

Der Global Ideas Center (GIC) ist eine virtuelle Denkfabrik, die von Berlin aus koordiniert wird. Gemeinsam mit einem weltweiten Netzwerk von Praktikern arbeiten wir mittels der „Power of Comparisons“ daran, zu wichtigen nationalen und internationalen Themen Lösungs- und Reformvorschläge zu machen. Stephan-Götz Richter ist der Direktor des Global Ideas Center.

02/2022

Deutschland – nicht Chinas Spielball

Von Holger Schmieding



Holger Schmieding
Chefvolkswirt
Berenberg

Kontakt:
info@globalideascenter.org

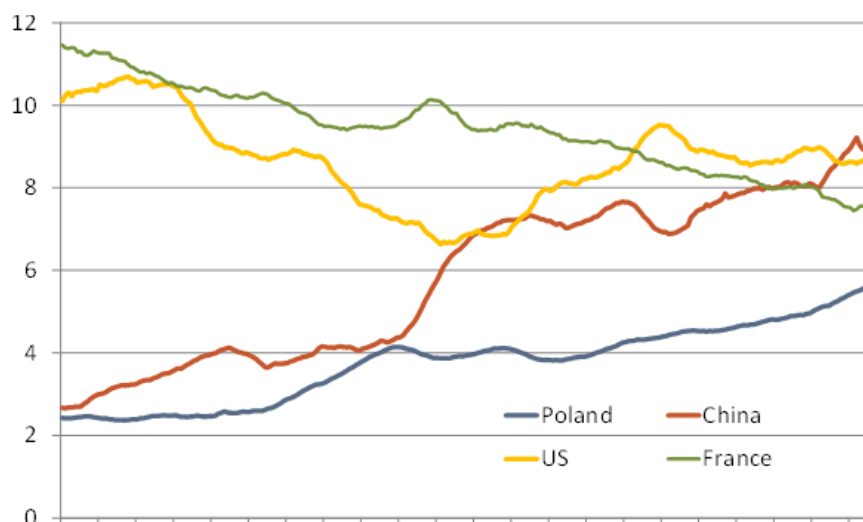
Inhalt

- 1 Deutschland: Nicht Chinas Spielball
- 2 Sind Prinzipien nur Nebensächlichkeiten?
Deutschlands Größe und Führungsrolle
- 3 Europas Hebel gegenüber China:
Handelspolitik als Zweibahnstraße
- 6 China: Ein verantwortungsvoller
„Global Player“?
- 8 China und der japanische Präzedenzfall
- 9 Warum China am kürzeren Hebel sitzt
Die Reziprozität in Aktion: Mehr als ein Gedankenexperiment
Die möglichen Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft
- 10 Automobilindustrie nicht überbewerten
- 11 Ergebnis
- 12 Über den Autor
- 13 Deutschland zum Spielball Chinas degradiert? 10 Thesen

- Deutschland kann es sich leisten, gerade auch gegenüber China auf die Einhaltung von Prinzipien wie den internationalen Handelsregeln, Menschenrechten und dergleichen zu pochen.
- Warum es dies tun muss, um seinen Führungsaufgaben innerhalb der Europäischen Union nachzukommen

Während die deutsche Volkswirtschaft ebenso wie die unserer EU-Partnerländer immer noch unter den wirtschaftlichen Folgen der Corona-Pandemie leidet, erholte sich Chinas Wirtschaft seit dem Frühjahr 2020 zügig. Die chinesische Nachfrage nach deutschen Waren ist eine Stütze für die wirtschaftliche Erholung in Europas größter Volkswirtschaft.

Grafik 1: Anteil an der deutschen Warenausfuhr, in %



Gleitende Zwölfmonatsdurchschnitte. Quelle: Destatis

Auf den ersten Blick mag dieser Befund nahelegen, dass Deutschland gar nicht erst versuchen sollte, dem wirtschaftlich mächtig gewordenen und immer selbstbewusster auftretenden China die Stirn zu bieten. Es könnte sich damit selbst schaden.

Um diese Argumentation zu untermauern, verweisen die Befürworter einer immer engeren und wirtschaftlichen Bindung an China auch auf die Rolle der USA. Obwohl die deutsch-amerikanischen Beziehungen sich unter Präsident Biden deutlich verbessert haben, zeigen die disruptiven Erfahrungen mit der Trump-Administration, dass die USA nicht mehr der verlässliche Partner sind, der sie einmal waren. Daher, so die Schlussfolgerung, wären die Europäische Union im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen gut beraten, enger mit China zusammenzuarbeiten.

Sind Prinzipien nur Nebensächlichkeiten?

Dieses Argumentationsmuster ist jedoch kurzfristig. Es hält einer strategischen Überprüfung nicht stand.

Grundsätzlich gilt natürlich, dass der Versuch zu begrüßen ist, für beide Seiten vorteilhafte Wirtschaftsbeziehungen zu stärken. Aber bei Beziehungen zu Diktaturen wie China und Russland stellt sich eine grundsätzliche Frage: Inwieweit kann und soll Deutschland es sich dabei leisten, Werte wie Menschenrechte, Freiheit, Demokratie und die Einhaltung internationaler Verträge hochzuhalten?

Speziell bei China stellt sich die Kernfrage: Sollen Chinas zum Teil unfaire Handelspraktiken, sein gelegentlicher Diebstahl geistigen Eigentums, sein Unterdrücken der Uiguren, der Verstoß gegen die in einem internationalen Vertrag verankerte Verpflichtung zur Achtung der bürgerlichen Freiheiten und der Rechtsstaatlichkeit in Hongkong sowie seine Drohungen gegen Taiwan einfach hingenommen werden? Sollen Deutschland und die EU insgesamt ihren kollektiven Kopf in den Sand stecken und „business as usual“ betreiben?

Ein genauerer Blick auf die Fakten zeigt, dass der deutsche Handlungsspielraum in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen weit weniger eingeschränkt ist als oft angenommen wird. Deutschland ist aufgrund seiner inhärenten wirtschaftlichen Stärke und seiner festen Verankerung in der Europäischen Union in der Lage, gemäß seinen Werten zu handeln. Es muss daher nicht über gravierende Fälle chinesischen Fehlverhaltens hinwegsehen, um seine wirtschaftlichen Interessen zu wahren.

Das heißt nicht, dass Deutschland und die EU immer gleich auf Handelssanktionen setzen sollten, um China einen höheren Preis für das Missachten globaler Regeln zahlen zu lassen. Je nach Art und Schwere des Problems könnten auch andere Instrumente wie persönliche Finanz- und Reisesanktionen gegen beteiligte chinesische Beamte und Wirtschaftsführer eingesetzt werden.

Natürlich sind die kurzfristigen kommerziellen Schäden, wenn China auf einen solchen Druck von außen hin seinerseits den Zugang zum eigenen Markt einschränken würde, nicht unbeträchtlich. Aber die Kosten einer Erosion globaler Handels- und Verhaltensregeln sind gerade für das ausfuhrorientierte Deutschland weit höher.

Letztlich ist Deutschland weit mehr darauf angewiesen, dass der Welthandel berechenbaren Regeln folgt und internationale Verträge eingehalten werden, als auf kurzfristige Marktanteile in China. Deshalb ist es ratsam, sich gegen gravierendes chinesisches Fehlverhalten zu wehren, und zwar am besten im Rahmen der EU und gemeinsam mit den USA. Das liegt im langfristigen Eigeninteresse Deutschlands.

Deutschlands Größe und Führungsrolle

Als größte Volkswirtschaft Europas, die 25 % des BIP der Europäischen Union erwirtschaftet, hat Deutschland mehr als nur eine implizite Führungsrolle in der EU. Es ist zudem der finanzielle Anker der Eurozone.

Es liegt in der Natur der Sache, dass in Konfliktfällen und beim Eintreten für Prinzipien die stärkeren Nationen und engeren Wirtschaftspartner Chinas mit gutem Beispiel vorangehen müssen. Das bringt Deutschland innerhalb Europas in die Führungsrolle.

Solange Deutschland seine Führungsrolle nicht annimmt, ist kaum zu erwarten, dass schwächere Länder China zur Einhaltung globaler Regeln und Standards der Zusammenarbeit, Offenheit, Fairness und Achtung der Menschenrechte anhalten. In dieser Hinsicht ist immerhin ermutigend, dass mittlerweile in vielen Nationen ein Umdenken – hin zu mehr Prinzipientreue – begonnen hat.

Innerhalb der EU hat Deutschland daher Gestaltungsmacht, wenn es bereit ist, sein politisches, ökonomisches und finanzielles Gewicht einzusetzen, am besten

Redaktionelle Hinweise:

1. Aus diesem „Strategic Intervention Paper“ (SIP) des Global Ideas Center können Zitate des Autors direkt übernommen werden.
2. Gleichzeitig bitten wir darum, dass in diesem Zusammenhang in geeigneter Form darauf hingewiesen wird, dass diese Kurzstudie Teil des „Deutschland in Europa“-Projektes des Global Ideas Center in Berlin ist, das von der Stiftung Mercator gefördert wird.

im Schulterschluss mit Frankreich. Die Schaffung des European Recovery Fund im Sommer 2020 hat dies wieder einmal belegt.

Länder auf der ganzen Welt, und gerade China, wissen, dass ihre Handelsbeziehungen mit Europa nicht nur von Entscheidungen in Brüssel abhängen, sondern auch von denen, die in Berlin und Paris vorbereitet oder getroffen werden.

Deutschland kann sich auch deshalb einen mutigen und prinzipientreuen Kurs gegenüber China leisten, weil seine Wirtschaft auf soliden Füßen steht. Die rasche Erholung von der Finanzkrise 2008/2009, der robuste Arbeitsmarkt, die gute Haushaltslage, die breit angelegte Erholung von der Covid-19-Pandemie und die Tatsache, dass Deutschland den wirtschaftlichen Einbruch im Jahr 2020 weitaus glimpflicher überstanden hat als die meisten anderen Industrieländer, unterstreichen seine Stärken.

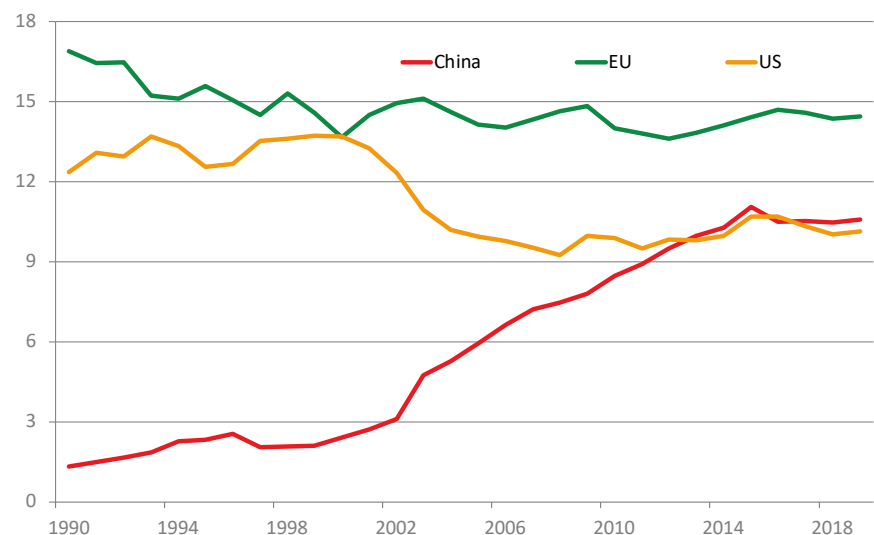
Deutschland könnte den möglichen Gegenschlag seitens eines China, das nicht bereit ist, eine prinzipienbasierte und auf die Aufrechterhaltung bewährter und elementarer internationaler Standards ausgerichtete Vorgehensweise der deutschen Regierung hinzunehmen, in jedem Fall verkraften.

Europas Hebel gegenüber China

Diese Bewertung beruht auf drei Faktoren:

Erstens spielt Größe eine Rolle. Die Europäische Union ist die größte Handelsmacht der Welt. Ihre Ausfuhren von Waren und Dienstleistungen übertreffen die der Vereinigten Staaten und Chinas, was den prozentualen Anteil an den weltweiten Ausfuhren anbelangt (siehe Abbildung 2). Im Jahr 2019 übertrafen ihre Einfuhren in Höhe von 2,83 Billionen Euro die der Vereinigten Staaten mit 2,77 Billionen Euro.

Grafik 2: Anteil an der globalen Warenausfuhr, in %



Quelle: OECD, Eurostat

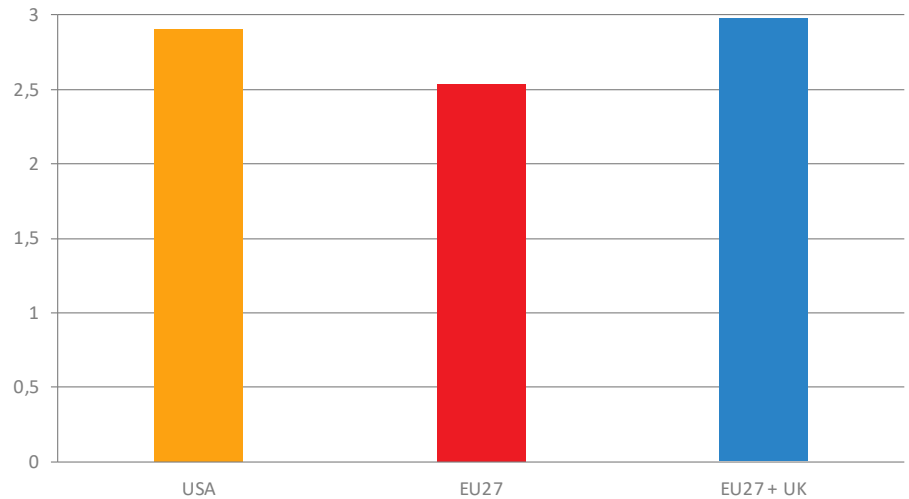
Zweitens: China braucht den europäischen Markt sogar mehr als die EU den chinesischen Markt. Im Jahr 2019 erwirtschaftete China 2,6 % seines BIP durch den Export von Waren in die EU. (Einschließlich des Vereinigten Königreichs hätte der Anteil bei 2,9 % gelegen, was dem der Vereinigten Staaten entspricht.)

Für die EU hingegen machten die Warenexporte nach China im Jahr 2019 nur 1,4 % ihres BIP aus. Außerdem ist der EU-Markt für China als wichtiger Exportmarkt fast genauso groß wie der der USA.

Hinzukommt, dass diese Handelsdaten wahrscheinlich die Abhängigkeit Chinas von den Verbrauchermärkten in der EU und den USA erheblich unterschätzen. Viele

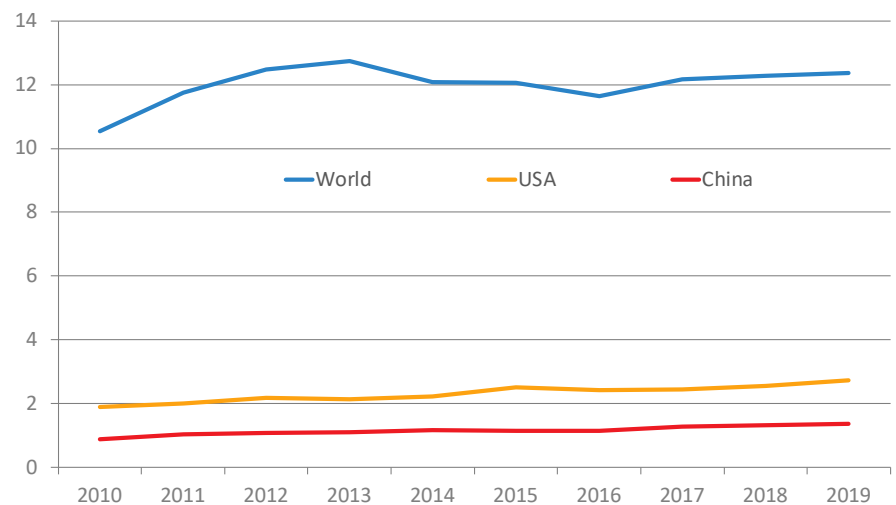
chinesische Waren werden als Zwischenprodukte in andere Länder exportiert. Dort werden sie dann zu Fertigprodukten montiert, um in der EU und den USA verkauft zu werden.

Grafik 3: Chinesische Ausfuhr in die USA und Europa, in % des chinesischen BIP



2019. Quelle: International Monetary Fund

Grafik 4: EU Ausfuhren nach China und in die USA, in % des EU NIP



Quelle: Eurostat

Mit dem neuen Fünfjahresplan, den Chinas „Volkskongress“ im März 2021 absegnete, versucht China, seine Abhängigkeit von externen Märkten zu reduzieren und die Binnenwirtschaft zu stärken („dual circulation model“). Doch das Streben nach mehr Autarkie hat seinen Preis.

Trotz aller bisherigen beeindruckenden wirtschaftlichen Erfolge ist China nach wie vor weitaus ärmer als die USA und Europa. Vor diesem Hintergrund hat jede Entscheidung, wertvolle Wachstumschancen zu opfern, um den Lebensstandard im eigenen Land durch tiefere Handelsbeziehungen mit anderen Ländern schneller zu erhöhen, Konsequenzen.

Entscheidend ist, dass dies China mehr schaden wird, als es den USA oder Europa schaden würde.

Drittens wird es aufgrund der geostrategischen Rivalität zwischen China und den Vereinigten Staaten immer schwieriger für China, tiefere Wirtschaftsbeziehungen zu

den USA aufzubauen. Selbst der Wechsel von der Trump- zur Biden-Administration scheint in dieser Hinsicht keinen in dieser Hinsicht keinen großen Unterschied zu machen.

Seit seinem Amtsantritt hat Präsident Biden eine harte Linie gegenüber China eingeschlagen. Seine Regierung scheint geneigt zu sein, gegenüber China mit Stringenz und Prinzipientreue zu handeln. Darüber hinaus deutet alles darauf hin, dass die Biden-Regierung eine deutsche Haltung sehr begrüßen würde, die über kurzfristige kommerzielle Überlegungen hinausgeht und auf Prinzipien beruht.

Darüber hinaus ist ein entschlossenes Vorgehen gegenüber China auch eines der wenigen Themen mit einem starken überparteilichen Konsens im US-Kongress. Viele US-Politiker beschwerten sich über Chinas manchmal unfaire Handelspraktiken, den Diebstahl von geistigem Eigentum, die Behandlung der Uiguren, die Verletzung der Verpflichtung zur Achtung der bürgerlichen Freiheiten in Hongkong sowie die Drohungen gegen Taiwan. Diese Haltung seitens der USA wiederum erhöht das Gewicht, das China seinen kommerziellen und politischen Beziehungen zu Europa beimessen muss.

Umgekehrt stärkt die harte Linie der USA auch die Fähigkeit Europas, Chinas politische Entscheidungen zu beeinflussen. Je mehr insbesondere Deutschland sein Gewicht einsetzt, um eine gemeinsame Position der USA und der EU gegenüber China zu schmieden, desto mehr kann es erreichen. Ein gemeinsamer europäisch-amerikanischer Ansatz gegenüber China würde es Peking sehr viel schwerer machen, seine Handelspartner gegeneinander auszuspielen, indem es beispielsweise damit droht, den einen gegenüber dem anderen zu bevorzugen.

Handelspolitik als Zweibahnstraße

Wirtschaftstheorie und -praxis belegen, dass der internationale Handel den beteiligten Nationen Vorteile bringt, solange beide Seiten Regeln einhalten und Eigentumsrechte respektieren, einschließlich der Rechte am geistigen Eigentum. Umgekehrt ist es mit wirtschaftlichen Kosten verbunden, Handelsbeziehungen als Instrument zum Erreichen nicht-wirtschaftlicher Ziele heranzuziehen. Wirtschaftssanktionen schaden in der Regel beiden Seiten.

Bei einer oberflächlichen Analyse würde man daraus schließen, dass es für Europa im Allgemeinen und Deutschland im Besonderen am besten wäre, China gegenüber einen nachgiebigen Kurs zu verfolgen.

Diese Argumente müssen jedoch politisch eingeordnet werden: Erstens gehört es zum Standardrepertoire aller Handelsvereinbarungen, den Zugang zum eigenen Markt als Instrument einzusetzen, um die Märkte anderer Länder für eigene Produkte zu öffnen. Mit anderen Worten: Der Einsatz von Zuckerbrot und Peitsche ist kein Ausnahmezustand, sondern normales Gebaren in der internationalen Handelsdiplomatie.

Im Gegensatz zu den Annahmen einiger Beobachter, die die EU für schwach halten, weiß man in Brüssel sehr wohl, wie dieses Spiel gespielt wird. Das zeigte sich zum Beispiel im Jahr 2020 am harten Kurs der EU-27 in den Verhandlungen mit dem Vereinigten Königreich über ein Post-Brexit-Handelsabkommen. Im Endeffekt hat sich die weit größere EU dabei gegenüber Großbritannien weitgehend durchgesetzt.

Zweitens haben gerade die USA und China in den letzten Jahren ihre Handelsbeziehungen zunehmend eingesetzt, um ganz bewusst auch andere politische Ziele zu verfolgen. Europa – und damit auch Deutschland – kann dies nicht einfach ignorieren. Andernfalls würden die EU-Staaten ihr stärkstes Verhandlungsinstrument – ihre Handelsmacht – einbüßen. Das können sie nicht ernsthaft wollen. Stattdessen müssen sie den Zugang zum Markt der EU als essentiellen Teil ihres Werkzeugkastens nutzen. So kann die EU ihre Gesamtinteressen vorantreiben – und nicht nur ihre kommerziellen Interessen.

China: Ein verantwortungsvoller „Global Player“?

Europa kann auch nicht deshalb darauf verzichten, sein wohlverstandenes Eigeninteresse zu betonen, weil China in politischen Sonntagsreden und auf publikumswirksamen internationalen Konferenzen aktuell immer wieder versucht, sich als verantwortungsvoller „Global Player“ – also globale Gestaltungsmacht – zu positionieren.

Ein solcher Anspruch muss auf der tatsächlichen Akzeptanz und Befolgung globaler Regeln beruhen. China muss sich den Status eines verantwortungsvollen Global Players erst einmal verdienen, statt ihn nur lautstark für sich zu reklamieren.

Leider legt China unter Xi Jinping in der wirtschaftlichen und politischen Praxis zunehmend Regeln und Verhaltensnormen immer mehr nach eigenem Gutdünken aus. Insbesondere signalisiert China oft heftigen Unmut, wenn ein Land, ein Unternehmen oder sogar Sportstars es wagen, sich für die Menschenrechte in China einzusetzen. An Australien haben die Chinesen gerade versucht, ein Exempel zu statuieren. Xis China ist immer schnell dabei, kommerzielle oder andere Strafmaßnahmen zu ergreifen, wenn die andere Seite nicht umgehend im Sinne Beijings einlenkt.

Bei der gesamten Diskussion um das Eintreten für Prinzipien – wie z.B. geistige Eigentumsrechte, echte Reziprozität beim Marktzugang und Selbstbestimmung in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen – ist in solch fundamentalen Konflikten eines besonders zu bedenken: Wer nicht den Mut hat, sich frühzeitig gegen China zu stellen, schafft Präzedenzfälle. Das wiederum macht es schwerer, in Zukunft eine klare und prinzipientreue Haltung einzunehmen.

Mehr noch als heute haben die EU – und ein Großteil der Welt – mittel- und langfristig ein bleibendes Interesse an einem China, das sich an die Regeln hält. Denn bei Chinas eklatantem Fehlverhalten geht es um die Grundlage eines geregelten internationalen Zusammenlebens.

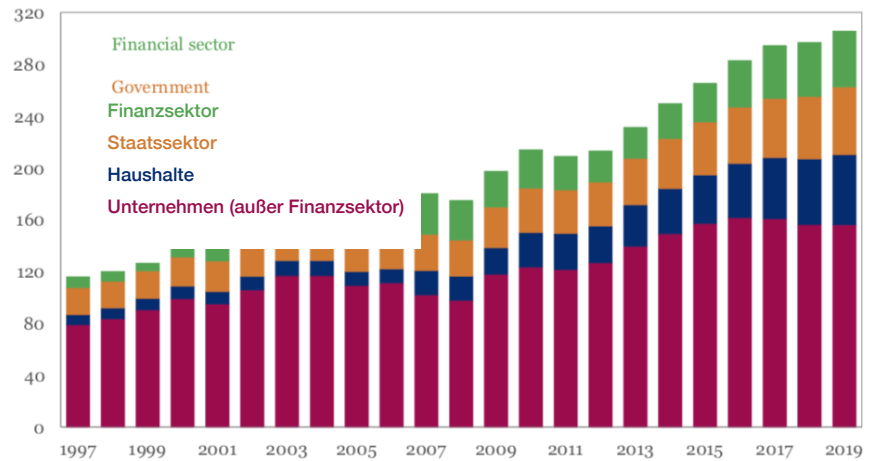
China: Ein Koloss auf tönernen Füßen

Anders als im Westen oft angenommen wird ist China wirtschaftlich und finanziell allerdings weit fragiler als es die internationalen Schlagzeilen sowie die Exportstärke des Landes vermuten lassen. Es ist ein Koloss auf tönernen Füßen.

China hat sich seit dem Übergang vom Kommunismus zum Staatskapitalismus rasant entwickelt. In den letzten zehn Jahren basierte ein Großteil des immer noch beeindruckenden BIP-Wachstums in China jedoch weniger auf der Exportmaschine, sondern auf einer kreditfinanzierten Ausgabenwut, die sich oft in Form von öffentlichen Investitionen mit abnehmender Rendite vollzog. Das Ergebnis sind binnenwirtschaftliche und finanzielle Ungleichgewichte, die die gesamtwirtschaftliche Stabilität des Landes und seinen weiteren Entwicklungspfad potenziell gefährden können.

Chinas Gesamtverschuldung von mehr als 300 % des BIP ist für ein Land in seinem Entwicklungsstadium extrem hoch. Natürlich kann sich China diese Schulden – und den anhaltenden Anstieg seiner Schuldenquote – in dem Sinne leisten, dass seine Schulden intern sind. China ist daher nicht auf den guten Willen bzw. die disziplinierende Kraft externer Gläubiger angewiesen.

Grafik 5: Chinesische Schulden in % des BIP



Q2 2021. Quelle: Institute of International Finance

Das bedeutet aber keineswegs, dass China in puncto finanzieller Stabilität ein leichtes Spiel hat. Da die Schulden offensichtlich zu einem beträchtlichen Teil Projekte mit begrenzter wirtschaftlicher Tragfähigkeit finanziert haben, wird China irgendwann vor einem gewaltigen politischen Problem stehen: Wie sollen es die Verluste aus all den unrentablen Projekten innerhalb seiner eigenen Landesgrenzen verteilt werden?

Diese Verluste werden letztlich zwischen chinesischen Sparern und Investoren, Steuerzahlern, Unternehmen und Arbeitern in China verteilt werden müssen. Eine solche finanzielle Flurbereinigung ist überall auf der Welt ein konfliktträchtiges Unterfangen. Das gilt unabhängig von der Art des politischen Regimes, in dem dies stattfindet.

Gleichzeitig ist der Wunsch der chinesischen Führung, eine solche Abrechnung mit schwer vorhersehbaren innenpolitischen Auswirkungen nach allen Kräften zu vermeiden oder zumindest aufzuschieben, besonders ausgeprägt. Das wiederum macht es für China noch dringlicher, seine wirtschaftliche Leistungsfähigkeit gerade auch über den Zugang zu Auslandsmärkten zu sichern.

Insofern ist jede Schwächung der wirtschaftlichen Aussichten Chinas aufgrund des Risikos ernsthafter Handelskonflikte mit seinen wichtigsten Handelspartnern bei genauer Betrachtung ein Eigentor für die chinesische Führung. Gelingt es China nicht, das zu vermeiden, werden sich seine langfristigen Probleme zwangsläufig verschärfen.

Die bevorzugte Vergabe vieler Kredite an chinesische Staatsunternehmen birgt Gefahren. Im Zweifelsfall wird die Kreditvergabe der Banken auf der Basis der politischen Prioritäten der Regierung gesteuert. Gerade wenn es gilt, mal wieder kurzfristig die Konjunktur zu beleben, ist oft nicht viel von einer umsichtigen, rein sachlich begründeten Kreditpraxis zu sehen. Auch die Aufsichtsbehörden sind faktisch parteigebundenen Regulierern unterworfen.

Erschwerend kommt hinzu, dass Chinas de-facto-Übernahme der Sonderverwaltungszone (SVR) Hongkong aus Finanzmarktsicht nicht nur ein politisches Eigentor ist. China hat bisher enorm von dem unabhängigen, international anerkannten, regelbasierten Finanzzentrum Hongkong profitiert. Indem China die Unabhängigkeit und internationale Reputation eines seiner wichtigsten Tore zu den globalen Finanzmärkten untergräbt, unterminiert es seine eigene finanzielle Zukunft.

Auch wenn Peking diesbezüglich seinen Unmut signalisiert, so ist sich die chinesische Führung sehr wohl der Tatsache bewusst, dass ein reduzierter Zugang zu wichtigen ausländischen Absatzmärkten für die weitere Entwicklung ihres Landes höchst unwillkommen wäre. Eine ernsthafte Verschlechterung der Handelsbeziehungen Chinas sowohl mit den USA und der EU, die durchaus denkbar ist, würde zu Arbeitsplatzverlusten in chinesischen Fabriken führen.

Kein armes Land mehr

Die Bereitschaft der Europäer und Amerikaner, in den internationalen Handelsbeziehungen großzügig mit China umzugehen, neigt sich dem Ende zu. Als China noch arm und seine Volkswirtschaft viel kleiner war, gewährten die Industrieländer China aus entwicklungspolitischen Gründen bereitwillig spezielle Privilegien.

Diese Großzügigkeit setzte sich auch fort, als sich China vom Kommunismus maoistischer Prägung abwandte und zu einem Staatskapitalismus chinesischer Richtung übergang. Das neue Regime wird von einer allmächtigen politischen Elite geführt, die sich freilich immer noch „Kommunistische Partei“ nennt. Als Folge dieser Großzügigkeit nahmen die Mitglieder Welthandelsorganisation China 2001 zu günstigen Bedingungen in die WTO auf.

Aber jetzt, da China einen großen wirtschaftlichen Aufstieg vollzogen hat und sein wirtschaftliches und politisches Gewicht weltweit aktiv nutzt, ist der Grund für solche besonderen Privilegien verschwunden. Dementsprechend müssen die westlichen Länder darauf bestehen, dass China seinerseits volle Reziprozität gewährt und westlichen Unternehmen und Investoren den Zugang zu seinem Markt zu den gleichen Bedingungen ermöglicht, wie China Zugang zu den Märkten der westlichen Welt hat.

Mit dem „Comprehensive Agreement on Investment“ (CAI), das die EU Ende 2020 mit China abgeschlossen hat, hat die EU einen Schritt in diese Richtung getan. Möglicherweise hätte die EU mehr erreichen können, wenn sie etwas länger gewartet und ihr Vorgehen mit dem der Biden-Administration in den USA koordiniert hätte. Diese trat ja weniger als einen Monat nach der Unterzeichnung des – durch die EU noch zu ratifizierenden – Abkommens ihr Amt an.

Die jüngsten diplomatischen Vorfälle haben die EU dabei veranlasst, das Abkommen mit China für die absehbare Zukunft auf Eis zu legen. Zumindest wird das Europäische Parlament wahrscheinlich auf vollständiger Reziprozität beharren, bevor es gegebenenfalls bereit ist, das Abkommen zu einem zukünftigen Zeitpunkt zu verabschieden. Europa beginnt, die Lektion zu lernen, dass es im Umgang mit China mit harten Bandagen kämpfen muss.

China und der japanische Präzedenzfall

Die Erfahrung des Nachbarlandes Japan birgt ebenfalls entscheidende Lehren für China. In den ersten vier Jahrzehnten nach dem Zweiten Weltkrieg entwickelte sich Japan zu einer der größten Volkswirtschaften der Welt. Seine Strategie basierte zunächst darauf, als kostengünstiger Produzent für die Vereinigten Staaten und Europa zu dienen. Doch als Japans Warenproduktion in der Wertschöpfungskette avancierte, änderten die Vereinigten Staaten und Europa ihre entgegenkommende Haltung gegenüber der japanischen Exportmaschine.

Europa und die Vereinigten Staaten forderten Gegenseitigkeit, die Japan lange Zeit nicht gewähren wollte. Die härtere Linie der USA und Europas gegenüber Japan verschärfte die wirtschaftlichen Probleme des Landes im Zuge der Finanzkrise der 1990er Jahre. Heute bremsen hohe Schulden und eine alternde Bevölkerung Japan.

So sehr Chinas Führung diese Parallele auch ignorieren möchte, weiß sie doch genau, dass sich ihr Land mit Blick auf die Staatsverschuldung und die Demografie in die gleiche Richtung entwickelt – freilich mit dem wesentlichen Unterschied, dass Japan bereits ein sehr reiches Land ist, während China noch ziemlich arm ist.

Warum China am kürzeren Hebel sitzt

Eine gleichzeitige Verschlechterung der chinesischen Handelsbeziehungen mit den USA und der EU könnte den impliziten Deal der chinesischen Führung mit ihrer

Bevölkerung als Garant für maximale Beschäftigung und stetige Steigerungen des inländischen Lebensstandards belasten. Dieser wirtschaftlichen Dimension schenkt die KP besondere Aufmerksamkeit, da sie den Kern der Erhaltung der eigenen politischen Macht und Legitimität bildet.

Dies sollte den Ansatz des Westens in seinen Handelsbeziehungen mit China prägen. Da die Erhöhung des Lebensstandards in China nach wie vor an gute Handelsbeziehungen mit dem Westen und anderen Nationen gebunden ist, sind die Möglichkeiten Chinas, mit wirtschaftlichen Instrumenten einseitig Druck auf andere Länder auszuüben, trotz allen Getöses auf chinesischer Seite bei genauer Betrachtung letztlich begrenzt.

Natürlich dürfte China in einem Konflikt mit der EU Vergeltung üben, wenn Europa in einem Streit über Menschenrechte oder Hongkong den chinesischen Zugang zum EU-Markt limitieren würde. Aber es liegt aus beschäftigungspolitischen Gründen nicht in Chinas Interesse, sehr weit in diese Richtung zu gehen.

Die Reziprozität in Aktion: Mehr als ein Gedankenexperiment

Lassen Sie uns dies einmal konkret durchspielen. Wenn die EU das Prinzip der Reziprozität viel stringenter und konsequenter anwenden würde und daher chinesische Investitionen in Europa viel sorgfältiger prüft und gegebenenfalls Sanktionen gegen chinesische Beamte und Wirtschaftsführer verhängt, die in nachweisbare Fälle chinesisches Fehlverhaltens verwickelt sind, dann würde China wahrscheinlich reagieren.

Aber wenn die chinesische Seite gleichzeitig weiß, dass die EU dann wiederum ihrerseits gegen chinesische Gegenmaßnahmen vorgehen würde, um den Zugang Chinas zum EU-Markt in gleichwertiger Form zu beschränken, hätte die chinesische Führung – in ihrem wohlverstandenen Eigeninteresse – starke wirtschaftliche Gründe, das Ausmaß ihrer Reaktion auf den Druck der EU genau zu durchdenken.

Ein handfester Beweis für diese These ergab im Handelskrieg zwischen den USA und China im Jahr 2019. Damals verhängte China weniger Strafzölle auf seine Importe aus den USA als die USA ihrerseits zuvor auf Importe aus China erhoben hatten. Dies spiegelt zum Teil das Handelsungleichgewicht wider, da China weit weniger Waren aus den USA importiert als umgekehrt. Aber zudem verzichtete China auch darauf, sein potenzielles Druckmittel gegenüber anderen Interessen der USA auf dem chinesischen Markt voll auszuschöpfen. Insofern versuchte China, eine gewisse Deeskalation zu erreichen, statt einen „Auge um Auge“-Ansatz zu verfolgen.

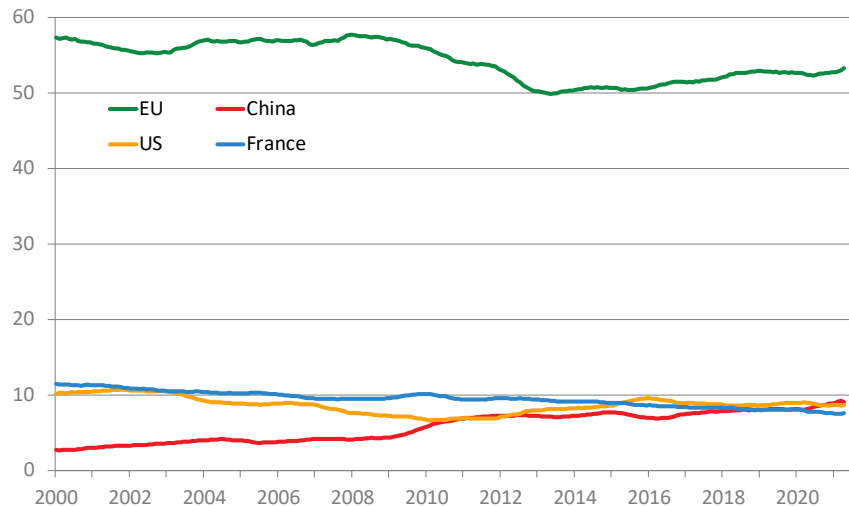
Die innerchinesischen Auswirkungen eines sich verschärfenden Handelskonflikts mit den USA könnten ein Grund dafür gewesen sein. Auch grundsätzlich betrachtet ist es nicht in Chinas Interesse, der Tendenz von Herstellern außerhalb Chinas, ihre Lieferketten weg von China zu diversifizieren, durch handelspolitische Ränkespiele weiteren Vorschub zu leisten.

Die möglichen Auswirkungen auf die deutsche Wirtschaft

Das führt uns zur Kernfrage: Was wären die möglichen wirtschaftlichen Folgen für die deutsche Volkswirtschaft, wenn die deutsche Regierung eine härtere Gangart gegenüber China einschlagen würde?

China ist ein wichtiger Handelspartner für Deutschland, im Bereich des Warenhandels etwa gleichauf mit den USA. China könnte auf Druck der deutschen oder EU-Seite hin mit Zugangsbeschränkungen zu seinen Märkten reagieren. Aber ist das ein Grund, den Kopf in den Sand zu stecken? Sind wir wirklich wenig mehr als ein Spielball Chinas?

Grafik 6: Anteil an der deutschen Warenausfuhr, in %



Gleitende Zwölfmonatsdurchschnitte. Quelle: Destatis

Gewiss würden Deutschland und die EU kurzfristig einen wirtschaftlichen Preis für eine härtere Gangart zahlen. Die Konsequenzen könnten für einige Sektoren, wie z.B. die deutsche Autoindustrie, die für ihren Absatz und ihre Gewinne stark vom chinesischen Markt abhängig geworden sind, erheblich sein.

Automobilindustrie nicht überbewerten

Die großen deutschen Automobilhersteller verkaufen etwa 35–40 % der von ihnen weltweit produzierten Autos in China. China dürfte einen ähnlichen oder etwas höheren Anteil an den Gewinnen dieser Konzerne ausmachen. Das Gleiche gilt für einige Unternehmen aus anderen Branchen.

Für die deutsche Wirtschaft ist jedoch weniger das Schicksal der global agierenden Autofirmen von Bedeutung, auch wenn diese ihren Firmensitz in Deutschland haben. Die Gewinne, die diese Unternehmen erzielen, indem sie chinesische Arbeiter beschäftigen, um Autos in China mit Vorleistungen aus China und anderswo zu bauen und an chinesische Kunden zu verkaufen, spielen für die deutsche Volkswirtschaft nur eine geringe Rolle.

Die Erträge, die diese Unternehmen aus dem China-Geschäft erzielen, tragen dazu bei, die Gehälter in den Firmenzentralen in Deutschland zu bezahlen sowie die Dividenden an diejenigen Aktionäre zu zahlen, die in Deutschland wohnen und Steuern zahlen.

Viel wichtiger für die deutsche Volkswirtschaft insgesamt ist aber die in Deutschland erzeugte Wertschöpfung, also grob gesprochen der deutsche Produktionsanteil an den von deutschen Firmen in China verkauften Autos deutscher Marken. Diese tatsächlich in Stuttgart, Wolfsburg und anderen Orten in Deutschland geschaffene Wertschöpfung wäre zwar von chinesischen Maßnahmen gegen deutsche Autokonzerne betroffen, aber weit weniger, als der bloße Absatz von Autos deutscher Marken in China vermuten lässt. Die genuin deutsche Wertschöpfung in den deutschen Exporten nach China macht nur ca. 3 % der gesamten deutschen Wertschöpfung aus.

Auch die Tatsache, dass deutsche Konzerne in der Vergangenheit mit ihrem China-Geschäft gutes Geld verdient haben, ist kein Indiz dafür, dass dies auch in Zukunft in gleichem Maße der Fall sein wird. Schließlich hat die chinesische Führung explizit beschlossen, in vielen Bereichen die Technologieführerschaft anzustreben. Eine zunehmende Anzahl chinesischer Firmen wandeln sich von guten Kunden zu harten Konkurrenten. Anders gesagt: Deutsche Firmen müssen sich in ihrem China-Geschäft ohnehin umstellen.

Zwar ist Deutschland anfällig für Spannungen zwischen Europa und China, weil es mehr von Exporten nach China und anderen Nicht-EU-Mitgliedern abhängig ist als die meisten anderen Länder in Europa. Aber dieses Argument hat weniger Tragweite, als es auf den ersten Blick scheint. Es übersieht die außerordentliche Anpassungsfähigkeit sowie die Widerstandsfähigkeit der deutschen Wirtschaft und insbesondere des verarbeitenden Sektors gegenüber Schocks.

Der deutsche Mittelstand ist und bleibt das Herz der deutschen Wirtschaft. Diese Unternehmen haben sich über Jahrzehnte an plötzliche und starke Aufwertungen des Wechselkurses sowie andere operative Schocks gewöhnt. Im Laufe der Zeit hat der deutsche Mittelstand – nicht wenige von ihnen sogenannte Hidden Global Export Champions – ein Maß an Widerstandsfähigkeit und Anpassungsfähigkeit entwickelt, das in der Welt nahezu unübertroffen ist. Diese Firmen können auch einen eingeschränkten Zugang zum chinesischen Markt verkraften.

Ergebnis

Kommerzielle Interessen sind wichtig. Aber im Umgang mit Diktaturen wie China und Russland, die sich offen über die globalen Regeln hinwegsetzen, können es sich Deutschland und die EU, zumal im Schulterschluss mit den USA leisten, diese Länder zur Rechenschaft zu ziehen. Das gilt auch dann, wenn diese im Gegenzug den Zugang zu ihren Märkten einschränken.

Das Aufrechterhalten der regelbasierten globalen Ordnung ist für Deutschland und seine Volkswirtschaft wichtiger als der mögliche kurzfristige Schmerz im Fall von gegenseitigen Sanktionen zwischen China und Europa.



Diese Kurzstudie Teil des „Deutschland in Europa“-Projektes des Global Ideas Center in Berlin ist, das von der Stiftung Mercator gefördert wird.

Über den Global Ideas Center (GIC)

Der Global Ideas Center (GIC) gGmbH ist ein virtueller und unabhängiger Think Tank. Er koordiniert ein weltweites, vorwiegend aus Praktikern bestehendes Autorennetzwerk. Wir sind bestrebt, Nationen und Gesellschaften bei der Lösung ihrer Probleme durch die Betonung der Dimension des grenzüberschreitenden Lernens zu helfen.

Über die Strategic Intervention Papers (SIPs)

Das Ziel unserer “Strategic Intervention Papers” (SIPs) ist, jeweils ein in einer Nation bestehendes spezifisches Problem aufzugreifen und eine breitere öffentliche Debatte zu diesem Thema auszulösen, um es so einer konstruktiven Lösung zuzuführen.

Über unser „Deutschland in Europa“-Projekt

Das erste Projekt des Global Ideas Center (GIC) ist auf Deutschland fokussiert. Es lotet vorrangig Perspektiven und Ideen aus dem Umfeld seiner europäischen Partner aus, die Deutschland helfen können, seine eigenen politischen Probleme zu lösen. Das Projekt wird von der Stiftung Mercator gefördert.

Kontakt

info@globalideascenter.org

Über den Autor

Holger Schmieding arbeitet als Chefvolkswirt für Berenberg in Hamburg und London. Bevor er im Oktober 2010 zu Deutschlands ältester Privatbank wechselte, war er als Chefvolkswirt Europa für Merrill Lynch, Bank of America und dann Bank of America Merrill Lynch in London tätig.

Herr Schmieding hat in München, London und Kiel Volkswirtschaft studiert und nach seiner Promotion an der Universität Kiel als Assistent des Präsidenten und dann als Leiter der Forschungsgruppe „Mittel- und Osteuropa“ am Kieler Institut für Weltwirtschaft sowie als Volkswirt beim International Währungsfonds in Washington, D.C. gearbeitet.

Er ist Ko-Autor des 1992 erschienenen Buches „The Fading Miracle“ zur deutschen Wirtschaftsgeschichte seit 1945 und veröffentlichte 2014 das Buch „Unser gutes Geld – warum wir den Euro brauchen“.

Deutschland zum Spielball Chinas degradiert?

10 Thesen

Einige Beobachter in Europa scheinen davon auszugehen, dass weder Deutschland noch die EU es sich leisten können, China handelspolitisch die Stirn zu bieten: Chinas Markt sei zu wichtig und das Land ist einfach zu groß und mächtig, um selbst für legitime Prinzipien in den internationalen Wirtschaftsbeziehungen einzutreten.

Aber ist das wirklich so? Sollte der Westen nicht selbstbewusster für seine Interessen und die Aufrechterhaltung einer regelbasierten Weltwirtschaftsordnung eintreten?

Hier sind zehn Thesen, die Europäer und Amerikaner gleichermaßen für den effektivsten Umgang mit China bedenken sollten.

1. Soft Power: China schadet sich selbst

Lange Zeit betrachteten sich die Vereinigten Staaten als die primäre globale Quelle von Soft Power. Dann glaubte selbst Europa, das manchmal als von der Venus, aber nicht vom Mars stammend beschrieben wurde, allmählich, dass es ebenfalls international eine Art Vorbildfunktion habe. Bald spürten die Europäer, dass Soft Power allein gegenüber Chinas harter Wirtschaftsmacht wenig ausreicht.

Unter Xi Jinping hat sich auch China aktiv bemüht, Soft Power für sich zu beanspruchen. Allerdings bleiben Chinas Bemühungen, Soft Power aufzubauen und zu nutzen, unbeholfen. Mit ihrem Verhalten gegenüber Hongkong, Taiwan, Tibet oder den Uiguren untergräbt Chinas Führung ihr globales Image nachhaltig.

Die harsche Reaktion der chinesischen Führung auf jegliche Kritik trägt noch mehr dazu bei. Gewiss kann China versuchen, auf der Weltbühne so gut wie möglich unangenehme Meinungen zu unterdrücken. Das gilt auch gegenüber dem Ausland durch Wirtschaftssanktionen. Aber echten Respekt kann man sich damit nicht erkaufen.

2. Die richtigen Prinzipien zählen

Es liegt im langfristigen Interesse Deutschlands, Europas und eines Großteils der Welt, die Werte der Offenheit, Toleranz, Demokratie, Meinungsfreiheit und Rechtsstaatlichkeit aus Prinzip zu verteidigen.

Wenn starke und erfolgreiche Volkswirtschaften wie Deutschland den Chinesen nicht die Stirn bieten, trüben sich die Aussichten für die Aufrechterhaltung des globalen Gleichgewichtes und den Erhalt einer regelbasierten Weltordnung nachhaltig ein.

3. Freiheit ist ein hohes Gut

Die europäischen Gesellschaften sollten sich durch die Tatsache ermutigt fühlen, dass sie frei und vergleichsweise reich sind. Außerdem bieten sie trotz ernsthafter interner Spannungen ihren Bürgern einen besseren sozialen Schutz und eine höhere Lebensqualität als die meisten anderen Länder der Welt.

Es liegt im strategischen Interesse Europas, dass die Menschen anderswo – gerade auch in China – ihre eigenen Machthaber an den Standards messen, die de facto von Europa und den USA gesetzt werden.

4. Marktzugang als Instrument der globalen Macht

Wenn es um den Umgang mit autokratischen Regimen geht, hat Europa in mancher Hinsicht das Nachsehen. Insbesondere hat es nicht die militärische Macht, um etwa China oder Russland zu beeindrucken.

Umso mehr müssen Deutsche und Europäer auf das wichtigste Instrument setzen, das ihnen zur Verfügung steht: ihre Wirtschaftskraft als Technologielieferant und als wichtiger Absatzmarkt für die Exporte anderer Nationen und Weltregionen.

5. Fokus auf das Wesentliche

Natürlich müssen Deutschland und Europa ihre handels-, wirtschafts- und außenpolitischen Anstrengungen fokussieren. Sie können nicht ihre wirtschaftlichen Macht gegen alle Ungerechtigkeiten einsetzen, die von China und anderen begangen werden. Das Hauptaugenmerk sollte auf der Aufrechterhaltung der regelbasierten internationalen Ordnung liegen. Sie ist eine unverzichtbare Basis unseres eigenen Wohlstands.

6. Offenheit als Vorteil

Mehr als alle anderen großen Regionen der Welt sind die Europäische Union und insbesondere Deutschland wirtschaftlich offen für die Welt.

Dementsprechend ist die Einhaltung von Regeln, die Unterstützung multilateraler Institutionen und die Sicherung des freien Warenverkehrs über die Meere und Ozeane der Welt für Deutschland und die EU nicht nur eine schöne Redensart. Es ist ein wesentliches strategisches Interesse.

7. Verträge sind wichtig – pacta sunt servanda

Die Verpflichtungen, die die Nationen in internationalen Verträgen eingehen, müssen für sie verbindlich sein. Und wo die daraus resultierenden Verpflichtungen einseitig nicht beachtet werden, muss das Konsequenzen haben. Ansonsten wird das regelbasierte globale System mit der Zeit immer mehr erodieren.

In Hongkong zum Beispiel hat China einen völkerrechtlichen Vertrag verletzt, den es selbst abgeschlossen hatte. Das rechtfertigt und erfordert eine angemessene und klare Reaktion.

Ebenso sollte uns die chinesische Weigerung, das internationale Seerecht zu akzeptieren, Sorgen bereiten. Dazu zählen auch die Umwandlung besetzter Riffe im Südchinesischen Meer in militärische Außenposten sowie die Drohungen gegen Taiwan. Europa braucht die Freiheit der Meere für seinen Handel.

Das Gleiche gilt für die eklatanten Übergriffe Russlands in den Regionen Krim, Donezk und Luhansk in der Ukraine.

8. Reziprozität ist wichtig

Die EU sollte auf strikter Gegenseitigkeit in ihren Wirtschaftsbeziehungen mit China bestehen. Wenn China seinerseits europäischen Unternehmen und Investoren bestimmte Privilegien verweigert, dann sollten chinesische Investoren nicht in der Lage sein, diese Privilegien auf dem europäischen Markt zu genießen.

9. Ja, Deutschland kann es sich leisten, für seine Prinzipien einzustehen

Deutschland kann und sollte eine prinzipienbasierte Haltung gegenüber Peking einzunehmen.

Als größte Volkswirtschaft Europas, die 25 % des BIP der Europäischen Union erwirtschaftet, hat Deutschland mehr als nur eine implizite Führungsrolle in der EU.

Es muss bereit sein, über sein eigenes kurzfristiges wirtschaftliches Eigeninteresse hinauszublicken, wenn dies notwendig ist, um eine auf Regeln basierende globale Ordnung zu schützen. Von der wiederum hängt Deutschlands langfristige Zukunft als große Handelsmacht ab.

10. Führung ist nicht ohne Kosten zu haben

Ohne Frage: Ein Deutschland, das China bei Verstößen gegen die internationale Handelsordnung die Stirn bietet, hätte Kosten zu tragen. Das gilt auch für die EU als Ganzes.

Aber letztlich wird es Europa zugutekommen, wenn es seine wirtschaftliche Macht nutzt, um Regeln aufrechtzuerhalten und für Kernprinzipien einzutreten, wann immer es wirklich darauf ankommt.

Umgekehrt wäre es für Deutschland und Europa viel kostspieliger, chinesische Regelverstöße ohne eine angemessene Reaktion zu akzeptieren und damit China – und andere – zu weiterem Fehlverhalten zu ermutigen.