

Im Fokus

Produktqualität und -sicherheit: Chinas außenwirtschaftliche Achillesferse

Product Quality and Safety: China's Achilles' Heel in Foreign Trade

Margot Schüller

Abstract

The image of products made in China has suffered severely due to quality and safety problems found in a number of exports goods recently. Global recalls of Chinese toys and food products have put strong pressure on the government to adapt the domestic industries to global standards of product quality and safety. In return, this will not only help to secure foreign markets, but benefit Chinese consumers, who are currently facing even greater health risks than foreign consumers are. The adoption of international standards, however, may lead to a price increase in the case of certain Chinese products, reflecting not only higher environmental costs, but also better labour and technical standards.

Keywords: China, product quality, product safety, foreign trade, manufacturing standards

Einleitung

Chinas außenorientierte Reformpolitik zielt auf die schnelle Integration in die Weltwirtschaft und bezieht hieraus inzwischen wichtige Wachstumsimpulse. Wie stark die chinesische Wirtschaft international verflochten ist, spiegelt sich nicht nur in der hohen Exportquote (2006: ca. 60%), sondern in dem bedeutenden Anteil von Unternehmen mit Auslandskapital am gesamten Außenhandel wider (2006: ca. 60%). Attraktive Standortbedingungen, insbesondere niedrige Lohnkosten, begünstigen die Ausweitung der Produktion auf oder die Verlagerung von Wertschöpfungsketten multinationaler Unternehmen nach China, um dort für den Weltmarkt und den expandierenden Binnenmarkt Produkte herzustellen. Als derzeit drittgrößter Exporteur strengt sich China an, Deutschland zukünftig zu überholen. Auch als Beschaffungsmarkt ist China für die großen internatio-

nal tätigen Einzelhandelsketten und Markenhersteller inzwischen von zentraler Bedeutung.

Das „Made in China“-Image hat jedoch durch die Produktskandale der letzten Monate erheblich gelitten. Bekannt gewordene Qualitätsmängel und Sicherheitsrisiken chinesischer Exporte haben zu einer Verunsicherung bei den ausländischen Konsumenten geführt. Der Vertrauensverlust wird durch die umfangreichen Rückrufaktionen und die Zusage strengerer Kontrollen nur langsam wieder überwunden werden können. Das Beispiel der Reaktionen in China und im Ausland auf den Rückruf von Millionen Spielzeugartikeln durch den US-Konzern Mattel in den letzten Monaten zeigt, wie verletzlich die chinesische Wirtschaft und wie hoch der Anpassungsdruck an globale Standards geworden ist. Zwar hat der US-Konzern Mattel, der im letzten Produktskandal eine Schlüsselrolle spielte, Ende September die teilweise Verantwortung für den Rückruf von in China hergestellten Spielzeugartikeln auf sich genommen und Designfehler als Ursache der Mängel bestimmter Produkte angegeben. Damit ist jedoch nicht das grundsätzliche Problem unzureichender Produktqualität und -sicherheit einer Reihe chinesischer Exporte gelöst, und die mit diesem neuen Skandal begonnene Diskussion kann als notwendig für die Verbesserung des Kontrollsystems für Exportprodukte angesehen werden. Da chinesische Konsumenten von Produktmängeln im Binnenmarkt in einem noch stärkeren Maße als ausländische Kunden betroffen sind, werden die angekündigten Kontrollmaßnahmen vor allem auch dem Verbraucher in China zugutekommen. So gelten beispielsweise 20% der in China hergestellten Spielzeugartikel als gesundheitsgefährdend; Zehntausende chinesischer Kinder werden dadurch nach offiziellen Quellen jährlich verletzt (CD, 29.5.07).

Der vorliegende Beitrag gibt im ersten Abschnitt einen Überblick über Probleme bei der Produktqualität und -sicherheit, wobei vor allem die Bereiche Spielzeug und Lebensmittel näher betrachtet werden. Der zweite Abschnitt untersucht die Reaktionen auf die Produktskandale im Ausland und in China. Der abschließende dritte Abschnitt stellt die Problematik in den Kontext der gesamtwirtschaftlichen Entwicklung und des zukünftigen Wirtschaftswachstums.

Produktmängel und Sicherheitsdefizite

Als Anfang August d.J. der US-Konzern Mattel einen weltweiten Rückruf von 1,5 Mio. Spielzeugartikeln „Made in China“ ankündigte, war davon mit 967.000 Stück vor allem der US-amerikanische Markt betroffen. Das Unternehmen, das

u.a. durch seine Barbiepuppen bekannt geworden ist, begründete den Rückruf mit dem zu hohen Bleigehalt in der Farbe der unter der Marke Fisher-Price vertriebenen Spielfiguren Elmo und Dora (FAZ, 3.8.07). Bislang war das Unternehmen als sehr zuverlässig hinsichtlich der Qualitäts- und Sicherheitskontrollen eingestuft worden. Es verfügt über eigene Testlabore, führt regelmäßig unabhängige Kontrollen durch und verlangt von seinen chinesischen Vertragsherstellern die Befolgung strikter Qualitäts- und Sicherheitsrichtlinien. Umso enttäuschter kommentierte Mattel-Chef Bob Eckert den Rückruf, da der chinesische Hersteller ein Partnerunternehmen war, mit dem Mattel bereits 15 Jahre zusammengearbeitet hatte: „They understand our regulations; they understand our program, and something went wrong. That hurts.“ (IHT, 3.8.07) Mitte August wurde von Mattel nach internen Qualitätsprüfungen erneut chinesisches Spielzeug in großem Umfang aus dem Markt zurückgerufen. Diesmal handelte es sich um Spielzeug, das Magnete enthielt, die beim Verschlucken für Kleinkinder eine gesundheitliche Gefahr darstellten. Angeblich haben sich in den USA seit dem Jahr 2003 insgesamt 19 Kinder nach einem derartigen Zwischenfall Notoperationen unterziehen müssen; ein Kind soll danach verstorben sein. In Deutschland wurde bisher von keinem derartigen Fall berichtet (HB, 16.8.07).

Während die Verantwortung für Gesundheitsfolgen von Spielzeugartikeln mit zu lose angebrachten Magneten eher in die Verantwortung des Auftraggebers fällt, ist die Verwendung der bleihaltigen Farbe der chinesischen Seite anzulasten. Diese Interpretation wurde in einer Medienerklärung Mattels vom 21.9.2007 bestätigt. Hier heißt es dazu:

The magnet related recalls were due to emerging issues concerning design and this has nothing to do with whether the toys were manufactured in China. Mattel does not hold Chinese manufactures responsible for the design in relation to the recalled magnet toys. Mattel has changed the relevant design in January this year to effectively lock in the small magnets in the toys so that they cannot be easily detached. (Mattel Corporate Communications 2007)

Wer allerdings im Einzelnen die Schuld an der zu hohen Bleimenge in den Farben der zurückgerufenen Spielzeugartikel hatte, blieb zunächst unklar.

So verfügt Mattel, wie die meisten großen Unternehmen, die in China Produkte herstellen lassen, über eine stark verzweigte Wertschöpfungskette. Das Unternehmen hat über die Tochter Mattel Asia Pacific Sourcing (MAPS) mit 37 Herstellern Verträge über die Produktion von Spielzeug abgeschlossen; weitere

Hersteller arbeiten für die Lieferung von u.a. Accessoires und Kosmetik. Als Hersteller von Mattel-Produkten mussten die Unternehmen ihre Produktionsstätten bewerten lassen und die Übernahme der globalen Herstellungsprinzipien (Global Manufacturing Principles, GMP) von Mattel garantieren. Hierzu zählt beispielsweise der Kauf von Deckfarbe nur von solchen Lieferanten, die ebenfalls von der MAPS ausgewählt wurden. Diese Lieferanten mussten Pigmenttests vorlegen und zertifizieren lassen, jeder Farbcontainer musste ein Datum und sonstige Angaben über die Herstellung aufweisen, Berichte über die Einhaltung der Vorgaben mussten gesammelt und bei der monatlichen Kontrolle durch die MAPS vorgelegt werden. Beim Kauf von Farbe durch andere Lieferanten sollten diese ebenfalls an die Regeln gebunden werden; bei Hinzunahme eines Subunternehmens für die Produktion war vorgesehen, dass dieses der MAPS bekannt gegeben wurde. Am Ende dieser Kette von Vorkehrungen standen Tests von Produktproben durch Mattel und ein Exportzertifikat. Viele von Mattels Direktimporteuren forderten periodische Tests vor dem Export und führten diese entweder selbst oder bei der MAPS durch.

Der am 2.8.2007 durchgeführte Rückruf erfolgte als Reaktion auf einen positiven Test von zu hohem Bleigehalt durch einen Direktimporteur Anfang Juni, der Proben durch ein Labor für eine Lieferung nach Frankreich untersuchen ließ. Der Hersteller, Lee Der Industrial Company Ltd., wurde aufgefordert, eine neue Probe bereitzustellen, die sich allerdings als negativ herausstellte. Ende Juni berichtete dann ein Konsument in den USA, dass er bei einem Test einen zu hohen Bleigehalt von Lee-Der-Produkten gefunden habe, sodass die MAPS nochmals Proben im eigenen Labor testete und an ein unabhängiges Labor schickte. Dieses fand erneut zu hohe Bleispuren, sodass die MAPS die Verschiffung der Produkte stoppte. Weitere Proben wurden genommen, die sich überwiegend als positiv herausstellten. Daraufhin kündigte Mattel dem Vertragshersteller Lee Der am 6.7.2007 die Geschäftsbeziehungen. Bei der weiteren Suche nach der Lücke in der Prüfkette stellte Mattel fest, dass Lee Der von einem bis dahin nicht genannten Hersteller aus der Stadt Foshan einen Teil der Farbe für bestimmte Spielzeuge benutzt hatte.

In einem zweiten Fall testete Mattel Spielzeugautos und stellte ebenfalls zu hohe Bleigehalte fest. Die Farbe war entgegen den Vereinbarungen von einem nicht angemeldeten Subvertragsnehmer des Mattel-Lieferanten Early Light Industrial Company, Hongkong, geliefert worden. Dieser Subvertragsnehmer war die Hon Li Da Plastic Cement Products Co Ltd. mit Sitz in Shenzhen. Diese und

ähnliche Fälle zeigen, dass trotz der umfangreichen Vorkehrungen durch Mattel Schwachstellen in der Prüfkette bestehen. Zu den neuen Maßnahmen, die Mattel deshalb beschlossen hat, zählen die Ausweitung der nicht angekündigten Stichprobenkontrollen, der nicht angekündigten Besuche bei Vertragspartnern und deren Subunternehmen und die Auflage, jeden Subvertragsnehmer namentlich anzugeben (Committee on Energy and Commerce 2007).

Qualitäts- und Sicherheitsmängel bei chinesischen Spielzeugexporten sind deshalb von besonderer Bedeutung, da China inzwischen der weltweit größte Produzent von Spielzeug ist. Die USA waren mit einem Volumen von 6,55 Mrd. USD bzw. einem Anteil von 36,9% chinesischer Spielzeugausfuhren im Jahr 2006 der wichtigste Markt für chinesisches Spielzeug. Die EU-25 absorbierte einen Anteil von 25,9% bzw. 4,607 Mrd. USD. Innerhalb der EU-25 sind Großbritannien, Frankreich, Deutschland und Spanien die größten Absatzmärkte mit einem Anteil von 16,4% der Exporte (China Toy Association 2007). Nach Angaben der Außenhandelsvereinigung des Deutschen Außenhandels (AVE) kommen rd. 60% der Spielzeuge, die in Deutschland verkauft werden, aus China (HB, 16.8.07).

Die rd. 10.000 chinesischen Spielzeughersteller sind überwiegend kleinere Unternehmen, die im Auftrag ausländischer Großhändler und Markenproduzenten unter Vorgabe von Design, Rohmaterialien und Preis arbeiten. Bisher gibt es kein chinesisches Spielzeugunternehmen, das nach Einschätzung des chinesischen Spielzeugherstellerverbandes finanziell stark genug ist und herausragende Designer hat, um eine eigene Marke am Weltmarkt durchzusetzen. Da China im arbeitsintensiven Segment der Wertschöpfungskette zu finden sei, fließe auch der überwiegende Gewinn an ausländische Unternehmen. Der Verband führt die Qualitäts- und Sicherheitsprobleme einerseits auf mangelnde Information über Sicherheitsstandards und Qualitätsansprüche der Importeure durch ausländische Zwischenhändler zurück. Andererseits bestehe die Tendenz bei diesen Zwischenhändlern, Produktmuster ungeprüft an die chinesischen Hersteller weiterzuleiten, um Geld zu sparen (Lan 2007). Im Gegensatz zu diesen Verbandsaussagen steht die oben beschriebene Praxis beim US-Konzern Mattel, die verschiedene Prüfschritte umfasst und in Abstimmung mit den chinesischen Unternehmen – im Wesentlichen bisher durchaus erfolgreich – Qualitäts- und Sicherheitsstandards durchsetzen konnte.

Chinesisches Spielzeug mit unzureichenden Sicherheitsstandards und Qualitätsmängeln stellt jedoch nur einen Ausschnitt der in den letzten Monaten

beanstandeten Produkte dar. Ebenfalls Mitte August d.J. warnte beispielsweise Nokia, der weltweit größte Hersteller von Mobilfunkgeräten, vor den in China hergestellten wiederaufladbaren Batterien in seinen 46 Mio. Handys. Diese könnten sich beim Wiederaufladen überhitzen. Die Batterien waren in einem Tochterunternehmen der japanischen Firma Matsushita Electrical Industrial in Zhuhai im Zeitraum von Dezember 2005 bis November 2006 produziert worden. Nokia berichtete von rd. 100 Zwischenfällen aufgrund der Überhitzung beim Wiederaufladen, allerdings sei es dabei noch nicht zu „größeren“ Verletzungen oder Zerstörungen gekommen. Da das Risiko als nicht sehr hoch eingeschätzt wurde, entschied sich Nokia nicht für einen kompletten Rückruf, sondern für das Angebot an die Konsumenten, die Batterien durch neue kostenlos zu ersetzen. Nokia betonte außerdem, dass es sich nicht um Designfehler handelte, sondern um Mängel im Produktionsprozess der japanischen Tochter in Zhuhai. Nokia hat inzwischen auf seiner Homepage Informationen über die fehlerhaften Batterieserien aufgeführt und Möglichkeiten für den Ersatz der Batterien genannt (IHT, 15.8.07). Die neueste Serie der Industrieprodukte mit Qualitäts- und Sicherheitsmängeln erstreckt sich beispielsweise auf mit bleihaltiger Farbe bemalte Gartenspielzeuge und Gartenstühle, Babylaufställe, Babyrasseln, Lesezeichen und Schlüsselanhänger (*Spiegel* online 2007).

Mängel bei Lebensmitteln und Produkten, von denen eine direkte gesundheitliche Gefahr für Menschen und Tiere ausgeht, lösen neben defektem Kinderspielzeug die größte Sorge bei den Konsumenten aus. Da China mit wachsender weltwirtschaftlicher Integration auch im Lebensmittelaußenhandel aktiv wird, stellt sich die Frage der Produktqualität und -sicherheit aus einer neuen Perspektive. Wie schnell der Agrarhandel zunimmt, zeigen die Statistiken aus dem letzten Jahr: Das wertmäßige Volumen des chinesischen Agraraußenhandels lag bei 40 Mrd. USD und stieg gegenüber dem Jahr 2005 um 21%; chinesische Exporte beliefen sich im Jahr 2006 auf rd. 27 Mrd. USD (State Council Information Office 2007).

Im Ausland sorgte mit Plastikstücken vermishtes Tierfutter, das im Frühjahr d.J. in den USA gefunden wurde, für viel Aufsehen. Dieses Tierfutter war u.a. von der Shandong Mingshui Great Chemical Group mit der Industriechemikalie Melamin versetzt worden, die eigentlich für die Herstellung von Kunststoff und Kunstdünger bestimmt ist. Ziel war, das Tierfutter künstlich mit Protein anzureichern, eine Praxis, die nach Aussagen einiger chinesischer Tierfutterhersteller in China verbreitet, in den USA jedoch verboten ist. Die Beimischung dieses Stoffes

wird als ursächlich für den Tod von Tausenden von Katzen und Hunden in den USA und Südafrika verantwortlich gemacht und führte zum Rückruf von 60 Mio. Paketen Tierfutter durch die U.S. Food and Drug Administration Ende April 2007. Da dieses Tierfutter versehentlich auch zur Verfütterung auf einer Rinderfarm in den USA landete, ordnete das Landwirtschaftsministerium an, mehr als 6.000 Rinder unter Quarantäne zu stellen bzw. zu schlachten (IHT, 30.4.07).

Ein anderes Beispiel für gesundheitsbedenkliche Stoffe in chinesischen Exporten ist Zahnpasta, in der eine giftige Chemikalie (Diethylene Glycol) gefunden wurde. Das Produkt, das in den USA, Nicaragua und Panama auftauchte, wurde umgehend aus dem Verkauf genommen (IHT, 7.6.07). Erstaunlich dagegen ist, dass die chinesischen Behörden nicht den Verkauf dieser Zahnpasta im Inland untersagt haben. Vielmehr soll die General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (AQSIQ) darauf verwiesen haben, dass ein Diethylen-Glycol-Niveau von bis zu 15,6% als sicher eingestuft werden könne. Die U.S. Food and Drug Administration sieht jedoch bereits bei sehr geringen Mengen gesundheitliche Gefahren, sodass dieses Mittel völlig von der Nutzung in Lebensmitteln und Medikamenten verbannt ist (WSJ, 20.7.07).

Die Liste der Lebensmittelprodukte mit Qualitäts- und Sicherheitsmängeln ließe sich weiter fortsetzen, doch entscheidend ist hierbei wohl die direkte von diesen Produkten ausgehende gesundheitliche Gefahr. Sowohl chinesische als auch ausländische Medien haben wiederholt über Zwischenfälle und Schäden berichtet, die durch den Einsatz giftiger Stoffe oder gefälschter Lebensmittel in China selbst entstanden sind. Dazu gehörten beispielsweise verbotene Pestizide, der illegale Einsatz von Antibiotika und Hormonen in der Vieh- und Fischzucht sowie verbotene Konservierungsstoffe, um die Haltbarkeit halbverarbeiteter Produkte zu verlängern. Bei einem der größten Lebensmittelskandale in China im Jahr 2004 starben 13 Säuglinge nach der Ernährung mit gefälschtem Milchpulver.

Neben den mangelhaften Kontrollen durch die Behörden können nach Einschätzung von Thompson (2007:8-9) folgende Probleme in der verarbeitenden Agrarindustrie Chinas festgestellt werden:

- 1) Großflächige Umweltverschmutzung, insbesondere auch Wasserverschmutzung durch Schwermetalle, Bakterien, Kunstdünger und andere Chemikalien, ist weitverbreitet. Dies stellt die Hersteller bei der Lebensmittelverarbeitung vor große Herausforderungen.
- 2) Die Struktur der verarbeitenden Lebensmittelindustrie erschwert die Kontrolle und Überwachung durch die Behörden. So sollen rd. 70% der entsprechen-

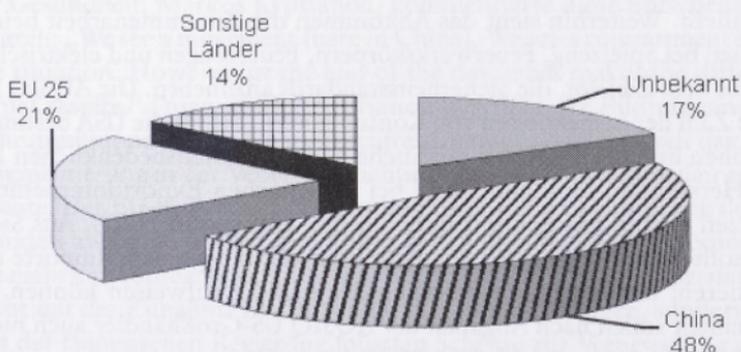
- den Betriebe nicht mehr als zehn Beschäftigte haben, oft Familienbetriebe sein und nicht die erforderliche technische Ausstattung aufweisen, um die Hygienestandards erfüllen zu können.
- 3) Aufgrund verbreiteter Korruption auf der lokalen Ebene ist die Umsetzung der Standards nicht garantiert; weiterhin fehlt dadurch oftmals das notwendige Vertrauensverhältnis zwischen Kleinbetrieben und Lokalbehörden, um Sicherheitsstandards gemeinsam zu verbessern.
 - 4) Trotz vieler Ankündigungen war die Regierung nur eingeschränkt in der Lage, die Herstellung und den Verkauf von Nahrungsmitteln und Medikamenten zu überwachen; unzureichende rechtliche Konsumentenschutzbestimmungen und unabhängige Gerichte erschweren dabei die Kontrolle und Rechtsdurchsetzung.

Die von Thompson aufgezeigten Problemfelder werden zumindest teilweise im Weißbuch der chinesischen Regierung zur Nahrungsmittelqualität und -sicherheit von Mitte August 2007 bestätigt (State Council Information Office 2007). Im Weißbuch wird beispielsweise auf die hohe Zahl der Kleinbetriebe mit weniger als zehn Beschäftigten eingegangen. Von den insgesamt 448.000 Unternehmen sind 353.000 Kleinbetriebe, die allerdings nur einen Marktanteil von 9,3% (Output und Umsatz) aufweisen. Die 26.000 größten Unternehmen dagegen haben einen Marktanteil von 72%. Die großen Unternehmen besitzen dem Bericht nach moderne Produktions- und Testanlagen für die Verarbeitung von Agrarprodukten. Von den gesamten Unternehmen in der Lebensmittelverarbeitung haben dem Weißbuch nach inzwischen rd. 107.000 eine Marktzugangsgenehmigung hinsichtlich Qualität und Sicherheit erhalten.

Nach Angaben des Weißbuches entspricht die Qualität und Sicherheit der Nahrungsmittelexporte mit einem Anteil von 99% dem gesetzten Standard. Bezogen auf die Zahl der Lieferungen war der Anteil der normgerechten Lieferungen in die USA mit 99,2% und in die EU mit 99,8% sehr hoch. Auch die Lieferungen nach Japan wiesen eine hohe Qualität auf. Hierzu zitiert das Weißbuch den Bericht des japanischen Ministeriums für Gesundheit, Arbeit und Wohlfahrt von Juli 2007. In diesem wurde dargestellt, dass die meisten Produkttests sich auf chinesische Produkte bezogen, dass trotzdem aber die Akzeptanzquote mit 99,42% höher als bei den Importen aus der EU (99,38%) oder den USA (98,69%) lag. Das Weißbuch zeigt dann die verschiedenen Schritte auf, die in den letzten Jahren zur Verbesserung der Überwachung von Qualität und Sicherheit der Agrarprodukte unternommen wurden. Hierzu zählt das bereits erwähnte System der

Marktzugangsgenehmigung, das im Jahre 2001 eingeführt wurde. Es besteht aus drei Teilen, und zwar 1) Produktionslizenz, 2) Inspektion und 3) Kennzeichnung mit einem QS (Quality and Safety)-Aufkleber. Zu den weiteren Schritten zählte die Intensivierung der Kontrolle von Stichproben, Produktionsstätten, des Distributionssystems und der Gaststätten. Darüber hinaus wurde die Kooperation mit multinationalen Behörden wie der WHO und nationalen Behörden bei der Verbesserung der Nahrungsmittelsicherheit verstärkt. Auf der bilateralen Ebene existieren vor allem mit Japan, den USA und der EU gemeinschaftliche Aktivitäten wie Workshops in den Bereichen Anwendung von Pestiziden und Tiermedizin sowie bei der Einfuhrkontrolle (State Council Information Office 2007).

Abb.1 Produktrückrufe in der EU im Jahr 2006 (Basis RAPEX)



Quelle: FT, 5.9.07.

Zusammenfassend kann festgestellt werden, dass vielfältige Probleme bei der Produktqualität und -sicherheit sowohl bei Industrie- als auch bei Agrarprodukten existieren, obwohl sich sicherlich bereits eine Verbesserung der Situation in der letzten Dekade ergeben hat. In welchem Umfang China der Auslöser von Rückrufaktionen in der EU ist, zeigt die Abbildung 1. Danach entfiel auf China ein Anteil von 48% an allen Rückrufaktionen im Jahr 2006, die im Rahmen des „Rapid Alert System for Dangerous Products“ (RAPEX) durchgeführt wurden. Allerdings ist dabei Chinas hoher Anteil an den gesamten EU-Importen zu berücksichtigen (FT, 5.9.07).

Reaktionen im Ausland und in China auf die Produktkandale

In den USA gab es hitzige Diskussionen in den Medien auf die Produktkandale mit chinesischen Importen – auch vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlen. Insgesamt jedoch stand bei den Behörden und Unternehmen Schadensbegrenzung im Vordergrund. Sowohl die U.S. Consumer Product Safety Commission (CPSC) als auch das US-Gesundheitsministerium drängten die chinesische Seite, höhere Sicherheitsstandards einzuführen. Ende Juli reiste eine Delegation des Ministeriums nach China mit dem Auftrag, ein Abkommen über die Verbesserung der Standards für Nahrungsmittel und Medikamente bis Ende des Jahres abzuschließen (IHT, 3.8.07). Gespräche zwischen den US-amerikanischen und chinesischen Organisationen für Produktsicherheit, der CPSC und der AQSIQ, führten Anfang September zu einem Abkommen, dass die weitere Nutzung von bleihaltiger Farbe ausschließt. Weiterhin sieht das Abkommen die Zusammenarbeit beider Organisationen bei Spielzeug, Feuerwerkskörpern, Feuerzeugen und elektrischen Produkten mit dem Ziel vor, die Sicherheitsstandards anzuheben. Die AQSIQ hat zugesagt, die Zahl der Inspektionen von Konsumgütern, die für die USA bestimmt sind, zu erhöhen und die CPSC bei der Suche nach sicherheitsbedenklichen Produkten bei Herstellern, im Handel und bei chinesischen Exportunternehmen zu unterstützen (U.S. Consumer Product Safety Commission 2007). Aus Sicht der AQSIQ sollten die US-Regulierungsbehörden zukünftig solche Importe aus China blockieren, die keine Zertifizierung der AQSIQ aufweisen können. In der Vergangenheit sollen nach Angaben der AQSIQ US-Großhändler auch nicht zertifizierte Produkte importiert haben (WSJ, 12.9.07).

Ende Juli besuchte die EU-Kommissarin für Verbraucherschutz, Meglena Kuneva, China und forderte die Regulierungsbehörden und lokalen Spielzeughersteller auf, die Qualität und Sicherheit der für die EU bestimmten Produkte zu verbessern. Kuneva kritisierte u.a., dass die Behörden die Verursacher der Probleme oftmals nicht identifizieren konnten. Dies war in den Vierteljahresberichten der chinesischen Regierung zu Produktrückrufen eingestanden worden (IHT, 3.8.07). In einem Bericht für das European Parliament IMCO Committee (Committee for the Internal Market and Consumer Protection) vom 12.9.2007 betonte Kuneva allerdings gleichzeitig auch die Bereitschaft der EU, in der Frage der Lebensmittelsicherheit enger zusammenzuarbeiten: „I believe that Europe's relationship with China in this area should be developed by building consumer confidence through co-operation.“ Mithilfe des RAPEX-Systems könnte die chinesische Seite bei

allen angezeigten Fällen die entsprechende Verfolgung sichern. Kuneva kündigte außerdem an, dass das bestehende Kontrollsystem überprüft werden soll und, falls erforderlich, bis November Vorschläge für eine Anpassung vorgelegt werden sollen. Weiterhin wies die Kommissarin auf die geplante engere Zusammenarbeit mit den Behörden aus den USA hin, um sicherzustellen, dass die jeweilige Position der EU und der USA gegenüber der chinesischen Seite gestärkt wird. Für Oktober erwartet Kuneva außerdem den nächsten RAPEX-Vierteljahresbericht von den chinesischen Behörden (Kuneva 2007).

Um dem Ausland die Ernsthaftigkeit der Bemühungen um die Verbesserung von Produktqualität und -sicherheit zu demonstrieren, wurde die stellvertretende Ministerpräsidentin Wu Yi zur Leiterin einer Führungsgruppe beim Staatsrat zur Produktqualität und Nahrungsmittelsicherheit ernannt. Der EU-Kommissar für Gesundheit, Markos Kyprianou, kommentierte diese Entscheidung mit den Worten: „We see a movement (here in China). We see a commitment to improving the situation. However, at the end of the day, what makes the difference is the actual results.“ (Yuan 2007). Kyprianou begrüßte die Bildung einer speziellen Führungsgruppe für die Nahrungsmittelsicherheit, da hierdurch das Problem der Fragmentierung in der Verantwortlichkeit verschiedener Behörden gelöst werden könnte. Der EU-Kommissar verwies weiterhin auf die Ausweitung des bilateralen Handels zwischen der EU und China und der Zunahme von Exportprodukten, die nicht den Standards entsprechen. Diese Entwicklung, so Kyprianou, sei jedoch nicht mit der Zunahme der Außenhandels zu rechtfertigen, sondern gemeinsam mit der chinesischen Regierung müssten Schritte zur Verbesserung der Situation unternommen werden (Yuan 2007).

Ausländische Markenhersteller und Großhändler, die in China produzieren oder dort ihre Produkte beschaffen, haben bereits angekündigt, dass sie strengere Kontrollen durchführen werden. So wollen beispielsweise Tchibo, Karstadt/Quelle und Metro nach einem Bericht der *Wirtschaftswoche* die Zahl ihrer Stichproben erhöhen, die chinesischen Lieferanten intensiver schulen und das Qualitätsmanagement der Lieferanten durch externe Institute überprüfen lassen (NFA, 22.8.07).

Diese Maßnahmen der ausländischen Unternehmen sind auch vor dem Hintergrund der wachsenden Kritik und Besorgnis der Konsumenten in den USA und Europa dringend erforderlich. In welchem Umfang US-Verbraucher durch die Vorfälle beunruhigt sind, zeigen entsprechende Umfragen. Nach den Sicherheits- und Qualitätsproblemen mit Industrieprodukten und Lebensmitteln gaben 82%

der Befragten in einer Umfrage von Zogby International an, dass diese Vorfälle sie stark beunruhigten. Zogby interviewte 4.500 US-Konsumenten im Zeitraum vom 17. bis 18.7.2007. Weitere 63% der befragten Konsumenten erklärten, dass sie einen Boykott chinesischer Produkte unterstützen würden, bis bessere Sicherheitsstandards eingeführt würden. 59% der Befragten gaben im Interview an, dass sie zweifelten, ob chinesische Lebensmittel ohne Risiko verzehrt werden könnten. Weitere 89% der Befragten forderten die US-Regierung auf, mehr Druck auf China und andere Hersteller auszuüben, um die Produktqualität und -sicherheit zu verbessern (ST, 9.8.07). In einer anderen Befragung von 1.005 Verbrauchern zwischen dem 24. und 26.8.2007 durch AP-Ipsos wiesen 64% der Befragten den chinesischen Unternehmen die Hauptverantwortung bei Produktmängeln zu, 84% der Befragten erklärten, sowohl chinesische Hersteller als auch US-Unternehmen seien dafür verantwortlich. Während 79% der befragten Konsumenten der chinesischen Regierung eine Teilschuld an den Vorfällen zusprachen, nannten 75% die US-Regierung als ebenfalls verantwortlich dafür (ST, 1.9.07).

Reaktionen chinesischer Konsumenten spiegeln sich nicht in vergleichbarer Weise in Meinungsbefragungen wider. Allerdings zeigte eine von A.T. Kearney durchgeführte Studie, dass die meisten chinesischen Verbraucher bereit sind, höhere Preise für sichere Lebensmittel zu zahlen. In der Befragung des Beratungsunternehmens waren mit 83% im Sommer 2007 mehr Konsumenten dieser Meinung als im Jahr 2005 mit 57%. Der Frage der Nahrungsmittelsicherheit wiesen mit 95% mehr chinesische Konsumenten eine Schlüsselrolle zu als im Jahr 2005 mit 73% (WSJ, 21.6.07).

Die chinesische Regierung reagierte mit einer Kombination verschiedener Maßnahmen, die sowohl eine Verteidigung der eigenen Position und die Inangriffnahme konkreter Schritte umfassten als auch speziell auf die internationale Öffentlichkeit oder die eigene Bevölkerung gerichtet sind.

Eine Verteidigungsposition nahm der stellvertretende MOFCOM-Minister Gao Hucheng in einer Stellungnahme Anfang August d.J. ein, als er darauf verwies, dass die hohen Exportzahlen durchaus für die Sicherheit chinesischer Produkte sprechen würden. So seien die chinesischen Ausfuhren in der ersten Jahreshälfte 2007 um 27,5% auf rd. 547 Mrd. USD gestiegen, und selbst die derzeit in die Kritik geratenen Exporte wie Lebensmittel, Arzneimittel und Spielzeug hätten hohe Zuwächse von 22%, 41% und 28% aufgewiesen (CD, 6.8.07). Um zu zeigen, dass Probleme mit Produktqualität und -sicherheit nicht auf chinesische Hersteller beschränkt sind, veröffentlichten die Behörden Listen mit

ausländischen Problemprodukten. In dieser Liste sind beispielsweise Gasturbinen des US-Unternehmens General Electric enthalten, die Unfälle verursacht haben sollen, aber auch aus den USA importierte Sojabohnen, in denen Pestizide, giftige Gräser und Schmutz gefunden sein sollen. Weiterhin wurden 272 aus den USA eingeführte Herzschrittmacher aufgrund von mangelnder Produktqualität und -sicherheit zurückgerufen (ST, 27.8.07). Gleichzeitig wurde die Kritik des Auslands als neue Form des Protektionismus gegen China dargestellt und die Berichte der ausländischen Medien als Sensationsberichterstattung kritisiert (IHT, 24.8.07).

Die Ernennung von Wu Yi als Leiterin der Führungsgruppe zur Produktqualität und Nahrungsmittelsicherheit zielt vor allem auf die Wiederherstellung der Reputation von „Made in China“ in der internationalen Gemeinschaft. Wu Yi ist bereits in verschiedenen Krisensituationen erfolgreich aktiv gewesen, zuletzt bei den bilateralen Wirtschaftsverhandlungen mit den USA sowie bei der Bekämpfung der Lungenseuche SARS. Sie leitet nunmehr eine 19-köpfige Gruppe auf Ministerebene, um eine bessere Umsetzung von rechtlichen Bestimmungen zur Verbesserung von Produktqualität und -sicherheit zu erreichen. Eine der Aufgaben der Gruppe wird es sein, die Kleinstbetriebe zu größeren Unternehmen zusammenzufassen, damit sie die technischen und Hygieneanforderungen in der Lebensmittelherstellung besser erfüllen können (FAZ, 18.8.07). Wu Yi kündigte Ende August an, dass zwischen September und Dezember 2007 eine viermonatige Kampagne zur Erhöhung der Produktqualität und -sicherheit durchgeführt wird. Ziel der Kampagne ist beispielsweise, gefährliche Pestizide und Zusatzstoffe aus den Nahrungsmitteln zu verbannen und für Lebensmittelproduzenten, die die Auflagen erfüllen, eine Hygiene- und Geschäftslizenz auszustellen. Bis Ende des Jahres sollen außerdem alle Großhandelsmärkte in großen und mittelgroßen Städten untersucht werden, alle Kleinunternehmen, die Lebensmittel herstellen, sollen Garantieerklärungen über die Qualität unterzeichnen, die Rohstoffe für die Weiterverarbeitung sollen stärker kontrolliert werden, und auf der Verpackung aller Exportprodukte soll eine Angabe zur Inspektion durch die AQSIQ aufgedruckt sein (WSJ, 26.8.07).

Zu den konkreten Schritten, die sich stärker an die eigene Bevölkerung richten, zählt die Einführung eines Rückrufsystems durch die AQSIQ Ende August 2007, das nach dem Vorbild des entsprechenden Systems für Mängel an Fahrzeugen im Jahr 2005 entworfen wurde. Die Hersteller von Lebensmitteln sollen danach auf freiwilliger Basis gesundheitsgefährdende Produkte aus der Distributionskette

zurückrufen und sofort mit einer Untersuchung der Problemursachen beginnen. Hierzu sollen die lokalen AQSIQ-Behörden eingeschaltet werden. Sollten die Unternehmen den Rückruf nicht freiwillig durchführen, dann kann die AQSIQ diesen erzwingen und eine Warnung an die Verbraucher richten (WSJ, 31.8.07). Ein anderer Schritt sind die im staatlichen Fernsehen CCTV wöchentlich ausgestrahlten „Qualitätsberichte“, die auf so schwerwiegende Probleme wie giftige Lebensmittelzusätze und andere Sicherheitsprobleme bei Lebensmitteln eingehen (Die Zeit, 19.7.07). Mit der Veröffentlichung des Weißbuchs zur Nahrungsmittelqualität und -sicherheit der Regierung Mitte August 2007 hat die Regierung außerdem versucht, die Skandale in den Kontext einer insgesamt verbesserten Situation zu stellen und zu versachlichen. Im Zentrum dieses Weißbuchs steht die Botschaft, dass der weitaus größte Teil der Produkte von guter Qualität und sicher ist.

Zusammenfassend zeigt der Blick auf die Reaktionen in China und dem Ausland, dass diese Thematik extrem sensibel ist und dass die Produktqualität und -sicherheit eine deutliche Schwachstelle in der chinesischen Außenwirtschaftsentwicklung darstellt.

Perspektiven

Für einige Beobachter ist die hitzige Diskussion um Qualitäts- und Sicherheitsstandards chinesischer Exportprodukte Teil des „China-Bashing“, d.h. einer überzogenen Kritik vor dem Hintergrund der wachsenden internationalen Bedeutung des Landes in der Weltpolitik und Weltwirtschaft, die eine Herausforderung für die Supermacht USA darstelle. Auch in den USA habe es Phasen gegeben, in denen mangelhafte Sicherheitsstandards bestimmter Unternehmen in den Mittelpunkt der Diskussion gerückt seien. Ein Beispiel aus den letzten Jahren sei der Rückruf von 6,5 Mio. Autoreifen der Firma Firestone im Jahr 2000 als Reaktion auf eine Vielzahl von Unfällen gewesen, in denen 88 Menschen starben. Vor allem vor dem Hintergrund der anstehenden Wahlen würde China als beliebter Sündenbock herhalten müssen (WSJ, 5.9.07). Andererseits sind die Probleme und damit verbundenen Gefahren durchaus real und messbar. Von den Beispielen Japan und Südkorea wissen wir allerdings, dass die Unternehmen aus diesen Ländern sehr schnell gelernt haben und heute anerkannte Produktführer bei vielen Elektronikprodukten, Fahrzeugen etc. sind, deren Produktqualität international anerkannt ist.

Insgesamt hat die rasche Folge der Produktskandale jedoch stärker als zuvor

die Aufmerksamkeit auf China gelenkt und die Defizite bei der Anpassung an internationale Standards deutlich gemacht. Die Probleme mit Produktqualität und -sicherheit spiegeln dabei gleichzeitig die verschiedenen Dimensionen der außenwirtschaftlichen Integration von Entwicklungsländern wider. Die Verlagerung an kostengünstige Produktionsstandorte erlaubt multinationalen Unternehmen zwar den Aufbau globaler Wertschöpfungsketten. Dass an diesen Standorten jedoch oftmals mit veralteten Produktionsmethoden, niedrigen Arbeitsstandards und umweltschädlichen Stoffen gearbeitet wird, ist vielen Verbrauchern oft nicht bewusst. Dieser Zusammenhang spiegelt sich auch in einem Artikel in der Hongkonger Zeitung *Wen Wei Po* vom 17.8.07 wider:

As the international market has set higher requirements on product safety, the practise of processing trade with low skills, low costs, and low prices has fallen behind the times. Manufacturers should speed up their transformation and upgrading. (BBC PF, 19.8.07)

Dass die kostengünstigen Produktionsbedingungen Chinas nicht die tatsächlichen Preise widerspiegeln, wird inzwischen vielfach diskutiert. Es geht nämlich nicht nur um „billige“ Arbeitskräfte, sondern um eine weitgehend ignorierte Umweltgesetzgebung, subventionierte Kredite und eine Vielzahl von steuerlichen Anreizen, die die Regionen im Wettbewerb um Investitionen einsetzen (FT, 2.8.07).

Sollten die nunmehr beschlossenen strengeren Kontrollen und Auflagen zur Verbesserung der Produktqualität und -sicherheit von Seiten der chinesischen Regierung sowie der ausländischen Unternehmen tatsächlich umgesetzt werden, könnte zumindest vorübergehend mit gewissen Einbrüchen bei einer Reihe chinesischer Exporte gerechnet werden. Dies war beispielsweise der Fall, nachdem Japan im Mai 2006 eine Positivliste über den Nachweis bestimmter chemischer Rückstände in Agrarprodukten aus China vorgelegt hatte. Zusätzlich zum Nachweis von Rückständen durch die chinesische Seite führte die betreffende japanische Behörde eigene Testserien durch, um die Importe auf Nitrofuran zu untersuchen (He, Wu & Pang 2007). Dennoch ist Japan mit seinen hohen Importkontrollen nach wie vor der wichtigste Absatzmarkt für chinesische Lebensmittel und macht damit deutlich, dass Anpassungen zwar schmerzhaft sein werden – insbesondere für die Kleinstbetriebe in den ländlichen Gebieten – doch dass diese langfristig die Märkte sichern. Dabei werden höhere Preise wohl akzeptiert werden müssen, die die tatsächlichen Kosten in einem stärkeren Maße als bisher widerspiegeln.

Literatur

- China Toy Association (2007), *Briefing of China Import & Export Toys in 2006 (Part 2: Market Analysis)*. Online: <http://www.toy-cta.org/mail/en/10/> (Aufruf: 12.10.2007)
- Committee on Energy and Commerce (2007), *Testimony of Robert A. Eckert, Chairmann and Chief Executive Officer, Mattel, Inc., Subcommittee on Commerce, Trade, And Consumer Protection of the Committee on Energy and Commerce, Washington, D.C., September 19, 2007*. Online: http://energycommerce.house.gov/cmte_mtg/110-ctcp-hrg.091907.Eckert-testimony.pdf (Aufruf: 12.10.2007)
- He, Shan, Jin Wu & Li Pang (2007), *Making Chinese Food Safe*, 13.9.2007. Online: <http://www.china.org.cn/english/business/224344.htm> (Aufruf: 12.10.2007)
- Kuneva, Meglena (2007), *Governance of global product safety*, Brussels, 12.9.2007. Online: http://ec.europa.eu/commission_barroso/kuneva/speeches/prodsafe-12092007_en.pdf (Aufruf: 12.10.2007)
- Lan, Xinzhen (2007), „Aufruhr im Spielzeugland“, in: *Beijing Rundschau*, 13.9.2007. Online: www.bjrundschau.com/wirtschaft/txt/2007-10/08/content_78873.htm (Aufruf: 12.10.2007)
- Mattel Corporate Communications (2007), *Media Statement – September 21, 2007*. Online: <http://www.shareholder.com/mattel/downloads/09-21-07%20China%20Meeting%20Media%20Statement.pdf> (Aufruf: 12.10.2007)
- Spiegel online (2007), „US-Händler rufen erneut Spielzeug aus China zurück“, in: *Spiegel online*, 5.10.2007. Online: www.spiegel.de/wirtschaft/0,1518,509560,00.html (Aufruf: 12.10.2007)
- State Council Information Office (2007), *White Paper on Food Quality and Safety*, 17.8.2007. Online: http://www.chinadaily.com.cn/china/2007-08/17/content_6032557.htm (Aufruf: 12.10.2007)
- Thompson, Drew (2007), „China’s Food Safety Crisis: A Challenge to Global Health Governance“, in: *China Brief*, Vol.VII, Issue 11, S.8-11
- U.S. Consumer Product Safety Commission (2007), *Second U.S.-Sino Safety Summit, Washington, D.C., September 11, 2007*. Online: <http://www.cpsc.gov/BUSINFO/workplans.pdf> (Aufruf: 12.10.2007)
- Yuan, Fang (2007), *EU: China’s Food Safety Commitment Respected*, 13.9.2007. Online: www.china.org.cn/english/business/224370.htm (Aufruf: 12.10.2007)