iwd

Der Informationsdienst
des Instituts der deutschen Wirtschaft

Wettbewerb | 09.04.2019 | Lesezeit 5 Min.

EU und China: Optionen für die Handelspolitik

Die EU will europäische Unternehmen nicht tatenlos der unfairen Billigkonkurrenz von chinesischen Staatsunternehmen aussetzen. Doch die Möglichkeiten, China handelspolitisch beizukommen, sind begrenzt. Ein Überblick.

Eines der wichtigsten Themen auf dem heutigen EU-China-Gipfel in Brüssel ist die Handelspolitik. Nicht von ungefähr, denn die Volksrepublik ist inzwischen der wichtigste Warenlieferant der Europäischen Union, die EU gleichzeitig nach den USA der zweitwichtigste Abnehmer chinesischer Produkte. Umgekehrt ist China auch der zweitwichtigste Exportpartner der EU – ebenfalls hinter den Vereinigten Staaten.

Doch die europäisch-chinesischen Handelsbeziehungen sind nicht ungetrübt. Vor dem Hintergrund des harten protektionistischen Kurses der USA gegenüber China werden auch in der EU die Forderungen lauter, dass Europa seine Wirtschaft besser vor unfairer Konkurrenz aus China schützen möge.

Zulässig – weil von den Spielregeln der Welthandelsorganisation WTO gedeckt – sind Schutzzölle und andere handelspolitische Schutzmaßnahmen in der EU in drei Fällen:

1. **Als Reaktion auf Preisdumping.** Dies liegt vor, wenn ausländische Unternehmen ihre Waren in der EU billiger verkaufen als im eigenen Land. Mit

Antidumpingzöllen auf diese Importe soll der unlautere Preisvorteil zunichte gemacht werden.
2. **Als Gegenmaßnahme zu Subventionen.** Europäische Anbieter gelten auch dann als benachteiligt, wenn ein anderer Staat seine Wirtschaft gezielt mit Exportsubventionen oder bestimmten – sehr eng abgegrenzten – anderen Beihilfen unterstützt. Auch diese Nachteile dürfen gegenüber den begünstigten Unternehmen mit Zöllen ausgeglichen werden.
3. **Als vorübergehende allgemeine Schutzmaßnahme.** Wenn es bei bestimmten Produkten zu einem unvorhersehbaren, drastischen und plötzlichen Anstieg der Einfuhren kommt, können die fraglichen Importartikel vorübergehend komplett mit Schutzzöllen belegt werden.

Die EU hat sich auf die Fahnen geschrieben, den von der WTO vorgegebenen Spielraum für solche Schutzzölle nicht voll auszuschöpfen, sondern in der Regel an dessen Untergrenze zu bleiben. Hinter diesem liberalen Ansatz steckt neben einer generellen Präferenz für offene Märkte wohlverstandenes Eigeninteresse: Für die hiesige Industrie ist das reibungslose Funktionieren der internationalen Wertschöpfungsketten enorm wichtig.

Strenge Voraussetzungen für Zölle

Das Erheben von Antidumping- und Antisubventionszöllen ist an noch strengere Voraussetzungen und längere Vorlaufzeiten geknüpft als die recht kurzfristig zu installierenden vorübergehenden Schutzmaßnahmen. Zunächst einmal müssen die betroffenen Unternehmen das Dumping oder die Subventionierung sowie den daraus entstandenen Schaden beweisen. Außerdem müssen Unternehmen, die einen Antrag auf eine Gegenmaßnahme stellen, zusammen auf mindestens 25 Prozent der Gesamtproduktion der jeweiligen Ware in der EU kommen.

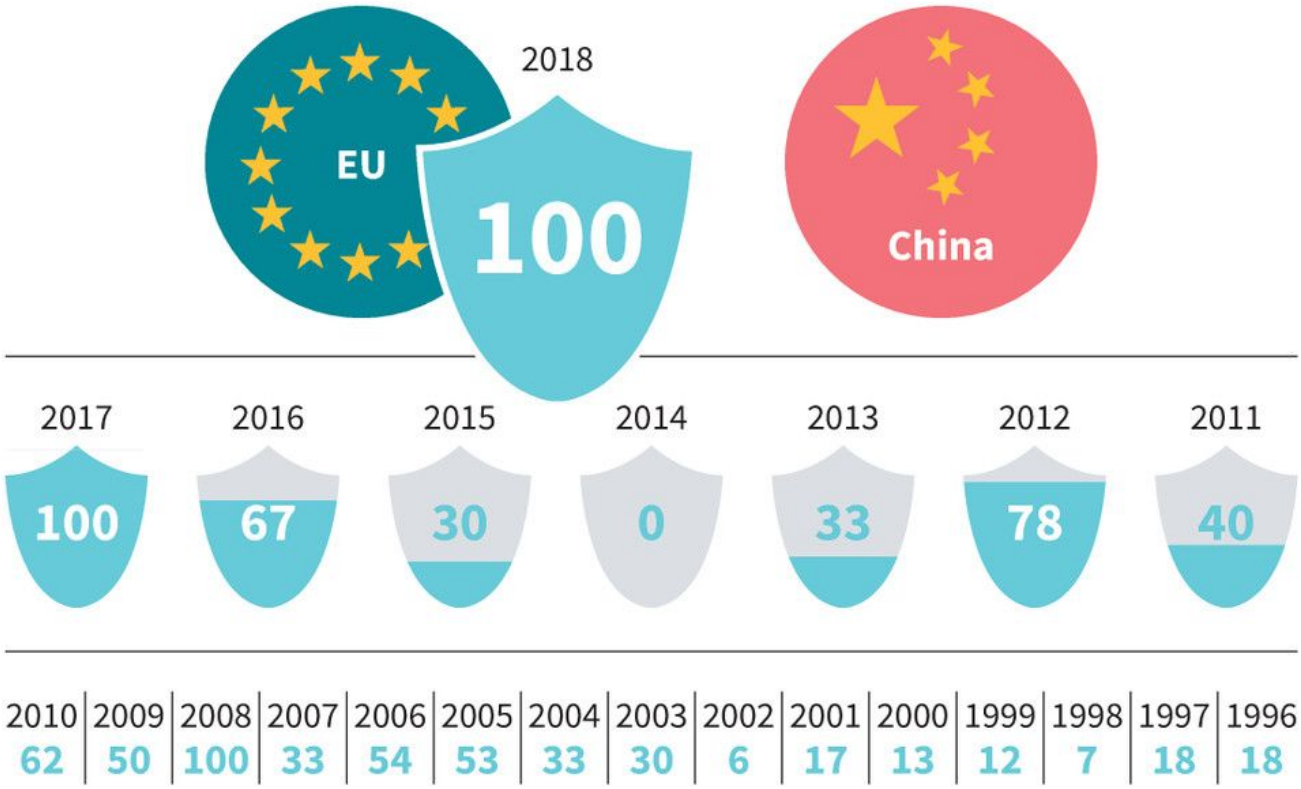
Die vielen Vorschriften machen es für kleine und mittlere Unternehmen schwierig, die Schutzinstrumente für sich zu nutzen. Zudem ist die Beweisführung gerade im Fall von China schwierig, weil das Land die Pflicht, der WTO Subventionen zeitnah und vollständig zu melden, nur unzureichend erfüllt. Hinzu kommt, dass sich in einem staatskapitalistischen System wie dem chinesischen mit seinen vielen Staatsunternehmen und -banken oftmals kaum nachvollziehen lässt, wann genau eine Subvention vorliegt.

Schon deshalb liegt es auf der Hand, dass die EU handelspolitischen Gesprächsbedarf mit China hat. Eine Auswertung des Instituts der deutschen Wirtschaft von Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen der EU gegen China belegt nun, dass das Problem immer drängender wird (Grafik):

In den Jahren 2017 und 2018 verhängte die EU vorläufige Schutzzölle ausschließlich gegen chinesische Produkte.

EU-Schutzzölle: 100 Prozent China

So viel Prozent der handelspolitischen Maßnahmen der EU zum Schutz vor unfairer ausländischer Konkurrenz – in erster Linie sind dies Schutzzölle auf Importe – waren gegen China gerichtet



Basierend auf der Auswertung von Berichten der EU-Kommission; handelspolitische Maßnahmen: nur vorläufige, also befristet von der EU-Kommission genehmigte, eine Überführung in unbefristete Schutzmaßnahmen ist möglich; unfaire ausländische Konkurrenz: Wettbewerbsverzerrungen durch Preisdumping und Subventionen

Quellen: EU-Kommission, Institut der deutschen Wirtschaft
© 2019 IW Medien / iwd

iwd

Der Anteil Chinas an diesen Zöllen ist über die Jahre im Trend spürbar gestiegen: Ende der 1990er und Anfang der 2000er Jahre entfiel auf China noch weniger als ein Fünftel der Antidumping- und Antisubventionsmaßnahmen. Schnell wurde es dann ein Drittel, bald die Hälfte oder mehr.

Ansatzpunkte für die Handelspolitik gegenüber China

Die EU und andere Industrieländer bemühen sich daher schon länger darum, die handelspolitischen Regeln der WTO zu modernisieren: Am wichtigsten wäre, dass China und weitere WTO-Mitglieder Subventionen disziplinierter melden und dass auch mehr Subventionen sanktionierbar sind. Außerdem müsste der Schutz gegen Wettbewerbsverzerrungen auf Drittmärkte auszuweiten sein, also auf Länder, in denen beispielsweise die EU und China als konkurrierende Anbieter auftreten. Dringend benötigt würden im WTO-Rahmen auch Regeln, die vor Dumping im Dienstleistungshandel schützen. All diese Ansätze zur Modernisierung der Welthandelsorganisation werden jedoch von China weitgehend blockiert.

> Die Europäer müssten es den USA gleichtun und die chinesische Subventionspraxis noch gezielter durchleuchten.

Weil es vorerst wohl keine multilaterale Lösung innerhalb der WTO geben wird, muss die EU nun schauen, wie sie sich bilateral gegenüber China positionieren will. Ansatzpunkte dafür wären:

1. **Effektiverer Einsatz von Antisubventionsmaßnahmen.** Dafür müssten die Europäer es den USA gleichtun und die chinesische Subventionspraxis noch gezielter durchleuchten. Gegen Verstöße sollte die EU vor der WTO klagen oder Unternehmen zumindest die Einleitung eines Antisubventionsverfahrens nahelegen.
2. **Schutzmaßnahmen selbst initiieren.** Darüber hinaus sollte die EU unter eng zu fassenden Bedingungen erwägen, selbst aktiv zu werden. Dazu müssen klare Belege für Wettbewerbsverzerrungen, für eine Schädigung und für ein Koordinationsversagen unter den betroffenen Unternehmen vorliegen.
3. **Anwendung des EU-Beihilferechts auch außerhalb der EU.** Dies wäre zwar sinnvoll – ob und wie es sich innerhalb des WTO-Regelwerks umsetzen lässt, ist jedoch unklar.
4. **Bilaterales Freihandelsabkommen mit China.** Der wechselseitige Abbau von Zöllen erscheint unter den aktuellen Vorzeichen nicht ratsam, weil der Konkurrenzdruck aus China immens ist und dort noch viele andere

Handelsbarrieren existieren, die von einem Freihandelsabkommen schlicht nicht zuverlässig zu erfassen wären.

Last but not least: Bei allem Ringen darum, China handelspolitisch in die Schranken zu weisen und einen fairen Wettbewerb herzustellen, darf nicht außer Acht gelassen werden, dass billige Importgüter nicht per se schlecht sind. Zum einen profitieren die Verbraucher davon. Und zum anderen verbessern jene Branchen, in denen die günstigen Importe als Vorleistungen genutzt werden, dadurch ihre preisliche Konkurrenzfähigkeit auf dem Weltmarkt. Es gilt also für die EU, im Handelskonflikt mit China nach allen Seiten hin Augenmaß zu bewahren.

Kernaussagen in Kürze:

- Thema des heutigem EU-China-Gipfels ist unter anderem die Handelspolitik. Ziel der EU ist, die heimischen Anbieter besser vor zu billig angebotenen und staatlich subventionierten Importprodukten aus China zu schützen.
- Der Spielraum für eine eigenständige Antidumping- und Antisubventionspolitik der EU ist innerhalb der Welthandelsorganisation jedoch begrenzt.
- Ein gangbarer Weg für die EU wäre es, die chinesischen Subventionen - ähnlich wie die USA - genauer zu erfassen und auf dieser Basis Antisubventionsmaßnahmen zu initiieren.