

Margot Schüller

Die USA und China:

Kontinuität und Wandel in den bilateralen Wirtschaftsbeziehungen

Das Ende der politischen Konfrontation zwischen den USA und der UdSSR einerseits und der Aufstieg Chinas zu einer globalen Wirtschaftsmacht andererseits haben die amerikanisch-chinesischen Beziehungen nachhaltig verändert. Anfang der 70er Jahre war die Normalisierung der außenpolitischen Beziehungen zu China für die amerikanische Regierung eine strategisch wichtige Entscheidung gegen die UdSSR gewesen. Bis dahin hatten die USA gegenüber China eine Politik der wirtschaftlichen und politischen Isolierung verfolgt. So war nach dem Eingreifen Chinas in den Koreakrieg ein Handelsembargo verhängt, Taiwans Anspruch auf Alleinvertretung in den internationalen Organisationen unterstützt und eine Exportkontrolle militärisch nutzbarer Güter durchgesetzt worden. Als jedoch in China nach dem Ende der Kulturrevolution eine pragmatische Annäherung an den Westen begann, war das Interesse in den USA aufgrund der außenpolitischen Bedeutung Chinas sehr groß, und die amerikanische Regierung war zu weitgehenden Kompromissen bereit, um die "chinesische Karte" spielen zu können.

Seit dem Ende des kalten Krieges hat China seine strategische Bedeutung für die USA verloren. Diese Entwicklung traf zusammen mit der militärischen Unterdrückung der städtischen Protestbewegung in China im Juni 1989. Vor dem Hintergrund des innenpolitischen Drucks verhängte Präsident Bush 1989 wirtschaftliche Sanktionen gegen China und setzte hochrangige offizielle Kontakte aus. Die Diskussion um politische Auflagen bei der Neubewilligung der Meistbegünstigung in den Folgejahren machte deutlich, daß die amerikanische Öffentlichkeit und ein großer Teil der Abgeordneten in Senat und Kongreß gegenüber China wesentlich kritischer wurden bei Menschenrechtsfragen, Waffenverkäufen und Handelspraktiken.

Von den USA und Europa zunächst isoliert, wandte China seine diplomatischen Aktivitäten seit 1990 schwerpunktmäßig der asiatisch-pazifischen Region zu, um politische und wirtschaftliche Koalitionen mit den Nachbarstaaten herzustellen, die eigene Sicherheit zu garantieren und um internationalen Einfluß zu gewinnen.¹ Gestärkt durch die wirtschaftliche Zusammenarbeit mit den asiatischen Nachbarn und der ökonomischen Integration der südchinesischen Provinzen mit Hongkong und Taiwan, hat die chinesische Wirtschaft in den letzten Jahren eine

bemerkenswerte Dynamik entfaltet. Die boomende chinesische Wirtschaft, aber auch die neue politische Schlüsselrolle dieses Landes in der asiatisch-pazifischen Region trugen dazu bei, daß sich in den USA die Einschätzung Chinas wiederum verändert hat. Die Einbindung Chinas in weltpolitisch bedeutsame Entscheidungsprozesse und in internationale Organisationen bestimmt nunmehr die Außenpolitik. Bilaterale Gespräche über strittige Fragen des chinesischen Außenhandelssystems, insbesondere über den Abbau von Importbarrieren, führten zu ersten Kompromißlösungen und Zugeständnissen der chinesischen, aber auch der amerikanischen Seite. Mit der Entkoppelung der Meistbegünstigungsfrage von Forderungen nach einer innenpolitischen Liberalisierung ist die wirtschaftliche Zusammenarbeit zwischen den USA und China seit dem Frühsommer 1994 außerdem in eine neue Phase getreten, die durch eine pragmatische Durchsetzung amerikanischer Interessen bestimmt zu sein scheint.

Im vorliegenden Beitrag sollen zunächst der institutionelle Rahmen der Wirtschaftsbeziehungen und die Struktur des Außenhandels näher betrachtet werden. Da in den bilateralen Beziehungen die handelspolitischen Konflikte von besonderer Bedeutung waren und sind, werden diese gesondert untersucht. Abschließend wird der Blick auf die Investitionsaktivitäten der amerikanischen Unternehmen in China gerichtet und nach den Zukunftsperspektiven der amerikanisch-chinesischen Wirtschaftsbeziehungen gefragt.

1 Institutioneller Rahmen der Wirtschaftsbeziehungen

Der Besuch des amerikanischen Präsidenten Nixon und das gemeinsame *Shanghai*er Kommuniqué von 1972 waren wichtige Schritte auf dem Weg der Annäherung zwischen den USA und China. Das *Shanghai*er Kommuniqué enthielt nicht nur Stellungnahmen zu einer Reihe von außenpolitischen Fragen, bei denen Übereinstimmung hatte erzielt werden können, und die Absichtserklärung, Voraussetzungen für die Aufnahme diplomatischer Beziehungen zu schaffen, sondern war auch für die Wirtschaftskooperation richtungsweisend. Bilateral Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit seien für beide Länder vorteilhaft, so die gemeinsame Erklärung, und sollten deswegen gefördert werden.

Allerdings dauerte es noch fast sieben Jahre, bis beide Länder diplomatische Beziehungen aufnahmen. Ende Januar 1979 besuchte Deng Xiaoping, damaliger stellvertretender Ministerpräsident und Leitfigur der neuen Öffnungspolitik, die USA und unterzeichnete zwei Abkommen über die Förderung des wissenschaftlichen und kulturellen Austausches. Gleichfalls Ende Januar 1979 erfolgte die diplomatische Anerkennung Chinas und im Sommer 1979 der Abschluß eines Handelsabkommens, das u.a. das gegenseitige Zugestehen der Meistbegünstigung ab 1980, die Präsenz der Bank of China in den USA und amerikanischer Banken in China vorsah sowie die Beachtung von Patenten, Handelsmarken und Copyrights festlegte. Der im Handelsabkommen definierte Status als "Entwicklungsland" eröffnete China außerdem die Möglichkeit, nach einem Beitritt zum IWF und zum GATT Zugang zum amerikanischen System der zollfreien Ex-

porte über das Allgemeine Präferenzsystem (Generalized System of Preferences = GPS) für Entwicklungsländer zu erhalten.²

Im Herbst 1980 wurde ein gemeinsamer Wirtschaftsausschuß (U.S.-China Joint Economic Committee) gegründet, der noch im selben Jahr eine Vereinbarung über den Textilhandel sowie Abkommen über zivile Luft- und Schifffahrt, Investitionen und Getreidehandel ausarbeitete. Dieser Ausschuß wurde 1983 durch die Gemeinsame Wirtschafts- und Handelskommission (JCCT = Joint Commission on Commerce and Trade) ersetzt, die zwischen 1983 bis 1988 jährlich zusammentraf und nach dem Tiananmen-Zwischenfall erstmals Ende 1992 wieder tagte.³

Obwohl günstige Rahmenbedingungen für die Ausweitung der wirtschaftlichen Zusammenarbeit bestanden, war die Entwicklung der Außenhandelsbeziehungen in den Folgejahren durch zahlreiche Konflikte beeinflusst, die teilweise auch Anfang der 90er Jahre noch bestanden. Hierzu zählten beispielsweise die Diskussion um die Öffnung des chinesischen Marktes für amerikanische Produkte, die Frage der Meistbegünstigung und ihre Bindung an politische und wirtschaftliche Auflagen, der Schutz geistigen Eigentums sowie der Textilhandel. Bevor auf diese Aspekte eingegangen wird, soll zunächst der Blick auf die Entwicklung von Umfang und Struktur des bilateralen Außenhandels gerichtet werden.

2 Entwicklung und Struktur des bilateralen Außenhandels

In der Zeit nach Unterzeichnung des *Shanghai*er *Kommuniqués* bis zur Aufnahme diplomatischer Beziehungen nahm das beidseitige Handelsvolumen zwar rasch zu, blieb allerdings noch auf einem relativ niedrigen Niveau. Von einem sehr geringen Handelsvolumen von rund fünf Mio. US\$ im Jahre 1971 ausgehend und von deutlichen Einbrüchen in den Jahren 1975 bis 1977 beeinträchtigt, stieg der bilaterale Außenhandelswert bis 1979 auf 2,3 Mrd. US\$. Mit Ausnahme der Jahre 1976 und 1977 übertraf die chinesische Importgüternachfrage die Exporte in die USA. Die amerikanischen Exporte bestanden vor allem aus landwirtschaftlichen Produkten wie Getreide und Baumwolle und kompensierten Ernteauffälle in China. Beispielsweise betrug der Anteil der Getreideimporte (Weizen und Mais) an den Gesamtimporten Chinas aus den USA 1973 und 1974 63%, und auch noch 1979 entfielen auf landwirtschaftliche Importe rd. 60%.⁴

Umfang und Struktur des Außenhandels veränderten sich in den Folgejahren nach Aufnahme diplomatischer Beziehungen und dem Abschluß bilateraler Wirtschaftsabkommen in schnellem Tempo. Amerikanische Schätzungen waren bereits davon ausgegangen, daß durch die ab 1980 eingeräumte Meistbegünstigung in den ersten zwei Jahren ein Anstieg der chinesischen Exporte um 25 bis 30% bzw. eine Erhöhung des Exportvolumens um 400 Mio. bis 1 Mrd. US\$ möglich wäre. Tatsächlich verbesserte sich die Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Güter, vor allem leichtindustrieller Produkte wie Sportausrüstungen, Spielzeug, Werkzeuge, Schuhe und Konserven aufgrund der Handelsvorteile nachhaltig,⁵ so daß die chinesischen Exporte in die USA 1982 bereits auf 2,5 Mrd. US\$ ansteigen konnten.

Tabelle 1:
Entwicklung des bilateralen Außenhandels
zwischen den USA und China 1980-1992 (Mrd.US\$)

Jahr	Gesamt- volumen	US- Exp.	US-Exporte (prozentuale Veränderung)	US- Imp.	US-Importe (prozentuale Veränderung)	Saldo
1980	4,919	3,755		1,164		+ 2,591
1981	5,665	3,603	- 4	2,062	+ 77	+ 1,541
1982	5,414	2,912	- 19	2,502	+ 21	+ 0,410
1983	4,650	2,173	- 25	2,477	- 1	- 0,304
1984	6,385	3,004	+ 38	3,381	+ 36	- 0,377
1985	8,080	3,856	+ 29	4,224	+ 25	- 0,368
1986	8,347	3,106	- 19	5,241	+ 24	- 2,135
1987	10,407	3,497	+ 13	6,910	+ 32	- 3,413
1988	14,278	5,017	+ 44	9,261	+ 34	- 4,244
1989	18,708	5,807	+ 16	12,901	+ 39	- 7,094
1990	21,103	4,807	- 7	16,296	+ 26	- 11,489
1991	26,592	6,287	+ 31	20,305	+ 25	- 14,018
1992	34,883	7,470	+ 19	27,413	+ 35	- 19,943

Quelle: International Monetary Fund, *Direction of Trade Statistics*, 1987, S.404; 1993, S.403.

Insgesamt erhöhte sich das Volumen des bilateralen Handels zwischen den USA und der VR China zwischen 1980 bis 1992 um rund das 7fache von 4,9 Mrd. US\$ auf 34,9 Mrd. US\$. Während die USA bis 1982 einen positiven Handelsbilanzsaldo erzielen konnten und bis 1985 lediglich geringe Defizite in Kauf nehmen mußten, wiesen die US-amerikanischen Statistiken ab 1986 massive Handelsbilanzdefizite aus. Von 2,1 Mrd. US\$ stieg der negative Saldo auf rd. 20 Mrd. US\$ im Jahre 1992. Ursächlich für diese Entwicklung war der weitaus schnellere Anstieg der Importe aus China bzw. von Re-Exporten über Hongkong in die USA gegenüber den amerikanischen Exporten nach China.

Die Güterstruktur des bilateralen Handels veränderte sich ebenfalls bis 1992 in beeindruckender Weise. Zunächst ein Blick auf die chinesischen Exporte. Zwar erhöhten sich zunächst die Ausfuhren von Erdöl und Erdölprodukten an den gesamten chinesischen Exporten von 320 Mio. US\$ im Jahre 1981 auf 1,052 Mrd. US\$ im Jahre 1985. In den Folgejahren gingen diese Exporte jedoch aufgrund der steigenden inländischen Nachfrage und einer stagnierenden Produktionsentwicklung zurück. So sank das Exportvolumen auf 426 Mio. US\$ bis zum Jahre 1988, und der Anteil dieser Produktgruppe reduzierte sich zwischen 1986-1988 von 13,7% auf 5%.

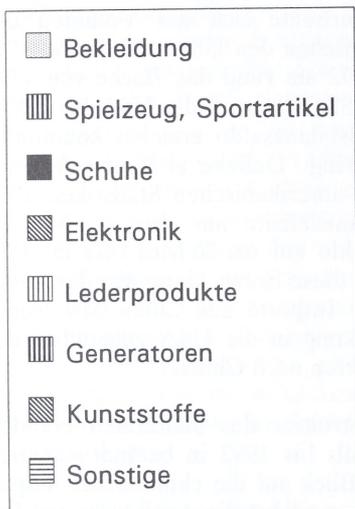
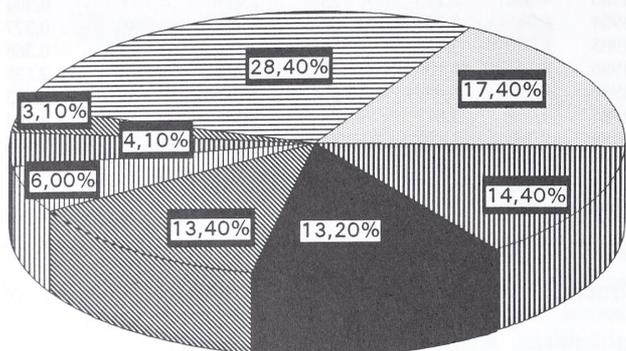
Gleichzeitig wurde China zu einem der wichtigsten Lieferanten von Textilien und Bekleidung für die USA. Wertmäßig stiegen die Bekleidungsexporte von 458 Mio. US\$ im Jahre 1981 auf rd. 2 Mrd. US\$ im Jahre 1988. Obwohl das Exportvolumen stetig stieg, sank der Anteil der Produktgruppe Bekleidung an den Gesamtexporten von rd. 36% im Jahre 1986 auf 23% im Jahre 1988, da sich gleichzeitig die Ausfuhren von Textilien, Garnen, Schuhen, Handtaschen und ähnlichen Artikeln schnell erhöhten und 1988 mit rd. 18% zum Gesamtexport beitrugen.⁶

Die Struktur der chinesischen Exporte im Jahre 1992 wird aus der Abbildung 1 ersichtlich.⁷ Mit 17,4% (4,475 Mrd. US\$) standen die Ausfuhren von Bekleidung an erster Stelle der Gesamtexporte, gefolgt von Spielzeug

und Sportartikeln mit 14,4% (3,688 Mrd.US\$), von Elektronik mit 13,4% (3,432 Mrd.US\$) und von Schuhen mit 13,2% (3,403 Mrd.US\$). Andere wichtige Produktgruppen, die einen Exportanteil von unter 10% aufwiesen, waren Lederprodukte (6%), Generatoren (4,1%) sowie Kunststoffprodukte (3,1%).

Abbildung 1:

Struktur der chinesischen Exporte 1992



Quelle: Erstellt nach Angaben des Department of Commerce, in: *The China Business Review* (1993), May-June, S. 56.

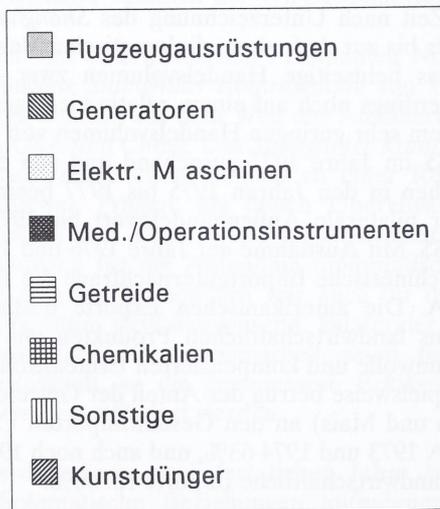
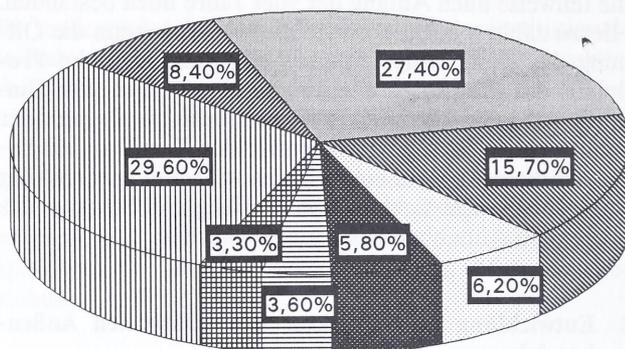
Auch die Struktur der amerikanischen Lieferungen nach China hat sich seit Ende der 70er Jahre schnell verändert. So stellten die landwirtschaftlichen Exporte mit Schwankungen des Exportwertes von 900 Mio. bis 1,956 Mrd. US\$ zwischen 1979 und 1982 über die Hälfte der Gesamtausfuhren. Aufgrund chinesischer Importrestriktionen sank ihr Anteil bis 1984 auf unter 20% und fluktuierte in den Folgejahren entsprechend den Erntentwicklungen in China.

Das wertmäßige Volumen der weiterverarbeiteten Produkte an den amerikanischen Gesamtlieferungen nach China stieg zwischen 1979 bis 1988 von 653 Mio. US\$ auf 3,432 Mrd.US\$ schnell an, und der prozentuale Anteil vergrößerte sich ab 1983 allein aufgrund der Importrestriktionen für landwirtschaftliche Produkte aus den USA. Während 1982 erst rd. 37% der Gesamtexporte aus weiterverarbeiteten Gütern bestanden (SITC 5-8), waren

dies in den Folgejahren bis 1988 im Durchschnitt 70 bis 80% der Exporte. Innerhalb dieser Produktgruppen bildeten Maschinen und Ausrüstungen Mitte der 80er Jahre über die Hälfte der weiterverarbeiteten Exporte und beliefen sich 1988 noch auf rd. 30% bzw. auf 1,484 Mrd.US\$. Bei einer näheren Betrachtung der einzelnen Exportgüter in der Gruppe Maschinen und Ausrüstungen wird deutlich, daß High-Tech-Exporte einen bedeutenden Anteil ausmachten. Hierzu zählten beispielsweise Flugzeuge, Computer sowie Spezial- und Standardmaschinen, deren Anteil 1987 und 1988 31% bzw. 20% erreichte. Andere Exportgüter mit einem hohen High-Tech-Anteil waren elektrische Maschinen, Lastkraftwagen und Generatoren.⁸

Abbildung 2:

Struktur der amerikanischen Exporte 1992



Quelle: Erstellt nach Angaben des Department of Commerce, in: *The China Business Review* (1993), May-June, S. 56.

Die Struktur der amerikanischen Exporte im Jahre 1992 spiegelt die Abbildung 2 wider. Der größte Anteil der Ausfuhren entfiel in diesem Jahr auf Flugzeugausrüstungen mit 27,4%. Dieser hohe Anteil ist darauf zurückzuführen, daß 1992 gegenüber 1991 ein Anstieg der Ausfuhren bei Flugzeugausrüstungen von 1,083 Mrd. US\$ auf 2,056 Mrd. US\$ bzw. um 136% erfolgte. Die zweitwichtigste Exportgruppe bildeten 1992 Generatoren und

Kraftwerksausrüstungen mit 15,7% (1,176 Mrd.US\$), gefolgt von einzelnen Exportprodukten mit einem Anteil unter 10%. Dies waren chemischer Dünger (8,4%), elektrische Maschinen (6,2%), medizinische und chirurgische Instrumente (5,8%), Getreide (3,6%) sowie Chemikalien mit 3,3%.

3 Handelspolitische Konfliktfelder

Aufgrund unterschiedlicher statistischer Erfassungskriterien in den USA und China ist die *Höhe des amerikanischen Handelsbilanzdefizits* ein strittiges Thema in den bilateralen Handelsbeziehungen seit Mitte der 80er Jahre. So bezieht das US-amerikanische Department of Commerce die von China über Hongkong in die USA re-exportierten Güter mit in die Berechnung der Handelsströme ein, während die chinesische Zollstatistik diese nicht als chinesische Exporte erfaßt. Aus der Sicht der Volksrepublik sind dagegen solche Lieferungen aus den USA, die über Hongkong nach China eingeführt werden, Importe aus den USA. Allerdings betrug in den letzten Jahren der über Hongkong in die USA re-exportierte Anteil der Güter 65-70%, dagegen wurden lediglich 20-25% der nach Hongkong gelieferten amerikanischen Produkte auf das chinesische Festland re-exportiert. Auf der Basis des Nettowertes der Im- und Exporte gehen Schätzungen von einem um ein Viertel bis zu einem Drittel geringeren amerikanischen Defizit aus. Hierbei wurde vom Brutto-Exportpreis Hongkongs 1. die Wertschöpfung Hongkonger Unternehmen subtrahiert, die chinesische Produkte in die USA ausführten, und 2. die Wertschöpfung Hongkonger Unternehmen abgezogen, die amerikanischen Produkte in die Volksrepublik exportierten.⁹

Von der chinesischen Seite wird mit Blick auf das von den USA ausgewiesene Handelsbilanzdefizit auch argumentiert, daß ein Großteil der eigenen Exporte aus der Weiterverarbeitung importierter Materialien aus Hongkong und Taiwan bestehe und der festlandchinesische Anteil an der Wertschöpfung relativ gering sei. So sollen von einem Exportwert von einem US-Dollar lediglich 20 Cent in China verbleiben, jedoch der volle Wert in das chinesische Exportvolumen eingehen.¹⁰

Werden Hongkong und Taiwan in die Betrachtung der Handelsbeziehungen zwischen den USA und China einbezogen, hat die Auslagerung von Produktionsstätten aus diesen Regionen auf das chinesische Festland für die USA zu einer Verlagerung des Handelsbilanzdefizits geführt. Während im Zeitraum 1987-1992 das amerikanische Defizit im Handel mit Hongkong und Taiwan um 13 Mrd.US\$ zurückging, erhöhte sich der negative Saldo im Handel mit der Volksrepublik um 15,4 Mrd.US\$.¹¹

Die deutliche Verbesserung der Wettbewerbsfähigkeit chinesischer Produkte auf dem amerikanischen Markt, der Anstieg der Re-Exporte über Hongkong sowie die restriktive chinesische Importpolitik führten dazu, daß das Defizit der USA im bilateralen Handel rasch zunahm. Neben Japan wurde China der Wirtschaftspartner, mit dem die USA den größten negativen Saldo hinnehmen mußten, ohne daß sich gleichzeitig eine stärkere Öffnung des chinesischen Marktes für Produkte aus den

USA abzeichnete. Vor diesem Hintergrund spitzte sich ab Anfang der 90er Jahre die Konfrontation über *Marktzugang und Handelspraktiken* zu, und die amerikanische Regierung kündigte an, Sanktionen im Rahmen des Handelsgesetzes (Paragraph 301) gegen China zu verhängen. Die vom US-Handelsministerium vorgelegte Liste chinesischer Exportgüter, für die Strafzölle in Höhe von 3,9 Mrd.US\$ angedroht wurden, umfaßte Textilerzeugnisse, Schuhe, Spielwaren, Sportartikel sowie Elektronik. Im Gegenzug kündigte die chinesische Regierung Sperrzölle für amerikanische Computer, Flugzeuge, Kraftfahrzeuge, Pestizide und Chemiefasern mit einem vergleichbar hohen Volumen an. Ein Kompromiß wurde erst kurz vor Ablauf des amerikanischen Ultimatums im Oktober 1992 erreicht. In einem gemeinsamen Abkommen wurde dann der schrittweise Abbau der chinesischen Importbarrieren innerhalb bestimmter Fristen und die gleichzeitige Liberalisierung des Exportlizenzsystems für amerikanische High-Tech-Produkte festgeschrieben.¹²

Die handelspolitischen Beziehungen wurden in den letzten Jahren gleichzeitig von den Auseinandersetzungen um die Zuteilung der *Meistbegünstigung* und ihre Bindung an politische und wirtschaftliche Auflagen überschattet. Als Teil ihrer Außenpolitik gegenüber kommunistischen Staaten hatten die USA Ländern mit restriktiven Auswanderungsgesetzen normalerweise keine Meistbegünstigung oder Regierungskredite eingeräumt. Beim Abschluß des Handelsabkommens mit China im Jahre 1979 mußte also eine Kompromißformel gefunden werden. Eine Zusatzpassage im Handelsabkommen erlaubte dem US-Präsidenten, bei hinreichenden Anzeichen für eine Annäherung an die US-Standards, die Meistbegünstigung für einen Zeitraum von jeweils 18 Monaten zu erteilen.¹³

Während die jährliche Erneuerung der Meistbegünstigung bis Ende der 80er Jahre problemlos vom amerikanischen Senat und Kongreß bewilligt worden war, trat ab 1989 nach der Niederschlagung der städtischen Protestbewegung in China eine Kehrtwende ein. War die Neubewilligung bereits für 1990 sehr umstritten gewesen, so konnte die von Senat und Kongreß geforderte Bindung der Meistbegünstigung an eine Verbesserung der Menschenrechtssituation und Importliberalisierung in den folgenden zwei Jahren nur nach einem Veto des damaligen amerikanischen Präsidenten Bush durchgesetzt werden. In der Meistbegünstigungsfrage bildete sich in den USA eine starke Koalition aus Kritikern der chinesischen Menschenrechts- und Außenhandelspolitik. Diese forderte einerseits, die Meistbegünstigung an überprüfbare Fortschritte bei der Behandlung von Dissidenten zu binden. Die handelspolitischen Vergünstigungen wurden also als ein geeignetes Instrument zur Veränderung der repressiven innenpolitischen Situation betrachtet. Vor dem Hintergrund der steigenden Handelsbilanzdefizite der USA und des Verdrängungswettbewerbs, dem sich eine Reihe von amerikanischen Branchen ausgesetzt sahen, gab es andererseits Forderungen nach einer Überprüfung der handelspolitischen Praktiken Chinas. Im Vordergrund standen Fragen der Re-Exporte über Drittländer, die Umgehung von Copyright-Bestimmungen, Waffenlieferungen in Krisengebiete und Verbreitung von Nukleartechnologie durch China sowie der Abbau chinesischer Importbeschränkungen, um den Marktzugang für amerikanische Unternehmen zu verbessern.¹⁴

Die Diskussion um die Meistbegünstigung verstärkte sich nochmals nach dem Regierungswechsel in den USA Ende 1992, als der neue Präsident Clinton eine härtere Haltung bei der Durchsetzung der amerikanischen Menschenrechtsposition, in Handelsfragen und bei Waffenverkäufen ankündigte.¹⁵ Die Drohung der amerikanischen Regierung, die Meistbegünstigung zu entziehen, stieß jedoch nicht nur auf Kritik in China. Hier wurde von offizieller Seite die Menschenrechtspolitik als Versuch der USA dargestellt, sich in die innenpolitischen Angelegenheiten einzumischen und über die geforderte liberale Behandlung von Oppositionellen systemverändernd, unter dem Schlagwort "friedliche Evolution", einzuwirken.¹⁶

Vielmehr wendete sich in den USA eine starke Unternehmenslobby gegen die Instrumentalisierung der Meistbegünstigung für politische Ziele und kritisierte die ständige Infragestellung handelspolitischer Vorteile, da sie zu instabilen und unsicheren Rahmenbedingungen für Handels- und Investitionsentscheidungen führe und die Position amerikanischer Unternehmen gegenüber anderen ausländischen Konkurrenten auf dem chinesischen Markt verschlechtere. Außerdem wurde der drohende Verlust von rd. 170.000 Arbeitsplätzen in den USA von dieser Lobby angeführt, zu der vor allem Unternehmen zählten, die Flugzeuge, Kunstdünger, Weizen und Telekommunikationsausrüstungen nach China exportierten und für die der chinesische Markt von besonderer Bedeutung ist.¹⁷ Die amerikanische Regierung sah sich also einer starken inländischen Lobby gegenüber, die eine Durchsetzung ihrer politischen Vorstellungen mit Hilfe der Meistbegünstigung schwächte.

Auch in der Frage des *Textilhandels* spitzten sich die Auseinandersetzungen Anfang der 90er Jahre zu. Bereits 1980 war entsprechend den allgemeinen Prinzipien des Multilateralen Textilfaserabkommens (Multifibre Agreement oder MFA) ein erstes bilaterales Textilabkommen abgeschlossen worden, das Einfuhrquoten und Wachstumsraten für die Importe von Textilien und Bekleidung aus China festlegte. Die Zugangsmöglichkeiten zum amerikanischen Markt bedeuteten einen starken Anreiz für die Ausweitung der Textilindustrie, die bereits zwischen 1979 bis 1981 ihre Exporte in die USA mehr als verdreifachte. Da China sehr erfolgreich bei der Steigerung der Textilausfuhren in den Bereichen war, die durch das erste Abkommen nicht kontrolliert wurden, sah ein neues Textilabkommen (1983-1987) zusätzliche Beschränkungen vor.¹⁸

Die Spannungen über Fragen des Textilhandels nahmen von Mitte der 80er Jahre an weiter zu, denn obwohl 75% der chinesischen Exporte von Textilien und Bekleidung Quotenrestriktionen unterworfen waren, sah sich die amerikanische Industrie einem zunehmenden Konkurrenzdruck gegenüber, insbesondere durch chinesische Textilexporte über Drittländer. Um die Durchsetzung der Textil-Importquoten zu erleichtern, waren zwar Ende 1984 Bestimmungen zum "Ursprungsland" erlassen und Lieferungen über Hongkong in die Quote der VR China einbezogen worden, doch hatte eine Lobby aus amerikanischen Textilimporteuren die Durchsetzung schärferer Restriktionen verhindert.¹⁹

Chinas Position auf dem amerikanischen Textilmarkt verbesserte sich bis 1992 derart, daß Importe aus China mit 7,6% hinter den japanischen und italienischen Einfuhren den drittgrößten Anteil an den gesamten Textilimporten der USA ausmachten. In den letzten Verhandlungen über ein neues dreijähriges Textilabkommen ab 1994 stand die Frage der Re-Exporte über Drittländer im Vordergrund. Amerikanischen Schätzungen zufolge beliefen sich diese "illegalen" Textilimporte, die unter Umgehung der Ursprungsland-Bestimmungen zusätzlich eingeführt wurden, auf rund ein Drittel der offiziellen Lieferungen. Auch in dieser handelspolitischen Konfrontation konnte ein Kompromiß erst sehr spät und unter Androhung gegenseitiger Sanktionen erreicht werden.²⁰

Ein weiterer strittiger Punkt in den bilateralen Handelsbeziehungen war die Frage des *Zugangs zu amerikanischen High-Tech-Produkten*. Zwar hatten die USA schon ein Jahr vor dem Nixon-Besuch das Handelsembargo gegen China aufgehoben, doch war der Import von amerikanischen High-Tech-Gütern durch die Auflagen der COCOM-Liste und einer sehr restriktiven inländischen Exportkontrolle bis 1980 sehr eingeschränkt und erforderte langwierige Verhandlungen.²¹

Die Exportkontrolle wurde 1980 erstmals mit der Neuordnung Chinas aus der Gruppe Y (UdSSR und osteuropäische Staaten) in eine eigene Gruppe P deutlich gelockert, so daß Exportlizenzen auch für bestimmte High-Tech-Produkte wie Computer und Elektronik mit mehreren Einsatzmöglichkeiten genehmigt wurden. Da jedoch die Ausfuhr dieser High-Tech-Produkte durch die unterschiedlichen Auslegungen der Bestimmungen durch das amerikanische Handels- und Verteidigungsministerium weiter behindert wurden, drängten die amerikanischen Unternehmen auf eine weitere Liberalisierung. Zwar erhielt China dann ab 1983 den Status Gruppe V (NATO-Mitgliedsländer), doch erfolgte bei der Exportkontrolle keine völlige Gleichstellung mit den europäischen Staaten. Zusätzliche Auflagen blieben für solche Exporte (Halbleiter, Mikroschaltungen, Computer etc.) bestehen, die zur Produktion atomarer Waffen und anderer militärisch nutzbarer Güter verwendet werden konnten und als Gefährdung der nationalen Sicherheitsinteressen der USA betrachtet wurden.²²

Trotz der Beschränkungen amerikanischer High-Tech-Exporte über die COCOM-Liste und nationaler Lizenzrestriktionen nahm die Bedeutung dieser Ausfuhren kontinuierlich zu. Bereits 1983 lieferten die USA nach China Waren im Werte von 1,1 Mrd. US\$ über Exportlizenzen, insbesondere Elektronik, Flugzeuge und Investitionsgüter,²³ und dieser Anteil erhöhte sich weiter in den folgenden Jahren. Mit der Verteuerung der japanischen Währung ab Mitte der 80er Jahre gewannen amerikanische High-Tech-Produkte weiter an Wettbewerbsfähigkeit, obwohl sich die amerikanischen Unternehmen bei der Finanzierung von Großaufträgen über Regierungskredite zu Vorzugsbedingungen gegenüber ihren japanischen und europäischen Konkurrenten benachteiligt sahen.²⁴

Nach einer längeren Phase der weitgehend liberalen Handhabung der Exportlizenzvergabe für High-Tech-Produkte mit dualen Einsatzmöglichkeiten führten Ver-

mutungen über Waffenlieferungen an den Iran im Jahre 1987 zu einer vorübergehenden Verschärfung der Exportkontrollen.²⁵ Diese wurden zwar 1988 wieder aufgehoben, doch nach dem Tiananmen-Zwischenfall erfolgte erneut eine rigide Handhabung bei der Vergabe von Exportlizenzen. Die amerikanischen Sanktionen 1989 umfaßten nicht nur die Aussetzung der laufenden Gespräche des Jahres 1989 über die Lieferung von Militärgütern, sondern auch die High-Tech-Exporte für die kommerzielle Nutzung wurden strengeren Kontrollen unterworfen.²⁶

Eine engere Zusammenarbeit zwischen amerikanischen und chinesischen Unternehmen in Gemeinschaftsprojekten, die die Lieferung von High-Tech-Produkten voraussetzen, wurde durch die Embargo-Politik in der Vergangenheit deutlich behindert. Dies traf nicht nur für den Telekom-Konzern AT & T zu, sondern auch für andere Branchen mit Bedarf an beispielsweise Schaltsystemen und Computer-Software.²⁷ Die nunmehr bestehende Lockerung der Bestimmungen über High-Tech-Exporte nach China wird sicherlich dazu beitragen, daß die amerikanischen Lieferungen solcher Produkte weiter zunehmen werden.

4 Direktinvestitionen der USA in China

Das kumulierte Volumen der vertraglich vereinbarten amerikanischen Investitionsprojekte belief sich Ende 1992 auf rund 8 Mrd.US\$. Mit diesem Investitionsvolumen gelten die USA als drittgrößter Investor hinter Hongkong und Japan mit einem Anteil an den Gesamtinvestitionen von 7,3%. Bei einer Implementationsrate von 45% beliefen sich die realisierten Direktinvestitionen auf rd. 3,6 Mrd.US\$ und stellten damit in Relation zu den gesamten realisierten ausländischen Direktinvestitionen einen Anteil von 10,5%.²⁸

Tabelle 2:
US-amerikanische Direktinvestitionen in China
(Mrd.US\$)

Zeitraum	Vertraglich vereinbarte Direktinvestitionen	Realisierte Direktinvestitionen
bis Ende 1992	8,044	3,620*
1989	0,641	0,284
1990	k.A.	0,456
1991	0,575	0,323
1992	3,121	0,510

*) Errechnet auf der Basis der Implementationsrate von 45%. Nach Hirano, Mashiro (1993), "Recent Trends in Investment and Operations of Foreign Affiliates", in: *China Newsletter*, No.104, May-June, S.3.

Quellen: JETRO (1990), *China Newsletter*, No.87, July-August, S.23; JETRO (1992), *China Newsletter*, No.96, Jan.-Feb., S.11; *Almanac of China's Foreign Economic Relations and Trade*, 1992/1993, S.437 u. 669.

Der Anstieg der Direktinvestitionen erfolgte vor allem in den letzten Jahren. Zwischen 1988 bis 1991 erhöhten sich die vertraglich vereinbarten Investitionen von 3,3 Mrd. US\$ auf 4,9 Mrd.US\$; allein 1992 wurden rund 3.000 Projekte mit einem Investitionsvolumen von 3,1 Mrd.US\$ genehmigt.

Amerikanische Investitionen in China konzentrierten sich in einer ersten Phase von 1980 bis 1986 hinsichtlich Volumen und Anzahl der Projekte einerseits auf den Bau von Luxus-Hotels und andererseits auf den Erdölsektor, in dem US-Investoren mit rund 60% der Projekte und einem Drittel der vertraglich zugesagten Mittel am stärksten vertreten waren. Die gestiegene Attraktivität des Binnenmarktes führte zwischen 1986 bis 1988 dazu, daß ein größerer Teil der Direktinvestitionen in den weiterverarbeitenden Sektor und hier vor allem in die Produktion von Konsumgütern geleitet wurde. US-Konzerne wie Procter & Gamble, Heinz, McCall, Avon und Coca Cola gründeten Joint-Venture-Unternehmen mit chinesischen Partnern und profitierten vom Anstieg der Kaufkraft der städtischen Bevölkerung. Seit 1989 betrachten amerikanische Investoren China auch verstärkt als Produktionsstandort für den Weltmarkt.²⁹

Gleichzeitig flossen mehr Direktinvestitionen, die mit einem größeren Technologietransfer verbunden waren, in Schlüsselbereiche wie in die Luftfahrt-, Automobil- und Elektronikindustrie sowie in die Telekommunikation. General Motors und Chrysler gründeten Kooperationsunternehmen im Kfz-Bau Ende der 80er bzw. Anfang der 90er Jahre, der Flugzeughersteller Boeing wurde nicht nur der größte Lieferant für China, sondern engagierte sich in der Teile-Fertigung, und McDonnell Douglas gründete ein Gemeinschaftsunternehmen zur Flugzeugmontage in Shanghai.³⁰ Ende der 80er Jahre begann auch der Telekommunikationskonzern AT & T mit der Gründung mehrerer Joint-Venture-Unternehmen für die Herstellung von Glasfaserkabeln und im Bereich der Übermittlungstechnik, und Elektronik- bzw. Computerkonzerne wie IBM und Motorola investierten in China.³¹

5 Perspektiven für die Entwicklung der bilateralen Wirtschaftsbeziehungen

Daß die amerikanische Regierung im Mai 1994 der Verlängerung der Meistbegünstigung ohne Forderungen nach einer Verbesserung der Menschenrechtssituation zugestimmt hat, spiegelt den veränderten Ansatz in der China-Politik der USA wider. Auch Nicholas Lardy, amerikanischer China-Experte, sieht die amerikanischen Interessen in Asien eher durch eine Einbindung Chinas als durch eine Isolierung des Landes gewahrt: "US objectives in Asia are most likely to be accomplished by treating China as a strategic partner rather than a back-lash state, as President Clinton's national security adviser labeled it".³² Die abrupte Kehrtwende in der China-Politik von Präsident Clinton im Frühjahr d.J. wird denn auch mit der Verfolgung nationaler und strategischer Interessen begründet.³³

Mit der Entkoppelung ethischer und moralischer Aspekte von der Handelspolitik wurde jedoch nur ein erster Schritt zur Entspannung der Wirtschaftsbeziehungen unternommen. Von der Lösung der vielfältigen Kontro-

versen um handelspolitische Fragen oder um die Durchsetzung von amerikanischen Urheberrechten und Patenten wird es sicherlich auch abhängen, ob sich der Handel auch zukünftig in einem derartigen schnellen Tempo entfalten kann wie im letzten Jahr. So stieg das bilaterale Handelsvolumen 1993 erneut kräftig an und überschritt die 40-Mrd.US\$-Grenze. Allerdings erhöhte sich nach amerikanischen Statistiken jedoch auch das Defizit der USA auf fast 23 Mrd.US\$.³⁴

Die Differenzen über den Textilhandel, die mit einem im Januar 1994 abgeschlossenen Textilabkommen beigelegt zu sein schienen, lebten jedoch in den letzten Wochen erneut wieder auf. Im Streit um chinesische Textilexporte über Drittländer in die USA soll das amerikanische Handelsministerium Anfang Juli die Einfuhrquote aus China entgegen den ursprünglichen Vereinbarungen eingeschränkt haben - eine Reaktion auf erneute chinesische Lieferungen unter Umgehung der Ursprungslandbestimmungen.³⁵ Auch der Konflikt um die Beachtung von amerikanischen Urheberrechten und Patenten hat sich erneut zugespitzt. Ebenfalls im Juli setzte das amerikanische Handelsministerium China auf die Liste der Länder, deren Praktiken bei der Nutzung von Urheberrechten genau untersucht werden. Nach einer Frist von sechs Monaten und wenn keine Verbesserung bei der Einhaltung von Urheberrechten festgestellt wird, sieht der Paragraph 301 des amerikanischen Handelsgesetzes die Möglichkeit vor, Strafzölle gegen China zu erheben, die als Kompensation für Verluste der Unternehmen gesehen werden. Der Umfang der durch Verletzung von Copyrights für amerikanische Software-Unternehmen entstandene Schaden wird auf rd. 800 Mio.US\$ geschätzt.³⁶

In den Auseinandersetzungen um Fragen des Textilhandels oder Beachtung der Urheberrechte, aber auch bei der Frage der Öffnung des chinesischen Marktes für amerikanische Produkte erscheint die amerikanische Verhandlungsposition auch deswegen besonders stark zu sein, weil China die Zustimmung der USA zum GATT-Beitritt benötigt. Ohne konkrete Zugeständnisse Chinas in den strittigen Fragen wird die bis Ende 1994 erhoffte Aufnahme nicht möglich sein. Die Bereitschaft der USA und Chinas über Verhandlungen Konflikte zu lösen, die sich in den letzten Jahren gezeigt hat, aber auch die veränderte Einschätzung der USA gegenüber China lassen erwarten, daß bis Ende des Jahres durchaus eine Kompromißlösung zur Aufnahme Chinas in das GATT gefunden werden kann. Dies vorausgesetzt, scheinen die langfristigen Entwicklungsperspektiven der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und China durchaus vielversprechend zu sein.

Anmerkungen:

- 1) Chang, Ya-chün (1993), "The Contradiction between the Basic Principles and Pragmatic Approach of Peking's U.S. Policy", in: *Issues & Studies*, August, S. 64-84
- 2) Tung, Rosalie L. (1981), *U.S. - China Trade Negotiations*, New York, Oxford; hier S. ix ff; De Pauw, John W. (1981), *U.S. - Chinese Trade Negotiations*, New York, hier S. 4; "The Sino-US Trade Agreement (1979)", in: *The China Business Review*, July-August, S. 24-26. "An A to Z Guide to the Economic Consequences of Normalization" (1979), in: *The China Business Review*, January-February, S. 49-64, hier u.a. S. 59
- 3) Wei, Ai (1990), "Economic and Trade Relations Between the United States and Mainland China in the Past Decade", in: *Issues and Studies*, April, S. 63-82; hier S. 65 und 68; zur JCCT siehe Xinhua News Agency, in English, 15.12.92, nach Summary of World Broadcasts (BBC), 17.12.92
- 4) Für Importe und Exporte siehe U.S. Department of Commerce, Highlights of Exports and Imports, FT-990 series, Washington, D.C.: Government Printing Office, 1970-80, in: De Pauw, a.a.O., S. 5. Zur Struktur des Außenhandels in dieser Zeit siehe Tung, a.a.O., S. 6
- 5) "Preparing for Economic Normalization. The Impact of MFN on Our Future Trade with China" (1979), in: *The China Business Review*, July-August, S. 20-23
- 6) Zur Struktur der chinesischen Exporte siehe Ai, a.a.O., S. 71, 73-74
- 7) Allerdings basiert die Analyse der *China Business Review* zur Struktur der Exporte auf Zahlen des Department of Commerce, die mit rd. 26 Mrd.US\$ geringfügig niedriger liegen als die Daten, die in der Tabelle 1 angegeben werden.
- 8) Zur Struktur der amerikanischen Exporte nach China siehe Ai, a.a.O., S. 70-71, 72
- 9) Prybyla, Jan (1994), "China and the West: Conflicts and Challenges in the World Trading System", Paper prepared for the International Symposium China: A New Growth Center in the World Economy?, July 11-13, 1994, Gerhard Mercator University, Duisburg
- 10) Prybyla bezieht sich hier auf Lardy, Nicholas R. (1994), *China in the World Economy*, Washington, D.C., hier S. 73-79
- 11) Ebenda
- 12) *China aktuell* (1992), "Handelskrieg zwischen China und den USA abgewendet", September, S. 612-613
- 13) "The Sino-US Trade Agreement" (1979), in: *The China Business Review*, July-August, S. 24-26. "An A to Z Guide to the Economic Consequences of Normalization" (1979), in: *The China Business Review*, January-February, S. 49-64
- 14) *China aktuell* (1991), "Tausziehen um Meistbegünstigung". Mai, S. 274-274. *China aktuell* (1991), "Weiter US-Meistbegünstigung an China", August, S. 500. *China aktuell* (1992), "Erneute Verlängerung der Meistbegünstigung durch USA", Juni, S. 346-347
- 15) *China aktuell* (1993), "USA binden zukünftige Meistbegünstigung an Auflagen", Mai, S. 442-444
- 16) Chang, Yau-Chün, a.a.O., S. 78-79
- 17) *China aktuell* (1993), "USA binden zukünftige Meistbegünstigung an Auflagen", Mai, S. 442-444
- 18) Weil, Martin (1982), "The Textiles Deadlock", in: *The China Business Review*, November-December, S. 31-35, hier S. 32
- 19) Turtola, Jerome (1986), "Textile Trade Tensions", in: *The China Business Review*, September-October, S. 26-31
- 20) *China aktuell* (1994), "Neues Textilabkommen mit USA", Januar, S. 21
- 21) Siehe hierzu De Pauw, a.a.O., S. 108 ff.
- 22) Brown, Chris (1982), "The Problem with Country Group P", in: *The China Business Review*, March-April, S. 20-22; derselbe (1983), "Export Controls", in: *The China Business Review*, July-August, S. 9 f. Ross, Madelyn C. (1984), "Export Controls: Where China Fits in", in: *The China Business Review*, May-June 1984, S. 58-62
- 23) Ross, a.a.O., S. 58
- 24) Green, Karen (1987), "US-China Trade Update", in: *The China Business Review*, March-April, S. 28-30
- 25) Ritter, Ulrich Peter/ Griep, Peter (1990), "Zwischen Kommerz und Politik - Die Entwicklung der Wirtschaftsbeziehungen zwischen den USA und der VR China", in: *Osteuropa Wirtschaft*, 1, S. 63-72
- 26) Richard, E. Gillespie and Kelly Ho Shea (1989), "The Military Sales Ban", in: *The China Business Review*, September-October, S. 32-35
- 27) *Nachrichten für den Außenhandel*, 9.3.93
- 28) Zu den gesamten Auslandsinvestitionen siehe *Zhongguo Tongji Nianjian* 1993
- 29) Ai, a.a.O., S. 73-78. *Asian Wall Street Journal*, 16.3.92 und 27.1.94
- 30) *Asian Wall Street Journal*, 14.10.91. *Nachrichten für den Außenhandel*, 4.9.92
- 31) *Financial Times*, 19.5.92. *Nachrichten für den Außenhandel*, 9.9.93
- 32) Zitiert in *Financial Times* vom 28.4.1994
- 33) FAZ, 28.5.94
- 34) "The China Business Review" (1994), May-June, S.59.
- 35) Xinhua News Agency, 22.7.94; *International Herald Tribune*, 23./24.7.94
- 36) *South China Morning Post*, 2.7.94; Xinhua News Agency, 2.7.94