweitern, stabiler und einflussreicher zu halten. Dadurch wiederum erhöht sich die Chance, dass bestimmte Regeln bestehen bleiben und Bargains umgesetzt werden. Eine solche Wirtschaftsordnung bedarf somit weiterhin einer starken Präsenz der Politik und einer starken Wettbewerbspolitik, die versucht, weite oder weniger weite Oligopole zu erhalten und sehr enge Oligopole zu vermeiden, denn auch dadurch lassen sich selbststabilisierende, dynamische Gleichgewichte länger erhalten und der Strukturwandel hin zu engen Oligopolyen kann hinausgeschoben werden, wodurch die Demokratie erhalten wird.

Diese internationale Gemeinschaft von konvergierenden Interessen akzeptiert damit, dass die internationale Wirtschaftsordnung die Aufgabe hat, Marktversagen zu bekämpfen, d.h. solche Akteure zu stärken, die aus der Gemeinschaft der selbststabilisierenden Gleichgewichte herausfallen, potentiell aber die konvergierenden Interessen ebenfalls unterstützen könnten. Dies kann zwar nicht im Sinne einer Erfolgsgarantie für jede einzelne Firma gedeutet werden, aber in einem abstrakteren Sinn, Risiken abzumildern, wenngleich nicht ganz abzuschaffen. Deshalb muss die internationale Wirtschaftsordnung offen bleiben, d.h. weiterhin ermöglichen, konvergierende Interessen zu finden und gegenseitig vorteilhafte Arrangements ausdehnen. Diese Offenheit und diese Funktion der internationalen Wirtschaftsordnung zu erhalten, ist Aufgabe der Politik. Somit hat die Politik auch die Aufgabe ihre politischen Spielräume im Bereich der Wirtschaft in der internationalen

⁸⁰⁰ Zitat aus einem Vortrag aus dem Jahr 27. Mai 1941, Chatham House, Royal Institute of International Affairs. Lauterpacht, H. (1975), S. 25.

⁸⁰¹ Lauterpacht, H. (1975), S. 25-26.

Wirtschaftsordnung zu verteidigen. Weiterhin muss sie 'Bargains' finden und bewerten. Die Politik hat zudem die Aufgabe, große, bevölkerungsreiche Staaten zu stützen, um auch dort Interessengruppen anpassungsfähiger Unternehmer hervorzubringen, die die internationale Wirtschaftsordnung stützen. Weil aufgrund dynamisch-technischer Dynamiken nicht alle mit in das Boot können, speziell die kleinen Staaten, muss eine Ergänzung durch weltweite Sozialpolitiken erfolgen. In dieser Form korrespondiert dies mit den Ansprüchen einer dynamisch ordoliberalen Theorie, welche die weltweite Sozialpolitik zu einem großen Teil den Märkten überantworten möchte. Dabei muss der Staat aber eine wichtige, aktive und unabhängige Rolle behalten, und ebenfalls als sozialpolitischer Akteur tätig bleiben. Schließlich ist es von zentraler Bedeutung, dass im 21. Jhd. große, bevölkerungsreiche Staaten in ihrer wirtschaftlichen Entwicklung massiv gestützt werden, um soziale Stabilität und den Frieden zu erhalten. Somit ist auch eine internationale Sozialpolitik nötig. Dies hatte Präsident Roosevelt hatte mit seiner Vision einer internationalen Wirtschaftsordnung, die auch sicherheitspolitische Funktionen erfüllt, ebenfalls im Sinn.

11. Literatur

A

- Abbott, K.W., Snidal, D. (2000). Hard and Soft Law in International Governance. *International Organization*, Vol. 54, No. 3, Legalization and World Politics, Summer 2000, 421-456.
- Abromeit, H. (2009). Gesellschaft ohne Alternativen. In H. Brunkhorst (Hrsg.) *Demokratie in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Akzo Nobel (2010). *Akzo Nobels Einweihung von Ningbo zündet organischen Wachstumsschub*, Pressemitteilung 8. November 2010. URL. http://www.akzonobel.com/de/news_center/news/news_and_press_releases/2010/akzonobel_einweihung_von_ningbo_zuendet_organischen_wachstumsschub.aspx Zugriffen 25.05.2011.
- Albin, C. (2001). *Justice and Fairness in International Negotiation*. Cambridge: Cambridge University Press.
- Altenburg, T. (2010). Industrial policy in Ethiopia. Discussion Paper 2/2010. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. URL. <http://www.die-gdi.de>. Zugriffen: 26.04.2011.
- Altenburg, T. (2011). Industrial policy in developing countries: overview and lessons from seven country cases. Discussion Paper 4/2011. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. URL. <http://www.die-gdi.de>. Zugriffen: 26.04.2011.
- Amiti, M., Freund, C. (2010). The Anatomy of China's Export Growth. In R.C. Feenstra, & S.-J. Wei (Hrsg.) *China's growing role in world trade*. (S. 475-512) NBER, Chicago, London: University of Chicago Press.
- Andersen, H. (2009). *EU Antidumping Determinations and WTO Law*. The Hague: Kluwer.
- Ang, C.B. et al. (2010). „Kauft China Europa?“ Anmerkungen zu den chinesischen Auslandsinvestitionen. EU-China: Civil Society Forum. URL. <http://www.eu-china.net> Zugriffen: 27.04.2011.
- Art, R. J. (2010). The United States and the Rise of China: Implications for the Long Haul. *Political Science Quarterly*, Vol. 125 No. 3, 359-391.
- Asche, H., Schüller, M. (2008). Chinas Engagement in Afrika – Chancen und Risiken für Entwicklung. Eschborn: GTZ. URL. <http://www.uni-leipzig.de/~afrika> Zugriffen: 15.04.2011.

B

- Bagoyoko, N., Gibert, M.V. (2007). The European Union in Africa: The Linkage Between Security, Governance and Development from an Institutional Perspective, Institute of Development Studies, May 2007. URL. <http://www.ids.ac.uk>. Zugriffen: 10.10.2010.
- Bennett, D. J., Liu, X., Parker, D., Steward, H. F., Vaidya, K. (1999). China and European economic security: Study on medium to long term impact of technology transfer to China. Technical Report. European Commission Directorate General I. Brussels: European Commission.

- Belligoli, S. (2010). EU, China and the Environmental Challenge in Africa: A case study from timber industry in Gabon. URL. <http://www.ies.be/files/Belligoli-F5.pdf>. Zugriffen: 10.05.2011.
- Berger, B., Wissenbach, U. (2007). EU-China-Africa trilateral development cooperation Common challenges and new directions, Discussion Paper, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. URL. <http://www.die-gdi.de>. Zugriffen: 26.04.2011.
- Beyerlin, U. (2000). *Umweltvölkerrecht*. München: Beck.
- Bhagwati, J. (2008). *Termites in the Trading System*. Oxford: Oxford University Press.
- Biève, D., Eckhardt, J. (2010). The Political Economy of EU Anti-Dumping Reform. ECIPE Working Paper No. 03/2010. URL. <http://www.ecipe.org>. Zugriffen: 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. Zugriffen: 14.04.2011.
- BIS (2010a). BIS Department for Business Innovation & Skills. The 2010 R&D Scoreboard Company Data. URL. http://webarchive.nationalarchives.gov.uk/20101208170217/http://www.innovation.gov.uk/rd_scoreboard/?p=3. Zugriffen: 14.04.2011.
- Blonigen, B.A., Ma, A.C. (2010). Please Pass the Catch-Up. The Relative Performance of Chinese and Foreign Firms in Chinese Exports. In R.C. Feenstra, & S.-J. Wei (Hrsg.) *China's growing role in world trade*. (S. 475-512) NBER, Chicago, London: University of Chicago Press.
- BMU (2010). Nationale Plattform Elektromobilität Vorsitz und Mitglieder des Lenkungskreises, BMU, Stand: 28.06.2010. URL. http://www.bmu.de/files/pdfs/allgemein/application/pdf/nat_plattform_elektromobilitaet_lenkungs_kreis_bf.pdf Zugriffen: 25.05.2011.
- Branstetter, L., Foley, C. Fritz (2010). Facts and Fallacies about U.S. FDI in China. In R.C. Feenstra, & S.-J. Wei (Hrsg.) *China's growing role in world trade*. (S. 513-514) NBER, Chicago, London: University of Chicago Press.
- Bremmer, Ian (2010). *The End of the Free Market*. New York: Penguin Group.
- Buchanan, A., Keohane, R.O. (2006). Legitimacy of Global Governance Institutions. *Ethics and International Affairs*, Vol. 20 No. 4. 405-437.

C

- Carr, E.H. (1939). *The Twenty Years Crisis 1919-1939. An Introduction to the Study of International Relations*. Edition: Cox, M., 2001. London: Palgrave.
- Carrasco, E.R. (2009). Crisis and Opportunity. How the Global Financial Crisis May Give Emerging Economics Greater Voice in International Finance via the Financial Stability Board. University of Iowa

Legal Studies Research Paper, Number 09-43, December, 2009. URL.
<http://ssrn.com/abstract=1477975>. Zugegriffen: 13.04.2011.

CDM Watch (2010). *China Threatens Massive Venting of Super Greenhouse Gases*. Press Release, 7. December 2010. URL. <http://www.cdm-watch.org>. Zugegriffen: 25.05.2011.

CEO (2010). Trade Invadors. How Big Business is Driving the EU-India Free Trade Negotiations, Corporate Europe Observatory, URL. <http://www.corporateeurope.org>. Zugegriffen: 02.04.2011.

Chandler, A. D. (2001). *Scale and Scope. The Dynamics of Industrial Capitalism*. Cambridge, Mass.: Belknap Press of Harvard University Press.

Chalco Annual Report (2010). Chalco Annual Report 2010, Beijing. URL. <http://www.chalco.com.cn/>. Zugegriffen: 27.04.2011.

China Briefing (2011). *China Revises Foreign Investment Catalog*, April 27, 2011. URL. <http://www.china-briefing.com/news/2011/04/27/china-revises-foreign-investment-catalog.html>. Zugegriffen: 11.05.2011.

China Economic Review (2011a). China Economic Review. January 2011. Hongkong: Sinomedia LTD.

China Economic Review (2011b). China Economic Review. February 2011. Hongkong: Sinomedia LTD

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

China Economic Review (2011d). China Economic Review. April 2011. Hongkong: Sinomedia LTD

China Economic Review (2010l). China Economic Review. December 2010. Hongkong: Sinomedia LTD

China Economic Review (2010k). China Economic Review. November 2010. Hongkong: Sinomedia LTD

China Investment Catalogue (2007). *Catalogue for the Guidance of Foreign Investment Industries, Amended in 2007*. URL. <http://www.fdi.gov.cn>. Zugegriffen: 11.04.2011.

Cotula, L. et al. (2009). Land grab or development opportunity? Agricultural investment and international land deals in Africa, FAO, IIED and IFAD. URL. <http://pubs.iied.org/12561IIED.html>. Zugegriffen: 15.04.2011.

CEPII CIREM (2004). European industry's place in the International Division of Labour: situation and prospects. European Consortium for Trade-Policy Analysis (ECTA). Report prepared for the European Comission, July 2004.

CSR (2011). *CSR Corporation Limited*, 06.06.2008. URL. <http://www.csrgc.com.cn/ens/gync/gsj/gsjj/2008-06-06/353.shtml> Zugegriffen: 21.05.2011.

D

Davis, L. (2009). Anti-dumping Investigation in the EU: How does it work? ECIPE Working Paper No. 04/2009. URL. <http://www.ecipe.org>. Zugegriffen: 14.05.2011.

Davis, L. (2009a). Ten years of anti-dumping in the EU: economic and political targeting. ECIPE Working Paper No. 02/2009. URL. <http://www.ecipe.org> Zugegriffen: 14.05.2011.

- De Backer, K., Yamano, N. (2007). The Measurement of Globalization using International Input-Output Tables, OECD Science, Technology and Industry Working Papers 2007/8. URL. <http://www.oecd.org> Zugegriffen: 14.05.2011.
- Detlof, H., Fridh, H. (2006). The EU Treatment of Non-Market Economy Countries in Anti-Dumping Proceedings. Kommerskollegium, 05.05.2006, URL. <http://www.kommers.se>. Zugegriffen: 25.05.2011.
- 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.
- Devereaux, S., Cipryk, R. (2009). Social Protection in Sub-Saharan Africa: A Regional Review Centre for Social Protection, Institute of Development Studies. URL. <http://www.ids.ac.uk/>. Zugegriffen: 06.05.2011.
- Dreyer, I., Erixon, F. (2008). An EU-China trade dialogue: a new policy framework to contain deteriorating trade relations. ECIPE Policy Brief No. 3/2008. URL. <http://www.ecipe.com>. Zugegriffen 25.05.2011.
- Dür, A. (2006). Regionalismus in der Weltwirtschaft: Baustein oder Stolperstein für Globalisierung? in: Schirm, S.A. Globalisierung. Forschungstand und Perspektiven. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Durner, W. (2000). *Common Goods. Statusprinzipien von Umweltgütern im Völkerrecht*. Baden-Baden: Nomos.
- E
- Ernst&Young (2010). Global IPO Report 2011. URL. <http://www.ey.com/GL/en/Issues/Driving-growth>. Zugegriffen: 07.06.2011.
- 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.
- EU (2008). 27. Jahresbericht über Antidumping-, Antisubventions-, und Schutzmaßnahmen der Gemeinschaft, 2008. Brüssel: Europäische Kommission.

EU (2010). EU DG Trade, *Joint Statement of the Delegations of the Russian Federation and of EU on the occasion of the conclusion of the bilateral talks on the key issues in the accession of the Russian Federation to the WTO*, Brussels 24 November 2010.

EU (2010a). EU Kommission, DG Trade, Trade, Growth and World Affairs. COM(2010) 612 endg. URL. http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/november/tradoc_146955.pdf Zugriffen: 30.05.2011.

EU (2011). Press Release. Civil Aviation. EU wins key WTO case proving Boeing received billions in subsidies from United States, 31 March 2011. URL. <http://trade.ec.europa.eu/>. Zugriffen: 26.04.2011.

EU Korea Freihandelsabkommen (2011). EU-Korea Free Trade Agreement online. Konsolidierter Text nach den Verhandlungen. URL. <http://trade.ec.europa.eu/doclib/press/index.cfm?id=443>. Zugriffen: 11.05.2011.

EU Raw Materials Annual Report (2009). DG Trade. Raw materials policy 2009 annual report. Zugriffen: 18.04.2011.

EU ACTA Informationen (2011). EU DG Trade. Anti-counterfeiting. URL. <http://ec.europa.eu/trade/creating-opportunities/trade-topics/intellectual-property/anti-counterfeiting/>. Zugriffen: 25.04.2011.

EU-China Trade Project (2005). The Legislation Protecting Intellectual Property Rights and Its Enforcement in the European Union and the People's Republic of China. December 2005. Project Reference: A0046. URL. <http://www.euchinawto.org>. Zugriffen: 25.04.2011. Neues Projekt: www.euctp.org.

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

European Chamber of Commerce in China (2011). European Business in China Position Paper 2010/2011. URL. <http://www.eurochamber.com.cn>. Zugriffen: 05.04.2011.

European Chamber of Commerce in China, Roland Berger (2010). Overcapacity in China. URL. <http://www.eurochamber.com.cn>. Zugriffen: 05.04.2011.

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>. Zugriffen: 19.02.2011.

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.

Freytag, A. (2008). That Chinese 'juggernaut' - should Europe really worry about its trade deficit with China. ECIPE Policy Briefs No. 02/2008. URL. <http://www.ecipe.org>. Zugriffen: 06.05.2011.

EEAG (2008), The Effects of Globalization on Western European Jobs: Curse or Blessing? In The EEAG Report on the European Economy, München: CESifo.

FIAN (2010). Land grabbing in Kenya and Mozambique. FIAN Germany 2010. URL.

<http://www.fian.org>. Zugegriffen: 29.04.2011.

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

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

Franck, T.M. (1995). Fairness in International Law and Institutions. Oxford: Clarendon Press.

G

Gao, H. (2007). Taming the Dragon: China's Experience in the WTO Dispute Settlement System. *Legal Issues of Economic Integration*, Vol. 34, No. 4. 369–392.

GATT Analytical Index (1995). *Guide to GATT Law and Practice. Analytical Index*. Geneva: WTO.

Gill/Law 1988: Gill, Stephen, Law, David. The Global Political Economy. Perspectives, Problems, and Policies. New York; London: Harvester Wheatsheaf.

Gilpin, R. (2001). *Global Political Economy*. Princeton, Oxford: Princeton University Press.

Goldstein, J., Martin, L.L. (2000). Legalization, Trade Liberalization, and Domestic Politics: A Cautionary Note. *International Organization*. Vol. 54, No. 3, Summer, 2000, 603-632.

Goldstein, M., Véron, N. (2010). Too Big To Fail: The Transatlantic Debate. October 8, 2010.

Conference The Transatlantic Relationship in an Era of Growing Economic Multipolarity, Peterson Institute for International Economics. URL.

http://www.iie.com/events/event_detail.cfm?EventID=164. Zugegriffen: 29.05.2011.

GRAIN (2010). World Bank report on land grabbing: beyond the smoke and mirrors, September 2010.

URL. <http://www.grain.org/articles/?id=70>. Zugegriffen: 23.04.2011.

Grieco, J. M. (1990). Cooperation among Nations. Ithaca; London: Cornell University Press, 1990.

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

Grande, Edgar (2006): Cosmopolitan Political Science. *The British Journal of Sociology*. Vol. 57 Issue. 1, 2006, 87-111.

Grimm, S. et al. (2011). Coordinating China and DAC development partners: challenges to the aid architecture in Rwanda, Studies 56, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. URL.

<http://www.die-gdi.de>. Zugegriffen 26.04.2011.

Grimm, S. (2011a). Engaging with China in Africa - Trilateral Cooperation as an Option? EADI, No. 9, February 2011. URL. <http://www.eadi.org> URL. <http://www.edc2020.eu> Zugegriffen: 10.05.2011.

Grossarth, J. (2011). *Weder Erden, noch selten*. FAZ.net, 17. Januar 2010. URL. <http://www.faz.net>. Zugegriffen: 17.01.2011.

GTAI (2010). *Angola will Afrikas führendes Erdölland sein*, 20.06.2010. Germany Trade and Invest. URL. <http://www.gtai.de> Zugegriffen: 15.04.2011.

GTAI (2011). *Neue Weltbankstrategie für Afrika*, 22.04.2011. Germany Trade and Invest. <http://www.gtai.de>. Zugegriffen: 03.04.2011.

GTAI (2011a). *Schwerpunkt: Rohstoffsicherung weltweit. Reduzierte Exportquoten für VR Chinas Seltene Erden lassen Preise explodieren*. Online-News, Nr. 07, 18. April 2011. Germany Trade and Invest. URL. <http://www.gtai.de>. Zugegriffen: 03.04.2011.

Gunther, M. (2009). CNN Money. Warren Buffett takes charge. April 13, 2009. URL. http://money.cnn.com/2009/04/13/technology/gunther_electric.fortune/. Zugegriffen 15.04.2011.

H

Hasenclever, A. et al. (1997). *Theories of International Regimes*. Cambridge: Cambridge University Press.

Heise Newsticker (2011). *ZTE erwidert Patentklage von Huawei*. 05.05.2011. URL. <http://www.heise.de/newsticker/meldung/ZTE-erwidert-Patentklage-von-Huawei-1238230.html>. Zugegriffen: 11.05.2011.

Henneck, H. J. (2008). Die neuen Grundsatzprogramme der deutschen Parteien aus ordnungspolitischer Sicht. *Ordo*, Bd. 59.

Heritage Foundation (2011). *China Global Investment Tracker 2011*. URL. <http://www.heritage.org/Research/Reports/2011/01/China-Global-Investment-Tracker-2011>. Zugegriffen: 27.04.2011.

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. (2005b). *IWF und Weltbank zwischen Neoklassik und der Krise auf den afrikanischen Agrarmärkten. Welche Stützungsmaßnahmen sind für die liberalen Märkte nötig? Lassen die Armutsanalysen (PSIAs) der Weltbank mehr Flexibilität erwarten?* St. Augustin: Trade Focus Verlag.

Hermanns, U. (2005c). Fighting poverty after agricultural liberalization in Africa. *Nord-Süd-Aktuell*, 3./4. Quartal 2005. 396-414.

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

- HighQuest Partners United States (2010). Private Financial Sector Investment in Farmland and Agricultural Infrastructure", OECD Food, Agriculture and Fisheries Working Papers, No. 33. Paris. OECD Publishing.
- Hildebrand, D. (2009). *The Role of Economic Analysis in the EC Competition Rules*. The Hague: Wolters Kluwer.
- Hindley, B. (2009). Cause-of-Injury Analysis in European Antidumping Actions. ECIPE Working Paper No. 05/2009. URL. <http://www.ecipe.org>. Zugegriffen: 25.05.2011.
- Hindley, B. and Lee-Makiyama, H. (2009), Protectionism online: internet censorship and international trade law, ECIPE Working Paper 12, 2009. URL. <http://www.ecipe.org/publications/ecipe-working-papers/protectionism-online-internet-censorship-and-international-trade-law/PDF>
- Hormuts, R.D. (2010). *New Patterns of Investment in the Global Economy: Implications for U.S. Leadership*, Peterson Institute for International Economics, Washington, October 6, 2010. URL. <http://www.state.gov/e/rls/rmk/2010/149187.htm>. Zugegriffen: 08. Jan. 2011.
- Howie, F. (2011). Unfair Shares. *China Economic Review*, April 2011. S. 18-20.
- 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.
- Hufbauer, G.C. (2011). *Interviews on Current Topics: Modest Setback on U.S.-China Trade*, March 17, 2011, Peterson Institute for International Economics. URL. <http://www.iie.com>. Zugegriffen: 27.03.2011.
- Hurd, I. (2007). *After Anarchy, Legitimacy and Power in the United Nations Security Council*. Princeton: Princeton University Press.
- I
- ICCA (2005). *Anti-Dumping in the Framework of the Uruguay-Round*, Position Paper, May 2005. URL. www.icca-chem.org/ICCADocs/2005_05_ANTIDUMPING_2005.doc. Zugegriffen: 03.04.2011.
- 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. (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.

Ikenberry, G.J., Slaughter, A.M. (2006). *Forging a World of Liberty under Law*. U.S. National Security in the 21st Century. Final Paper of the Princeton Project on National Security. URL.

<http://www.princeton.edu/~ppns/>. Zugegriffen: 10.05.2011.

Ikenson, D. (2010). Manufacturing Discord Growing Tensions Threaten the U.S.-China Economic Relationship. Cato Institute, Trade Briefing Paper, No. 29, May 4, 2010. URL.

<http://www.cato.org>. Zugegriffen: 17.04.2011.

IMF (2007). Staff Report on the Multilateral Consultations on Global Imbalances with China, the Euro Area, Japan, Saudi Arabia, and the United States. June 29, 2007. URL. <http://www.imf.org>.

Zugegriffen: 06.05.2011.

J

Jackson, J.K. (2010). Foreign Investment, CFIUS, and Homeland Security: An Overview. Congressional Research Service, February 4, 2010. URL. <http://www.crs.gov>. Zugegriffen: 16.04.2011.

Jervis, R. (1999). Realism, Neoliberalism, and Cooperation. *International Security*, Vol. 24 No. 1, 42-63.

Jiaobao, W. (2006). Premier Wen delivers speech in Australia. 04.04.2006. Chinese Embassy in India. URL. <http://in.china-embassy.org/eng/zyjh/SPEECHES/t244011.htm>. Zugegriffen: 14.04.2011.

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

K

Kaplan, R. D. (2005). How We Would Fight China. *The Atlantic Monthly*, June 2005. S. 49-64.

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*, Vol. 5 Issue 5. 191-198.

Keynes, J.M. (1938). The Policy of Government Storage of Food-Stuffs and Raw-Materials. *The Economic Journal*, September 1938, 449-460.

Keynes, J.M. (1942). The International Control of Raw Materials, Memorandum, reprint. *Journal of International Economics*, 4, 1974, 299-315.

Korinek, J., Kim, J. (2010). Export Restrictions on Strategic Raw Materials and Their Impact on Trade. OECD Trade Policy Working Papers, No. 95. Paris: OECD.

L

Lauterpacht, H. (1975). The Reality of the Law of Nations. In E. Lauterpacht (Hrsg.), *International Law, Being the Collected Papers of Hersch Lauterpacht. Vol. 2 The Law of Peace* (S. 22-51). Cambridge: Cambridge University Press.

Lee 2005a: Lee, Ronald D. The Dog Doesn't Bark: CFIUS, the National Security Guard Dog With Teeth. *The M & A Lawyer*, Vol. 8 No. 8. Glasser Legal Works, 2005. S. 5-11. URL.

[http://www.arnoldporter.com/pubs/files/Article-National_Security_Guard_Dog\(2-05\).pdf](http://www.arnoldporter.com/pubs/files/Article-National_Security_Guard_Dog(2-05).pdf).

Zugegriffen: 01.05.2011.

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

Li, X. (2006). *Assessing the Extent of China's Marketization*. Aldershot: Ashgate.

M

Mansfield 1980: Mansfield, Edwin. Basic Research and Productivity Increase in Manufacturing. In: *American Economic Review*, Devenber 1980, 863-873.

Mansfield 1985: Mansfield, Edwin. How rapidly does new industrial technology leak out? *Journal of Industrial Economics*, Vol. XXXIV, No. 2, December 1985, 217-223.

Mansfield 1986: Mansfield, Edwin. Patents and Innovation: An Empirical Study. *Management Science*, Vol. 32 No. 2, February 1986, 173-181.

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.

Zugegriffen: 11.04.2011.

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.

Michel, S., Beuret, M. (2009). *China Safari*. New York: Nation Books.

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

Morgenthau, H. (1929). *Die internationale Rechtspflege, ihr Wesen und ihre Grenzen*. Leipzig: Universitätsverlag von Robert Noske.

Müller, W. et al. (2009). *EC and WTO Anti-Dumping Law. A Handbook*. 2nd. Ed. Oxford: Oxford University Press.

N

Nelson, R.R., Winter, S.G. (1982). *An Evolutionary Theory of Economic Change*. Cambridge, Mass.: The Belknap Press of Harvard University Press.

- Nelson, R.R., Winter, S.G. (1982a). The Schumpeterian Tradeoff Revisited. *American Economic Review*, Vol. 72 No.1, May 1982, 114-132.
- Neubert, S. et al. (2011). Agricultural development in a changing climate in Zambia: increasing resilience to climate change and economic shocks in crop production. Studies 57. Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik. URL. <http://www.die-gdi.de>. Zugriffen: 26.04.2011.
- 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. (2007). *Integrating China. Towards the Coordinated Market Democracy*. London: Anthem Press.
- Nolan, P. (2009). *Crossroads: The End of Wild Capitalism*. London: Marshall Cavendish.
- Nolan, P. et al. (2007). *The Global Business Revolution and the Cascade Effect*. London: Palgrave.
- NPE (2010). Zwischenbericht der Nationalen Plattform Elektromobilität, 30. November 2010. URL. <http://www.bmvbs.de/cae/servlet/contentblob/60020/publicationFile/30870/elektromobilitaet-zwischenbericht.pdf>. Zugriffen: 25.5.2011.
- Nye, W.W. (2006). What is the Effect of U.S. Antidumping Duties on Imports? Some Evidence from the Sunset Review Process. U.S. Department of Justice, Economic Analysis Group (EAG) Discussion Paper 06-2, February 2006. URL. http://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=968726. Zugriffen: 27.05.2011.
- 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>. Zugriffen: 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> Zugriffen: 21.05.2011.
- OECD (1968). *Gaps in Technology*. Paris: OECD.
- OECD (2002). *China in the World Economy - The Domestic Policy Challenges*. Paris: OECD.
- OECD (2005). *China in the Global Economy - Governance in China*. Paris: OECD.
- OECD (2009). OECD Science, Technology and Industry Scoreboard 2009. 2.13. Public-private cross-funding of R&D. Paris: OECD. URL. http://www.oecd-ilibrary.org/sites/sti_scoreboard-2009

OECD (2009a). State-owned enterprises and the principle of competitive neutrality. DAF/COMP (2009) 37, 20. September 2010. URL. <http://www.oecd.org/dataoecd/43/52/46734249.pdf>
Zugegriffen: 07.05.2010.

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

OECD (2010a). *Shifting Wealth*. Paris: OECD.

OECD (2010b). *Export Restrictions on Raw Materials*. Paris: OECD.

P

Paulson, H. (2010). *On the Brink*. London: Headline Publishers.

PRI (2009). Phosphorus in agriculture: global resources, trends and developments. Report 282. Plant Research International B.V., Wageningen. URL. <http://www.pri.wur.nl>. Zugegriffen: 08.05.2011.

R

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

Ravillion, M. (2008). Bailing out the World's Poor. World Bank Policy Research Paper No. 4763, October 2008. Washington: World Bank. URL <http://www.worldbank.org> Zugegriffen: 15.210.2010

PBOC (2011). *PBC Decides to Raise RMB Benchmark Deposit and Loan Rates*, 05.04.2011. Peoples Bank of China. URL.

http://www.pbc.gov.cn/publish/english/955/2011/20110419180412105759241/20110419180412105759241_.html. Zugegriffen: 30.05.2011.

Reichert, T. (2010). Wirkungen der Europäischen Agrarpolitik auf die Ernährungssicherheit in Entwicklungsändern mit Schwerpunkt Afrika. Misereor, vorläufige Fassung. URL.

<http://www.misereor.de/fileadmin/redaktion/Vorabversion%20Bericht%20GAP%20und%20Entwicklungslaender.pdf> Zugegriffen: 12.10.2010.

Rittberger, V. (1995). *Internationale Organisationen. Politik und Geschichte*. Opladen: Leske und Budrich.

Rovetta, D., Senduk, J.H. (2010). Judicial Protection in Anti-dumping Matters in the USA and the EU. *Global Trade and Customs Journal*, Vol. 5, Issue 1, 1-12.

S

Sally, R. (2011). Chinese Trade Policy After (Almost) Ten Years in the WTO. ECIPE Occasional Paper, No. 2, 2011. URL. <http://www.ecipe.org>. Zugegriffen: 06.04.2011.

Sands, P. (2003). *Principles of International Environmental Law*. Cambridge: Cambridge University Press.

Sauskimat, N., Fritsche, K. (2010). *Civil Society in European-Chinese Relations*. EU-China Civil Society Forum, Asienstiftung Essen. URL. http://www.eu-china.net/german/Materialien/Sausmikmat-Nora-Fritsche-Klaus-Eds._2010_Civil-Society-in-European-Chinese-Relations.html Zugegriffen: 14.05.2011.

- Säcker, F. J. (2009). Chinesische Fusionskontrolle im Zeichen des Protektionismus? *Wirtschaft und Wettbewerb*, 05.06.2009, Heft 6, 603.
- Scherer, F.M. et al. (1975): *The Economics of Multi-Plant Operation*. Cambridge, Mass.: Harvard University Press, 1975.
- Schirm, S.A. (2006). *Globalisierung. Forschungsstand und Perspektiven*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Schirm, S.A (2004). *Internationale Politische Ökonomie. Eine Einführung*. Baden Baden: Nomos.
- Schmitt, B. (2011). *China Car Market 101: Who Makes All Those 18 Million Cars?* URL. <http://www.thetruthaboutcars.com/2011/01/china-car-market-101>. Zugegriffen: 14.04.2011.
- SEF (2011). Straits Exchange Foundation, Dialogue and Negotiation, Chronology of Meetings. <http://www.sef.org.tw>. Zugegriffen 02.04.2011.
- Shambaugh, D. (2011). Coping with a conflicted China. *The Washington Quarterly*, Vol. 34, No. 1, 7-27.
- Spiegel-Online (2010). *China started Navigationssatelliten*, 17. Januar 2010. Spiegel Online 2010. URL. <http://www.spiegel.de/wissenschaft/weltall/0,1518,druck-672362,00.html>. Zugegriffen: 06.05.2011.
- Steinberg, J.B. (2010). First Plenary Session The United States and China: Visions of Global Order. Speech James B. Steinberg, Deputy Secretary of State. The 8th IISS Global Strategic Review 'Global Security Governance and the Emerging Distribution of Power' Geneva, Switzerland, September 11, 2010.
- Strange, S. (1987). The persistent myth of lost hegemony. *International Organization*, Vol. 41, No. 4, 1987, 551-574.
- Strange, S. (1995). The Limits of Politics. *Government & Opposition*, Vol. 30, No. 3, 1995, 291-311.
- Strange, S. (1996). *The Retreat of the State*. Cambridge: Cambridge University Press, 1996
- Strohm, K., Hoeffler, H. (2006). Contract Farming in Kenya: Theory, Evidence from selected Value Chains and Implications for Development Cooperation. April 2006, GTZ, Ministry of Agriculture, Nairobi, Kenya.
- Swaine, M.D. (2011). China's Assertive Behavior. Part One: 'Core Interests'. China Leadership Monitor. URL. <http://www.hoover.org/publications/china-leadership-monitor>. Zugegriffen: 03.04.2011.
- Szyszczak, E. (2007). *Regulation of the State in Competitive Markets in the EU*. Oxford: Hart.
- T
- Tomuschat, C. (1976). Die Charta der wirtschaftlichen Rechte und Pflichten der Staaten. *Zeitschrift für ausländisches öffentliches Recht und Völkerrecht*, Vol. 36, 1976, 444-491.
- Tomuschat, C. (2008). *Human Rights. Between Idealism and Realism*. Oxford: Oxford University Press.
- U

UNCTAD, WTO, OECD (2010): Report on G20 Trade and Investment Measures, 8 March 2010. URL. <http://www.oecd.org/dataoecd/20/56/46318551.pdf> Zugegriffen: 22.03.2011.

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

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.

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 Business Council (2010a). China's JCCT Commitments, 2004-2010 (as of January 21, 2011). URL. <http://www.uschina.org>. Zugegriffen: 03.04.2011.

U.S. China Business Council (2010b). Letter to the President, January 20, 2010. http://www.uschina.org/public/documents/2010/01/bilateral_invest_treaty.pdf. Zugegriffen: 14.04.2011.

U.S. National Export Initiative (2010). Report to the President. URL. <http://www.export.gov>. Zugegriffen: 03.04.2011.

U.S. National Security Strategy. (2010). President of the United States. National Security Strategy, Washington.

V

VDI Nachrichten (2008). *Chinas Nöte im Energiemarkt*. 29.8.2008. URL. <http://www.vdi-nachrichten.com/artikel/Chinas-Noete-im-Energiemarkt-%C2%A0/40016/1>. Zugegriffen: 06.04.2011.

W

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

Waltz, K. N. (1979). *Theory of International Politics*. New York: McGraw Hill.

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.

WBGU (2003). Wissenschaftlicher Beirat globale Umweltveränderungen. Über Kioto hinaus denken - Klimaschutzstrategien für das 21. Jhd. Sondergutachten. URL. <http://www.wbgu.de>. Zugegriffen: 07.05.2011.

- Williamson, O.E. (1985). *The Economic Institutions of Capitalism*. New York: The Free Press, 1985.
- WIR (2010), World Investment Report 2010, Factsheet China. URL. <http://www.unctad.org/wir>.
Zugegriffen: 27.03.2011.
- Wolf, K.D. (2000). *Die Neue Staatsräson - Zwischenstaatliche Kooperation als Demokratieproblem in der Weltgesellschaft*. Baden-Baden: Nomos.
- Wolfe, R. (2009). Springing during a Marathon: Why the WTO ministerial failed in July 2008. Queen's University, Canada, Working Paper 2009, URL. <http://ssrn.com/abstract=1396582>. Zugegriffen: 13.04.2011.
- World Bank (2010). World Bank Data, Merchandise Trade GDP. URL. <http://www.worldbank.org>.
Zugegriffen: 27.03.2011.
- World Bank (2010). World Bank Data, GDP Growth. URL. <http://www.worldbank.org>. Zugegriffen: 28.04.2011.
- World Trade Report (2009). WTO: World Trade Report. Geneva: WTO.
- WTO (2011). Negotiating Groups Information. Friends of A-D Negotiations (FANs). WTO: Geneva. http://www.wto.org/english/tratop_e/dda_e/negotiating_groups_e.htm#grp010. Zugegriffen: 14.05.2011.
- Wu Mart (2010). Wumart Stores Inc. Annual Report 2010. URL. <http://www.wumart.com>.
Zugegriffen: 14.04.2011.
- Y
- Yeung et al. (2009). China's Special Economic Zones at 30. *Eurasian Geography and Economics*, Vol. 50, No. 2, 222–240. URL. <http://www.oecd.org/dataoecd/20/56/46318551.pdf> Zugegriffen: 15.04.2011
- Yusuf, S. et al. (2006). *Under New Ownership. Privatizing China's State-owned Enterprises*. Washington: World Bank. URL. <http://www.worldbank.org>. Zugegriffen: 25.05.2011.
- Z
- Zakaria, F. (2009). *Der Aufstieg der Anderen*. Bonn: Bundeszentrale für Politische Bildung.
- Zeng, L. (2009). A Preliminary Perspective of Negotiations of EU-China PCA. *European Law Journal*, Vol. 15 No. 1, January 2009, 121-141.
- Zhang, X., Zhang, V.Y. (2010). Chinese Merger Control: Patterns and Implications. *Journal of Competition Law and Economics*, Vol. 6, Issue 2, 477-496.
- Zheng, D. Z. (2011). How Do Special Economic Zones and Industrial Clusters Drive China's Rapid Development? Policy Research Working Paper No. 5583, March 2011. URL. <http://www.worldbank.org> Zugegriffen: 20.05.2011.
- Zhihong, T. (2009). Implications for China of the December 2008 Draft Agricultural Modalities. Geneva: ICTSD. URL. <http://www.ictsd>. Zugegriffen: 04.04.2011.

Zangl, B. (2005). Is there an emerging international rule of law? *European Review*, Vol. 13, Supp. No. 1, 73-91.

Zangl, B./Zürn, M. (2004). Make law, not war: Internationale und transnationale Verrechtlichung als Baustein für Global Governance. In B. Zangl, M. Zürn, Michael (Hrsg.). *Verrechtlichung - Baustein für Global Governance?* (S. 12-45). Bonn: Dietz.

Zürn, M., Wolf, K. D., Efinger, M. (1990). Internationale Regime und internationale Politik. *PVS* 31. Jg. Sonderheft 21, 105-174.