

01.03.2021 - Der Zukunft zugewandt?

## Das Investitionsschutzabkommen zwischen China und der EU

von Ingo Schmidt

Um die Jahreswende einigten sich China und die EU auf ein Investitionsschutzabkommen. Danach sollen Investoren der jeweils anderen Seite mit Einheimischen gleichgestellt werden. Anders als frühere Abkommen brachte es dieses jedoch nicht in die Schlagzeilen.

Die mediale Vernachlässigung ist symptomatisch für den Zustand der EU. Sich zwischen USA und China zu positionieren, fällt ihr schwer.

### China-Boom

Von der Montanunion 1951 bis heute war die europäische Integration immer ein wirtschaftliches Projekt. Binnenmarkt und Währungsunion nach innen, Erweiterung der Mitgliedschaft und Förderung von Handel und Investitionen nach außen. Dabei wurde auch China immer interessanter, nachdem das Land zu Beginn der 1990er Jahre den Übergang von Marktformen im Inneren zur Integration in den Weltmarkt vollzogen hatte ? zunächst als Standort für die kostengünstige Produktion einfacher Massenprodukte (Textilien) und die Endmontage technisch anspruchsvollerer Waren, insbesondere dauerhafter Konsumgüter (Radio und Fernseher bis zu Handys und Computern).

Bauteile, deren Entwicklung erhebliche Investitionen in Forschung und Entwicklung bedurfte, wurden nach China geliefert, zusammengesetzt und als Fertigwaren exportiert. Nur ein geringer Teil der Wertschöpfung fand in China statt. Dieser Teil hinterließ bei Konsumenten außerhalb Chinas jedoch einen bleibenden Eindruck, weil es kaum noch Waren gab, auf de-nen es nicht hieß: Made in China ? selbst wenn ein großer Teil der Wertschöpfung anderswo stattfand. In den alten Industrieregionen des Westens, in denen Jobs und Löhne von Robotern und Importkonkurrenz bedroht waren und sind, förderte die Allgegenwart des Labels Made in China die Freihandelskepsis. Aber das war und ist ein Problem der Politik, nicht der Unternehmen.

Die Vergabe von Aufträgen an chinesische Firmen sowie der allmähliche Aufbau eigener Fertigungsanlagen waren ein gutes Geschäft. Dass die Importe chinesischer Waren, einschließlich derer, deren Bauteile zur Endmontage nach Chi-na geliefert wurden, in der EU und mehr noch in den USA zu negativen Handelsbilanzen führte ? ist ein weiteres Problem der Politik, genauer?: der Finanzminister und Zentralbanker, die sich um Auslandsverschuldung und Wechselkurse sorgen.

Nachdem die Produktion für den Export den China-Boom in Gang gesetzt hatte, öffneten sich ausländischen Firmen zusätzliche Geschäftsmöglichkeiten im Binnenmarkt. Die Regierung in Peking drängte auf die Errichtung von Produktionsanlagen im eigenen Land, das störte die Regierungen in den Herkunftsländern mehr als die Konzernspitzen. Trotz allmählich steigender Löhne war es immer noch deutlich günstiger, in China zu produzieren als in Europa oder den USA. Sorge bereitete aber auch den Konzernen die Aussicht, dass der China-Boom zum Aufstieg chinesischer Firmen führen würde, die sich nicht als verlängerte Werkbänke von westlichen Konzernvorständen herumkommandieren lassen würden.

## Dumping?

In der Frühphase des China-Booms klagten westliche Unternehmen, die zu klein oder zu langsam waren, um Teile ihrer Produktion nach China zu verlagern, häufig über Dumpingware aus Fernost. Sie konnten der Konkurrenz der ebenfalls westlichen Unternehmen, die dieses Dumpinggeschäft betrieben, nicht lange standhalten. Als chinesische Firmen dann begannen, anspruchsvollere Waren zu produzieren, wurde ihnen von westlichen Konzern- und Regierungschefs vorgeworfen, die dafür notwendige Technologie sei geklaut. Ähnliche Vorwürfe mussten sich japanische Unternehmen bereits in den 1970er und 1980er Jahren anhören, als sie die Technologieführerschaft westlicher Konzerne im Bau von Autos und anderen langlebigen Konsumgütern herausforderten. Weder japanische noch chinesische Eliten haben einen Hehl daraus gemacht, dass sie vom Westen lernen wollten.

Tatsächlich werden Technologien umso mehr zum Allgemeingut, je länger sie angewendet werden. Erst landen sie im Lehrbuch für angehende Ingenieure, irgendwann bei Wikipedia. Extrageld verdient wird nur mit den neuesten Erfindungen, die, patentgeschützt oder nicht, auch dann nicht von anderen Firmen nachgebaut werden können, wenn sich deren Entwicklungsingenieure noch so eifrig mit ihnen beschäftigen. Ob ein Unternehmen Hauptsitz und Entwicklungszentrum in China, Japan, den USA, Europa oder anderswo hat, spielt dabei überhaupt keine Rolle, obwohl westliche Eliten gerade gegenüber China den Vorwurf des Technologieklaus gerne mit dem Hinweis auf staatskapitalistische Bürokratie und Korruption zu untermauern suchen. Auch dieser Vorwurf wurde bereits gegen die Kooperation von Unternehmen und Regierung in Japan erhoben.

## Freihandel gegen Protektionismus?

Klagen über Protektionismus, unfaire Handelspraktiken und Technologieklaus waren solange Teil des normalen Geschäfts, wie Welthandel und ausländische

Direktinvestitionen stark genug wuchsen, um Produktion und Absatz anzuregen. Die Beziehung zwischen Weltmarktintegration und Akkumulation geriet allerdings schon nach dem Platzen der dot.com-Blase 2001 ins Stottern. Nach der Großen Rezession 2008/2009 trieben nicht Außenhandel und ausländische Direktinvestitionen die Konjunktur an. Es war das Wachstum der chinesischen Binnenwirtschaft, das dem Rest der Welt wirtschaftliche Impulse gab.

Zudem wurden mit Trump und Boris Johnson ausgerechnet in jenen Ländern Politiker in Spitzenämter gewählt, die lange Zeit Vorreiter des Freihandels waren. Beide warfen nicht mehr anderen vor, Protektionisten zu sein, sondern präsentierten sich selber als solche. Kaum im Amt, brach Trump die laufenden Verhandlungen über die transatlantischen und -pazifischen Freihandelsverträge TTIP bzw. TTP ab. Stattdessen verhängte er Zölle auf verschiedene Waren aus China und der EU. Beide antworteten mit Zöllen auf US-Importe. Zu einem erheblichen Teil war das reine Symbolpolitik. Trump musste seine Anhänger beeindrucken, China und die EU zeigen, dass sie sich nicht alles bieten lassen. Die Geschäfte liefen weiter wie bisher. Die chinesische Binnenwirtschaft hat die Weltmarktintegration schon Jahre vor der Wahl Trumps als Motor der Weltwirtschaft abgelöst. Dabei kam es auch zum Rückgang europäischer Direktinvestitionen nach China, während die chinesischen Investitionen in Europa weiter zunahmen. Seit 2017 übersteigen sie die europäischen Investitionen in China sogar.

In den 1990er Jahren, als europäische und amerikanische Firmen den chinesischen Markt «entdeckten» und dort auch kräftig zu investieren begannen, eröffneten die Medien in Deutschland die sogenannte Standortdebatte. Löhne und Sozialleistungen seien so hoch, und staatliche Regulierungen so streng, dass sich Investitionen hierzulande nicht mehr rentieren würden. Deshalb müssten deutsche Firmen ins Ausland gehen. Neben China wurde damals auch viel in Osteuropa investiert. Unter diesen Umständen würden leider auch keine ausländischen Firmen nach Deutschland kommen.

So ganz richtig war das schon damals nicht. Neu war, dass mittlerweile auch Unternehmen aus Niedriglohnländern, insbesondere China, aber auch Brasilien und Indien, in den alten kapitalistischen Zentren investieren. Ihr Anteil an den Gesamtinvestitionen in den Zentren ist immer noch gering. Trotzdem heißt es: Die Chinesen kaufen uns auf.

Ebenso wie die Standortdebatte in den 1990ern sind heutige Warnungen vor einer feindlichen Übernahme durch die Chinesen, deren politische Führer sich auch noch Kommunisten nennen, für die breite Öffentlichkeit gedacht. Damals wurde auf massive Kostensenkungen hingearbeitet, heute soll gezeigt werden, dass die EU die chinesische Herausforderung ebenso entschlossen annimmt wie den von Trump erklärten Handelskrieg.

## Blockade

Das muss sie allerdings auch. In der Euro- und Flüchtlingskrise sind massive Spannungen in-nerhalb der EU-Mitgliedsländer, aber auch zwischen diesen aufgetreten. Beide Krisen haben das schon vorher nicht übermäßig gute Ansehen der Marke EU weiter ramponiert. Der Austritt Großbritanniens ist der drastischste Ausdruck dieses Ansehensverlustes. Aufstieg und Etablierung rechter Parteien in Osteuropa, die die EU ablehnen, aber, teils aus Angst vor dem großen Nachbarn im Osten, teils weil sie den Zufluss von EU-Geldern nicht verlieren wollen, haben zu einer Blockade geführt. Selbst eine ernsthaft auf sozialen und regionalen Ausgleich bedachte EU-Kommission hätte es schwer, entsprechende Reformen gegen Morawiecki, Orbán und Kameraden durchzusetzen. Das Investitionsschutzabkommen mit China bot der EU eine günstige Gelegenheit, sich als Beschützer gegenüber unfairem Wettbewerb aus Fernost und Türöffner für neue Geschäfte zu präsentieren.

Obwohl die Investitionen westeuropäischer Konzerne in den 1990er und frühen 2000er Jahren nicht den erhofften Wohlstand gebracht haben, sind viele osteuropäische Regierungen gegenüber den Infrastrukturprojekten im Rahmen von Chinas neuer Seidenstraße sehr aufgeschlossen. Ob davon langfristige Wachstumsimpulse ausgehen, ist unsicher. Ob China dem Investitionsschutzabkommen mit der EU ebenso viel Bedeutung beimisst wie umgekehrt, ist ebenfalls unsicher. Nachdem 2012 noch über ein Drittel der nach China fließenden Direktinvestitionen aus der EU stammten, waren es 2017 nur noch sieben Prozent. Im gleichen Zeitraum haben die chinesischen Investitionen in der EU erheblich zugenommen ? 2017 acht Prozent aller in der EU getätigten Direktinvestitionen.

Aber China investiert seit der Großen Rezession auch massiv in vielen anderen Ländern. Mit diesen werden ebenfalls Handels- und Investitionsabkommen abgeschlossen: bspw. die Regional Comprehensive Economic Partnership, die mit China, Vietnam, Südkorea, Japan und Australien Länder zusammenbringt, sie sich politisch teilweise feindlich gegenüber stehen. Je mehr Chi-na zu einem Global Player wird, umso schwerer fällt es der EU, sich zwischen China und den USA zu positionieren. Die USA sind noch mit deutlichem Abstand der wichtigste Handelspartner der EU, China ist ein Zukunftsmarkt. Je-denfalls bis auf weiteres.