

Groß, Dietrich Eberhard

Article — Digitized Version

Das Prinzip der Gleichheit im Chinahandel

Wirtschaftsdienst

Suggested Citation: Groß, Dietrich Eberhard (1961) : Das Prinzip der Gleichheit im Chinahandel, Wirtschaftsdienst, ISSN 0043-6275, Verlag Weltarchiv, Hamburg, Vol. 41, Iss. 8, pp. 371-377

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/133139>

Standard-Nutzungsbedingungen:

Die Dokumente auf EconStor dürfen zu eigenen wissenschaftlichen Zwecken und zum Privatgebrauch gespeichert und kopiert werden.

Sie dürfen die Dokumente nicht für öffentliche oder kommerzielle Zwecke vervielfältigen, öffentlich ausstellen, öffentlich zugänglich machen, vertreiben oder anderweitig nutzen.

Sofern die Verfasser die Dokumente unter Open-Content-Lizenzen (insbesondere CC-Lizenzen) zur Verfügung gestellt haben sollten, gelten abweichend von diesen Nutzungsbedingungen die in der dort genannten Lizenz gewährten Nutzungsrechte.

Terms of use:

Documents in EconStor may be saved and copied for your personal and scholarly purposes.

You are not to copy documents for public or commercial purposes, to exhibit the documents publicly, to make them publicly available on the internet, or to distribute or otherwise use the documents in public.

If the documents have been made available under an Open Content Licence (especially Creative Commons Licences), you may exercise further usage rights as specified in the indicated licence.

Ein- und Ausfuhr der Sowjetzone nach ausgewählten Ländern der freien Welt 1955—1958¹⁾

Land	1958 in 1000 Rub.	1958 in %	1957 in %	1956 in %	1955 in %
<i>E i n f u h r</i> ²⁾					
Ostblock insgesamt	4 765 214	80,0	80,8	81,1	79,5
Übriges Ausland insg.	1 193 765	20,0	19,2	18,9	20,5
Europa					
Großbritannien	113 372	2,2	2,3	1,5	1,7
Niederlande	88 494	1,5	1,4	2,3	2,8
Frankreich	65 622	1,1	1,2	0,8	0,7
Osterreich	60 636	1,0	1,0	1,4	1,2
Asien					
Türkei	66 598	1,1	1,2	1,3	1,1
Indien	26 538	0,4	0,5	0,3	0,1
Japan	17 424	0,3	0,2	0,4	0,5
Afrika					
VAR	102 580	1,8	1,2	0,9	0,4
Marokko	16 035	0,3	0,1	—	—
Amerika					
Brasilien	50 291	0,8	0,6	0,3	—
USA	22 967	0,4	0,3	0,5	0,5
Kanada	12 256	0,2	0,2	—	—
Uruguay	11 424	0,2	0,1	0,3	0,1
<i>A u s f u h r</i> ³⁾					
Ostblock insgesamt	5 801 776	86,4	84,6	83,2	82,3
Übriges Ausland insg.	911 643	13,6	15,4	16,8	17,2
Europa					
Niederlande	60 709	0,9	1,3	1,7	1,6
Dänemark	57 405	0,9	0,8	1,4	1,2
Osterreich	54 554	0,8	0,8	0,8	1,2
Schweden	50 808	0,8	0,8	1,2	1,2
Großbritannien	49 468	0,7	0,9	1,0	1,1
Asien					
Türkei	84 521	1,3	1,1	1,1	1,2
Indien	37 478	0,6	0,5	0,5	0,3
Japan	3 891	0,1	0,1	0,3	0,3
Afrika					
VAR	107 404	1,6	1,6	0,7	0,7
Amerika					
USA	24 123	0,4	0,4	0,6	0,6
Kanada	5 446	0,1	0,1	0,1	0,1
Uruguay	4 801	0,1	0,1	0,2	0,1
Brasilien	3 903	0,1	0,1	—	—

¹⁾ Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1960, S. 584. ²⁾ Unter 1% in folgender Reihenfolge: Belgien, Finnland, Schweden, Dänemark, Norwegen, Italien, Griechenland. ³⁾ Unter 0,7%: Finnland, Belgien, Frankreich, Norwegen, Italien, Island, Griechenland.

Die Handelsbilanzen der Sowjetzone

Es läßt sich also zusammenfassend feststellen, daß die Sowjetzone heute innerhalb des Ostblockhandels und innerhalb des Handels mit den übrigen Ländern der Welt keine ausgeglichenen Handelsbilanzen aufweist. Vielmehr überwiegt der Export in die Ostblockstaaten den Import beachtlich, wie umgekehrt aus dem übrigen Ausland weit mehr eingeführt als ausgeführt wird. Auch die Gesamthandelsbilanz ist nicht ganz ausge-

glichen: Gesamteinfuhr rd. 5,9 Mrd. Rubel, Gesamtausfuhr rd. 6,7 Mrd. Rubel. ³⁾ Im ganzen gesehen muß die Sowjetzone als ein Wirtschaftsgebiet mit Exportüberschüssen angesehen werden.

Im folgenden soll ein Überblick gegeben werden über die Arten der Erzeugnisse, die den ostzonalen Außenhandel in erster Linie bestimmen. Ein Vergleich der Produktion dieser Erzeugnisse untereinander in verschiedenen Jahren ist aufschlußreich. Die Ergebnisse deuten auch hier auf Wandlungen der Konsumbedürfnisse und der industriellen Produktionen in der Sowjetzone hin.

Außenhandel der Sowjetzone nach ausgewählten Erzeugnissen 1952—1958¹⁾

Warenart	Einheit	1952	1954	1956	1958
<i>E i n f u h r</i>					
Elektroenergie	Mill. kWh	46,8	448,1	126,9	18,6
Steinkohle	1000 t	3940	6505	5641	7397
Eisenerz	1000 t	397,8	812,1	694,8 ²⁾	909,9 ²⁾
Stahl, Eisen	1000 t	177,0	173,9	203,6	387,6
Erdöl	1000 t	268	591	798	1127
Fleisch, Fleischwaren	1000 t	45,0	101,5	95,5	63,1
Weizen	1000 t	334	328	606	1292
Roggen	1000 t	49	610	482	207
<i>A u s f u h r</i>					
Elektroenergie	Mill. kWh	179,0	229,0	272,9	312,9
Braunkohlenbriketts	1000 t	2542	4097	4462	6190
Stickstoffdünger	1000 t N	41,3	62,6	89,6	95,6
Dieselmotoren	1000 t	105,2	222,4	206,4	275,8
PKW	St	63	913	1277	3895
Baumwollgewebe	1000 qm	3214	11818	11214	12566
		1035	3337	8818	10417

¹⁾ Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1960, S. 585 u. 586. ²⁾ Metallgehalt.

Bemerkenswert ist seit 1954 der starke Abbau der Einfuhr von Elektroenergie und die gleichzeitige ständige Steigerung ihrer Ausfuhr. Es liegt im Rahmen der machtvollen industriellen Expansion in der Zone ein immer größerer Bedarf an Steinkohle, Eisenerz, Stahl, Eisen und Erdöl vor. Auch Weizen und hier nicht aufgeführte Konsumgüter und Nahrungsmittel werden in hohem Maße aus den osteuropäischen Agrarländern eingeführt. Die amtliche Auswahl der Ausfuhrerzeugnisse zeigt deutlich, wie die Zone ihren Export zu einem großen Teil auf industrielle Erzeugnisse eingestellt hat. Wir erhalten eine Vorstellung von der nach dem zweiten Weltkrieg erfolgten Ausweitung der industriellen Produktion.

³⁾ Statistisches Jahrbuch für die Bundesrepublik Deutschland 1960, S. 584. Der Interzonenhandel ist hierbei nicht berücksichtigt.

Das Prinzip der Gleichheit im Chinahandel

Dietrich Eberhard/Groß, Hamburg

Am 2. September 1961 jährt sich zum hundertsten Male der Tag, an dem in Tientsin — nach langen und schwierigen, mit starker Unterstützung der Gesandten Englands und Frankreichs am Pekinger Kaiserhof geführten Verhandlungen — zwischen DEUTSCHLAND, d. h. dem König von Preußen „sowohl für Sich, als auch für die übrigen Mitglieder des Deutschen Zoll- und Handels-Vereins“ sowie den beiden Mecklenburg und den Hansestädten Bremen, Hamburg und Lübeck einerseits und China anderer-

seits ein „Freundschafts-, Handels- und Schifffahrts-Vertrag“ abgeschlossen wurde. Offiziell wird dieses Tages wohl weder in Deutschland noch in China gedacht werden, und zwar nicht nur aus Gründen der gegenwärtigen politischen Situation, sondern auf chinesischer Seite auch deswegen, weil dieser Vertrag mit Deutschland den „ungleichen Verträgen“ zugerechnet wird, die für rund hundert Jahre — vom Opiumkrieg bis zum zweiten Weltkrieg — die Souveränität Chinas beeinträchtigt haben, obwohl die Geschichte des deut-

schen Handels mit China in der Frühzeit von politischen Ambitionen völlig unbelastet ist. Es ist daher kein Zufall und kann nicht einfach als eine „Phrase aus dem kommunistischen Wortschatz“ abgetan werden, wenn die Regierung der Volksrepublik China bei jeder Gelegenheit die Gleichheit und den gegenseitigen Nutzen als Prinzip ihrer Außenhandelsbeziehungen betont. Auch die Präambel der handelsabkommensähnlichen Vereinbarung zwischen dem Ostausschuß der Deutschen Wirtschaft und dem China-Ausschuß zur Förderung des Außenhandels von 1957, die bei der amtlichen Veröffentlichung des Abkommens im Bundesanzeiger weggelassen wurde, enthält diese Formulierung.

Überschätzung des Chinahandels

Durch mehr als ein Jahrhundert hat sich unverändert die Überschätzung der Möglichkeiten erhalten, die der Handel mit China bietet, hervorgerufen durch die Größe des Landes und — mehr noch — durch die ungeheure Zahl der potentiellen Konsumenten, die von chinesischer Seite für Ende 1960 bereits mit über 700 Millionen angegeben wird. Schon 1843 bezeichnete der preußische Generalkonsul in Hamburg, Wilhelm O'Swald, in einer der Öffentlichkeit bis heute weithin unbekannt gebliebenen Denkschrift „die Emanzipation des chinesischen Handels als eines der wichtigsten Ereignisse unseres Jahrhunderts, wenn nicht in seinen jetzt noch unberechenbaren, nachhaltigen Folgen vielleicht das allerwichtigste und wohlthätigste Ereignis, welches die moderne Geschichte aufzuweisen haben wird“. Dabei gab es zu jener Zeit noch keine deutschen Firmengründungen in China, und die Ergebnisse der ersten Anknüpfungsversuche waren wenig ermutigend gewesen. Die Antwort des preußischen Staatsministers Rother enthielt daher auch nicht nur eine Warnung vor allzu großen Hoffnungen auf eine totale Umwälzung der seitherigen kommerziellen Beziehungen, sondern auch die Ablehnung der Errichtung einer staatlichen Handelsgesellschaft nach dem Vorbild der friderizianischen „Königlichen Asiatischen Compagnie“. In der zweiten Hälfte des 19. Jahrhunderts hat sich Deutschland zwar zu einem der bedeutendsten Handelspartner Chinas entwickelt, aber der Anteil Chinas am deutschen Außenhandel ist auch in der Zeit vor und nach dem ersten Weltkrieg immer relativ gering geblieben. Trotz aller Skepsis vor allem auf seiten der Behörden ist die Auffassung von den nahezu unbeschränkten Möglichkeiten des chinesischen Marktes

auch nach 1945 wieder hervorgetreten, geschickt genährt durch offizielle chinesische Verlautbarungen.

Bei dem Versuch, die Frage zu beantworten, welche Chancen der Chinahandel unter den gegebenen Voraussetzungen wirklich hat, muß berücksichtigt werden, daß die Erfahrungen in der Bundesrepublik seit 1949 nicht ohne Einschränkungen für die Beurteilung der voraussichtlichen künftigen Entwicklung herangezogen werden können. Denn der Warenaustausch zwischen der Bundesrepublik Deutschland und der Volksrepublik China ist von Anfang an durch außergewöhnliche Umstände beeinflusst worden, so daß es seit mehr als einem Jahrzehnt keine normale Situation gegeben hat. Schon die unregelmäßige Entwicklung der statistischen Ziffern deutet darauf hin.

Mit wieviel Vorbehalt aber selbst die sorgfältigste Statistik aufzunehmen ist, mag folgendes Beispiel beleuchten. Die unter „Portugiesische Besitzungen in INDIEN“ ausgewiesene Ausfuhr nach Macao, die vor 1952 und nach 1955 nur wenige hunderttausend DM im Jahre ausmachte, stieg 1953 auf 10,9 Mill. DM und 1954 sogar auf 12,5 Mill. DM, von denen jeweils rund 95 % nach China weitergeliefert wurden. Obwohl das den deutschen Genehmigungsbehörden bekannt war, wurden die Beträge nicht als Ausfuhren nach China über dritte Länder erfaßt, weil sie in den Genehmigungsanträgen und demgemäß in den statistischen Meldungen nur als Ausfuhr nach Macao aufgeführt waren. Dabei fielen Beträge von über 10 Mill. DM in den Jahren 1953 und 1954 durchaus ins Gewicht. Ebensowenig wurden natürlich Lieferungen statistisch erfaßt, die vom Käuferland ohne Wissen des deutschen Exporteurs nach China weitergeleitet wurden. Das war gleichfalls hauptsächlich in den Jahren 1953 bis 1955 der Fall, als der große Unterschied in den Listen des China-Embargos und des Ost-Embargos die kommunistischen Länder Europas geradezu einlud, sich als Transithändler für China zu betätigen. Besonders Polen und Jugoslawien waren darauf spezialisiert.

Auf der Einfuhrseite sind die Differenzen vergleichsweise gering. Im wesentlichen dürfte die deutsche Statistik chinesische Produkte richtig erfaßt haben. Eine Ausnahme bildet nur der Interzonenhandel, dessen Ziffern in der Bundesstatistik nicht enthalten sind. Auf diesem Wege kamen seit 1953 unterschiedliche Mengen chinesischer Produkte in die Bundesrepublik, deren Höchst- und Niedrigstwerte zwischen 0,1 Mill. DM (1953) und 5,8 Mill. DM (1954) schwankten.

Warenaustausch BR Deutschland — VR China
(In Mill. DM)

Position	1949	1950	1951	1952	1953	1954	1955	1956	1957	1958	1959	1960	1. Hj. 1961
Westdeutsche Ausfuhr nach China													
direkt	} 1,4 ¹⁾	47,8 ¹⁾	16,8 ¹⁾	0	79,0	43,4	20,1	57,5	173,0	593,8	469,1	337,8	43,8
über Drittländer				11,7	26,0	46,8	89,8	98,3	26,7	88,1	71,6	63,0	15,8
insgesamt	1,4	47,8	16,8	11,7	105,0	90,2	109,9	155,8	199,7	681,9	540,7	400,8	59,6
Westdeutsche Einfuhr aus China													
direkt	} 10,9 ¹⁾	2,7	0	0	12,2	4,3	21,8	40,2	42,2	101,2	99,7	119,4	42,2
über Drittländer ²⁾		59,0	204,9	73,9	127,5	147,2	170,9	182,7	129,8	144,3	178,4	171,9	40,8
insgesamt	10,9	61,7	204,9	73,9	139,7	151,5	192,7	222,9	172,0	245,5	278,1	291,3	83,0

¹⁾ Keine Aufgliederung nach direkter und indirekter Ausfuhr bzw. Einfuhr ausgewiesen.

²⁾ Ohne Bezüge chinesischer Produkte über das Interzonenhandelsabkommen.

1958, als der Warenaustausch mit China ziffernmäßig seinen bisher höchsten Stand erreichte (926,4 Mill. DM), nahm die Bundesrepublik hinter der Sowjetunion und knapp hinter der DDR den dritten Platz unter den Handelspartnern Chinas ein, in der Ausfuhr stand sie 1958 und 1959 — auch ohne Berücksichtigung der Umweglieferungen über dritte Länder — sogar an zweiter Stelle. Auf den nächsten Plätzen folgten 1958 im Gesamtvolumen mit geringem Abstand Hongkong und die Tschechoslowakei. Demgegenüber war China 1958 nur mit 1,36 % am Außenhandel der Bundesrepublik beteiligt und nahm selbst unter Einschluß des Warenaustausches über dritte Länder erst den 14. Platz unter unseren Handelspartnern ein.

Von 1950 bis 1957 war die Ausfuhr der Bundesrepublik nach China durch das Embargo beeinträchtigt, dessen Anfänge auf das Jahr 1948 zurückgehen und das gegenüber China praktisch mit der Errichtung der Volksrepublik wirksam wurde. Die Bundesregierung schloß sich ihm auf Ersuchen der damaligen Besatzungsmächte 1950 an. In der zweiten Jahreshälfte 1951, nachdem die Vereinten Nationen am 18. Mai ein internationales Handelsembargo gegen China und Nord-Korea empfohlen hatten, war die direkte Ausfuhr der Bundesrepublik nach China zum Erliegen gekommen und wurde erst Anfang 1953 wieder aufgenommen, als die Abwicklung der ersten Gegenseitigkeitsgeschäfte begann. Das gleiche gilt für die direkte Einfuhr als Folge der Zahlungssperre, die in der Bundesrepublik als einzigem europäischen Land verhängt werden mußte, nachdem in den USA ein Teil der Guthaben der Bank deutscher Länder vorübergehend gesperrt worden war.

Die Embargolisten im Spiegel der Statistik

Die deutsche Statistik spiegelt zum Teil die Änderungen wider, denen die China-Embargoliste im Laufe der Jahre unterworfen war. Auf Grund der Verschärfung vom 4. 8. 1953, die neben zahlreichen Waren des Maschinenbaus, der elektrotechnischen und der optischen Industrie vor allem sämtliche Walzwerkserzeugnisse umfaßte, ging die Ausfuhr 1954 nach dem Auslaufen der alten Lieferungsgenehmigungen schlagartig zurück und begann sich erst mit der zunehmenden An-

wendung des sogenannten Ausnahmeverfahrens allmählich wieder zu erhöhen. Die starke Ausweitung im Jahre 1958 ist nicht, wie aus dem zeitlichen Zusammenhang geschlossen werden könnte, in erster Linie das Ergebnis des Ostausschuß-Abkommens vom 27. 9. 1957, sondern die Folge zweier unabhängig voneinander eingetretener Ereignisse, nämlich der fühlbaren Lockerung des Embargos nach der autonomen Wiederangleichung des China-Embargos an das Ostembargo durch England im Sommer 1957 und des völligen Abbruchs der Handelsbeziehungen Chinas zu Japan im Mai 1958, in deren Auswirkung nach Japan vergebene Aufträge zu einem wesentlichen Teil an die deutsche eischaffende Industrie umgeleitet wurden, die in jenem Jahr zu allerdings stark gedrückten Preisen mengenmäßig rund 72 % der westeuropäischen Eisen- und Stahllieferungen nach China ausführte.

Wie einschneidend sich aber das Embargo auch auf die Handelsbeziehungen Chinas mit der Bundesrepublik ausgewirkt hat, es bildete keineswegs die einzige Schwierigkeit im Chinahandel. So war im Frühjahr 1953 der Anlaß zu der ersten Fühlungnahme des Ostausschusses mit der Berliner Delegation der damaligen chinesischen Dachgesellschaft für den Außenhandel mit nichtkommunistischen Ländern, der CNIEC, beispielsweise nicht die Absicht, Vorgespräche für ein Handelsabkommen zu führen, sondern der Wunsch nach einheitlichen und für die Kontraktpartner beider Länder gleichermaßen gültigen Liefer- und Zahlungsbedingungen und nach einer Regelung von Meinungsverschiedenheiten aus Lieferkontrakten. Teilweise handelte es sich dabei allerdings um mittelbare Auswirkungen der illegalen Embargoauswüchse, aber die Chinesen benutzten diese Tatsache geschickt, um ohne Rücksicht auf Gleichheit und gegenseitigen Nutzen völlig einseitige Bedingungen durchzusetzen.

Nach den Erfahrungen des Jahres 1951, als in der Bundesrepublik nicht genehmigungspflichtige oder genehmigte Lieferungen nach China widerrechtlich angehalten, gleichzeitig aber die chinesischen Vorauszahlungen oder die Gegenwerte der von den ahnungslosen deutschen Exporteuren gutgläubig eingereichten Verschiffungsdokumente blockiert wurden, war den Chinesen nicht zu verdenken, daß sie fortan sicher-

Hartgummi  *Kunststoffe*

NEW-YORK HAMBURGER

GUMMI-WAAREN COMPAGNIE

ANGESCHL.: DR. HEINR. TRAUN & SOHNE GMBH.

gehen und Zahlung erst leisten wollten, wenn die gelieferte Ware fremdem Zugriff entzogen war. Die Zahlungsbedingungen, die sich daraus entwickelten, waren vom chinesischen Standpunkt aus legitim, wenn auch für den deutschen Exporteur risikoreich und kostspielig. Gleichzeitig forderten die Chinesen für ihre Ausfuhren nach der Bundesrepublik ebenfalls Zahlung aus Akkreditiven gegen Verschiffungsdokumente in China. Für beide Seiten des Warenaustausches mußte daher der deutsche Kontraktpartner das volle finanzielle und politische Risiko tragen. Die Chinesen gingen jedoch über diese verständlichen Sicherheitsüberlegungen weit hinaus.

Der politische Akzent im chinesischen Deutschland-Handel

Das — nur in China veröffentlichte — erste Warenaustausch- und Zahlungsabkommen zwischen China und der DDR vom 10. 10. 1950 sieht in seiner Präambel auch die „Berücksichtigung der wirtschaftlichen Interessen West-Deutschlands“ vor. Es ist nicht ganz klar geworden, ob dadurch der Anspruch auf einen „gesamtdeutschen“ Chinahandel über die DDR zum Ausdruck gebracht werden sollte, jedenfalls war aber der Versuch festzustellen, einen politischen Akzent in das westdeutsche Chinageschäft hineinzutragen. Eine Ostberliner Gesellschaft, die China Export Co. GmbH, wurde in den Abschluß von Kontrakten westdeutscher Firmen mit der CNIEC-Delegation in Berlin (-Ost) eingeschaltet; sie unterzeichnete die westdeutschen China-Kontrakte „for and on behalf“ CNIEC. Es bedarf keiner Begründung, daß eine solche Handhabung untragbar war. Nach einer Übergangszeit versagte daher die Bundesregierung derartigen Kontrakten die Genehmigung. Daraufhin gaben die Chinesen nach; wenig später wurde das Problem durch die Auflösung der CNIEC-Vertretung in Berlin (-Ost) gegenstandslos.

In die gleiche Richtung zeigte der Versuch der chinesischen Außenhandelsgesellschaft, den westdeutschen Kontraktpartnern eine Schiedsgerichtsklausel mit Berlin (-Ost) als Sitz eines etwaigen Schiedsgerichts aufzuzwingen. Auch hier versuchte die Bundesregierung, die deutschen Firmen durch ein Verbot vor den unübersehbaren Auswirkungen dieser Bindung zu schützen, mit dem gleichzeitig verhindert werden sollte, daß es dem chinesischen Außenhandelsmonopol gelang, die Vielzahl der individuellen Kontrahenten auf deutscher Seite gegeneinander auszuspielen. Dieses Problem, das die Gemüter zeitweise heftig bewegte, spielte jahrelang eine große Rolle; erst bei den Verhandlungen in Peking räumte der chinesische Delegationsleiter und Stellvertretende Außenhandelsminister Lu Shu-chang ein, daß in den Liefer- bzw. Kaufkontrakten die Festlegung von Arbitrageorten in Ländern, mit denen die Bundesrepublik keine diplomatischen Beziehungen unterhält, nicht zumutbar sei und daher nicht akzeptiert zu werden brauche. Wie sich nach Ablauf des Ostausschuß-Abkommens gezeigt hat, war der Komplex damit jedoch nur insoweit erledigt, als es sich um den Sitz des Schiedsgerichts in Berlin(-Ost) handelte.

Die Arbitragefrage und das Gleichheitsprinzip

Schon bevor die Arbitragefrage akut wurde, waren die Chinesen ohne Not von dem von ihnen aufgestellten Gleichheitsprinzip zum Nachteil ihrer deutschen Kontraktpartner abgewichen. Sie verlangten nicht mehr und nicht weniger als die bedingungslose Anerkennung der von ihren staatlichen Warenprüfungsbüros ausgestellten Qualitäts-, Mengen- und/oder Gewichtsbescheinigungen usw., und zwar sowohl für die Prüfung ihrer Produkte vor Abgang vom chinesischen Verschiffungshafen als auch für die Prüfung der deutschen Erzeugnisse nach Ankunft im chinesischen Bestimmungshafen. Diese Zertifikate sollten „final and binding“ sein und dem deutschen Kontraktpartner nicht einmal das Recht zu Mängelrügen bei nichtkontraktgemäßen chinesischen Lieferungen zugestehen, noch viel weniger die Anrufung einer neutralen Instanz.

Anfang 1954 wurde in Deutschland eine vom 6. 11. 1953 datierte „Vertrauliche Weisung“ der CNIEC an die chinesischen Handelsfirmen in China bekannt, die eingehende Richtlinien für Abschlüsse mit dem Ausland enthielt. Dazu gehörte u. a. die Gestellung eines verfallsbedrohten Reuegeldes in Höhe von 2 bis 3 % des Kaufpreises, das bei Kontraktabschluß bei einer chinesischen Bank hinterlegt werden mußte, und ein mindestens 15tägiges Zahlungsziel für alle Lieferungen nach China, gerechnet von der Ankunft der Ware im chinesischen Bestimmungshafen. In Ziffer 9 dieser Richtlinien heißt es unverblümt:

„It is well to note that according to our information despite such harsh terms suppliers from abroad have already begun to accept them... because the trade is valuable and promising.“

Als die deutsche Wirtschaft sich gegen die zunehmende Einseitigkeit der Liefer- und Zahlungsbedingungen durch die Chinesen zur Wehr setzte und das Bundeswirtschaftsministerium nach längerem Zögern Mindestbedingungen für die Ausfuhr nach der Volksrepublik China festsetzte (Bundesanzeiger vom 9. 11. 1954), zeigten sich die Chinesen verärgert und sprachen von Diskriminierung, weil die Vorschrift sich nur auf die Ausfuhr nach China bezog. Tatsächlich handelte es sich nach Zeitpunkt und Inhalt aber um eine reine Abwehrmaßnahme.

Kurz darauf trat ohne erkennbaren Grund eine auffällige Zurückhaltung der chinesischen Stellen beim Einkauf in der Bundesrepublik in Erscheinung; außerdem wurde bei Bestellungen deutscher Erzeugnisse in Drittländern die Verschiffung von außerdeutschen Häfen aus vorgeschrieben. Der Zusammenhang mit den deutschen Mindestbedingungen lag nahe, aber es gab andererseits auch potentielle Gründe auf der politischen Ebene für das chinesische Vorgehen, die der Einflußnahme der deutschen Wirtschaft entzogen waren. Rückblickend gewinnt die letztere Auffassung größeren Anspruch auf Wahrscheinlichkeit. Denn einmal wurde der Boykott nach ungefähr einem Jahr ebenso plötzlich und unmotiviert, wie er begonnen hatte, wieder abgeblasen, obwohl die deutschen Be-

stimmungen unverändert weitergalten. Zum anderen wiederholte sich im Sommer 1960 die gleiche Erscheinung, ohne daß von deutscher Seite irgendein Vorwand geliefert worden wäre. Die chinesischen Maßnahmen waren diesmal sogar noch härter als 1954/55, sie schlossen nämlich für ganze Gruppen der deutschen Industrie die Ablehnung von Einreisevisen zum Besuch der letzten Herbstmesse in Kanton ein.

Ihren Niederschlag in der Außenhandelsstatistik finden derartige Ereignisse wegen des zeitlichen Zwischenraumes zwischen Auftragserteilung und Lieferung naturgemäß erst Monate später. Die ziffernmäßig stärkste Auswirkung des ersten Boykotts war von Oktober 1955 bis März 1956 festzustellen, diesmal beginnen sich die Einschränkungen anscheinend seit April 1961 nachhaltig auszuwirken, da die Abschwächung im zweiten Halbjahr 1960 auch die Ausfuhr unserer westeuropäischen Konkurrenzländer, zum Teil sogar noch stärker, betraf. Während die chinesischen Außenhandelsorganisationen 1955 schließlich nachgaben, scheinen sie heute auf dem besten Wege zu sein, eine in der Bundesrepublik angeblich bestehende „Diskriminierung“ zu beseitigen — das Verbot der Vereinbarung von „Ostarbitrage“.

Die deutschen Mindestbedingungen hatten 1955 mehr und mehr dazu geführt, die Gleichheit der Bedingungen herzustellen, indem die Chinesen ihre Bezüge aus der Bundesrepublik in zunehmendem Maße gegen Verschiffungsdokumente bezahlten, wie sie es von den Abnehmern ihrer Erzeugnisse verlangten. Auch ließen sie über die Verbindlichkeit ihrer Warenprüfungsbescheinigungen im Gegensatz zu vorher plötzlich mit sich reden. Die Ostarbitrageklausel wird dagegen am 1.9.1961 mit dem Inkrafttreten des Außenwirtschaftsgesetzes stillschweigend wegfallen, weil die Ressorts anscheinend nicht beabsichtigen, dieses Verbot zu erneuern. Damit werden Ausfuhrkontrakte, in denen Peking als Sitz eines eventuellen Schiedsgerichts vereinbart ist, zulässig und darüber hinaus zum ersten Male deckungsfähig im Sinne der Bestimmungen für die Gewährung von Bundesbürgschaften für Ausfuhrgeschäfte, allerdings mit der — allgemein geltenden — Einschränkung, daß der Bund von seiner Haftung frei ist, wenn durch eine rechtskräftige, auch schiedsgerichtliche, Entscheidung festgestellt ist, daß die Lieferung nicht in vollem Umfang mit irgendeiner Kontraktbedingung übereinstimmt. Der Nachweis, daß es sich im Einzelfall um eine politisch beeinflusste Entscheidung gehandelt habe, die mit rechtsstaatlichen Grundsätzen nicht zu vereinbaren ist, wird bei Schiedsgerichten in Peking, deren — ausschließlich chinesische — Mitglieder der deutsche Kontraktpartner aus einer Liste des China-Ausschusses zur Förderung des Außenhandels auswählen kann bzw. muß, nur sehr schwer zu führen sein. Die wenigen Erfahrungen, die bisher mit Pekinger Schiedsgerichten gemacht wurden, sind keineswegs ermutigend; sie beziehen sich allerdings anscheinend nur auf Qualitätsdifferenzen bei Bezügen aus China. Trotzdem wird sich die einseitige Peking-Arbitrage auf beiden Seiten des Warenaustausches vermutlich nach Wegfall des Verbots relativ schnell durchsetzen, zumal schon mehrere Breschen in

die Barriere geschlagen sind, weil bereits seit Jahren generelle Ausnahmegenehmigungen für bestimmte Erzeugnisse der chemischen und der EBM-Industrie bestehen und die Einhaltung des Verbots im übrigen nicht kontrolliert wurde.

Embargo und Diskriminierung

Die Chinesen, die es mit der Gleichheit nicht sonderlich genau nehmen, sobald sie zu ihren eigenen Interessen im Widerspruch steht, sind erfahrungsgemäß immer schnell mit Protesten bei der Hand, wenn sie sich benachteiligt fühlen. Nicht jede Ungleichheit ist jedoch eine Benachteiligung und nicht jede faktische Benachteiligung gegenüber anderen Ländern eine Diskriminierung.

Die Embargobeschränkungen sind einerseits zweifellos eine Diskriminierung, andererseits eine Einschränkung der Souveränitätsrechte, deren vertragliche Gestaltung durch den Druck der amerikanischen Gesetzgebung veranlaßt war, die die Auslandshilfe von der Übernahme innerstaatlicher amerikanischer Bestimmungen abhängig machte. Besonders diskriminierend und politisch nicht gerechtfertigt war die Sonderbehandlung Chinas von 1951 bis 1957, als es sogar gegenüber der Sowjetunion und den kommunistischen Ländern in Osteuropa in erheblichem Umfang benachteiligt war. Die Chinesen haben aber Verständnis dafür gezeigt, daß die Bundesregierung in dieser Frage gebunden war und auf Grund der politischen Situation von den ihr trotz der vertraglichen und moralischen Bindungen verbliebenen Rechten keinen Gebrauch gemacht hat, solange die anderen Verbündeten der USA „stillhielten“. Deswegen haben sie auch die Vorverhandlungen über das Ostauschuß-Abkommen trotz des Sonderembargos geführt und das Problem in Peking nicht angeschnitten.

Die Mindestbedingungen und das Verbot der Ostarbitrage können dagegen von chinesischer Seite nicht zu Recht als diskriminierend empfunden werden. Sie waren nur die Antwort auf nicht einmal erfolgreiche Versuche der chinesischen Außenhandelsgesellschaft, das Übergewicht ihrer Monopolstellung in unbilliger Weise zur Festsetzung von Bedingungen auszunutzen, die den deutschen Kontraktpartnern weder die Gleichheit zugestanden noch international üblich waren. Da es nicht auf die Form, sondern den materiellen Gehalt der in Frage stehenden Vorschriften ankommt, ist der Wegfall des Verbots der Vereinbarung von Ostarbitrage zu bedauern, nicht zuletzt unter dem Gesichtspunkt, daß eine Ausbreitung dieser Klausel die Unsicherheit verstärkt, die insbesondere die früher unbekannteren Qualitätsmängel der chinesischen Lieferungen in den beiden letzten Jahren hervorgerufen haben. Dies wird nach den Erfahrungen der Nachkriegszeit aller Wahrscheinlichkeit dazu führen, daß der Anteil der direkten Einfuhren an den Gesamtbezügen chinesischer Produkte wieder zurückgeht, der nur 1958 und 1960 knapp über 40 % gelegen hatte. Eine solche Tendenz würde aber auch im Widerspruch zu den erklärten Wünschen der Chinesen stehen, die nur den direk-

ten Warenaustausch werten und deshalb immer wieder Maßnahmen zur Steigerung der deutschen Einfuhren gefordert haben.

Allerdings sind die chinesischen Stellen im Unrecht, wenn sie in den deutschen Einfuhrbeschränkungen eine Diskriminierung sehen. Die Handelsbilanz — namentlich des direkten Austausches — ist zwar abgesehen von 1955, als sie annähernd ausgeglichen war, ständig für die Chinesen passiv gewesen, aber dieses Ergebnis teilt China mit den meisten Handelspartnern der Bundesrepublik. Daß ihm die Möglichkeit zum Ausgleich oder wenigstens zu einer besseren Relation nicht durch Einfuhrzugeständnisse gegeben wird, die selbst unseren Haupthandelspartnern verwehrt sind, können die Chinesen nicht im Ernst als diskriminierend empfinden, denn sie werden ja dabei gegenüber dritten Ländern nicht benachteiligt.

Auch für denjenigen, der die restriktive Importpolitik der Bundesregierung auf dem Ernährungs- und dem Textilsektor nicht billigt, ist klar, daß den chinesischen Forderungen, die Einfuhr kontingentierter, teilweise sogar der Marktordnung unterliegender Waren in der Größenordnung von Millionenbeträgen freizugeben, nicht entsprochen werden kann, daß solche Forderungen nicht einmal den Anspruch erheben können, realistisch zu sein. Würde China bereit sein, seine Grenzen für deutsche Waren zu öffnen, die aus den kommunistischen Ländern nicht eingeführt werden dürfen oder deren Einfuhr von dort mengenmäßig begrenzt wäre? Bei allem Verständnis für das noch immer bilaterale Denken der Chinesen, deren Außenhandel sich zu 90 % im Rahmen zweiseitiger Abkommen entwickelt, darf erwartet werden, daß sie diesen Gesichtspunkten zugänglich sind und nicht Erwartungen hegen, denen sie selbst im umgekehrten Fall auch nicht entsprechen würden. Eine andere Frage ist freilich, ob die Ressorts im Falle Chinas wie bei zahlreichen anderen Ländern wirklich alle bestehenden Möglichkeiten ausschöpfen, um den permanenten Ausfuhrüberschuß der Bundesrepublik zu vermindern, wobei natürlich nicht an Maßnahmen gedacht ist, die die Ausfuhr erschweren.

Die deutsche Haltung im Chinageschäft

Grundsätzlich muß aber einmal ausgesprochen werden, daß die deutschen Behörden seit der Wiederanknüpfung der direkten Handelsbeziehungen in der zweiten Jahreshälfte 1952 bestrebt waren, besonders günstige Voraussetzungen für das Chinageschäft zu schaffen. Bei der Zulassung von Gegenseitigkeitsgeschäften im Sommer 1952 haben Bundeswirtschaftsministerium und Bank deutscher Länder auf die damals generell vorgeschriebene Devisenspitze verzichtet. Ausfuhrgeschäfte nach China wurden 1952 trotz der einseitigen Tendenz, die in der ständigen Verschärfung des China-Embargos zum Ausdruck kam, wieder als förderungswürdig anerkannt und damit gegen die sogenannten politischen Risiken deckungsfähig. Abweichend von der üblichen Handhabung wurde auch für die Bezahlung der Einfuhren im Rahmen von Gegenseitigkeitsgeschäften mit China die Verwendung von Einfuhrrechten zu-

gelassen. Später wurde die Einfuhr einer Reihe chinesischer Waren „quasi-liberalisiert“, obwohl es sonst für Bezüge aus kommunistischen Ländern nur das Einzelgenehmigungsverfahren gab.

Als dieses System im Herbst 1960 fortfiel, betraf die Änderung nicht etwa China allein, sondern alle Länder, auf die es angewandt worden war. Schließlich gab es Sonderregelungen, durch die China für eine gewisse Zeit sogar gegenüber Ländern mit vertraglichen Einfuhrquoten bevorzugt war. Das Musterbeispiel dafür ist die Einfuhr von Honig in den Jahren 1955/56. Natürlich war es nicht berechtigt, von einer Diskriminierung zu sprechen, als die Sonderbestimmungen zugunsten Chinas, auf die sich einige Länder in Handelsvertragsverhandlungen berufen hatten, an die allgemein gültigen Vorschriften angeglichen wurden, wenn darin auch zugegebenermaßen eine vorübergehende Verschlechterung der Einfuhrmöglichkeit für chinesischen Honig lag.

Aber nicht nur von deutscher, auch von chinesischer Seite könnte durchaus mehr getan werden, um den direkten Absatz chinesischer Produkte in der Bundesrepublik zu vergrößern. Die früher sprichwörtliche Einhaltung der Kontraktbedingungen durch die chinesischen Lieferanten, besonders in bezug auf Qualität und Lieferzeit, gehört dazu. Die Schwierigkeiten Chinas seit der vorjährigen Mißernte sind in deutschen Fachkreisen bekannt und werden auch entsprechend in Rechnung gestellt. Es ist aber nicht zu vertreten und auch durch die gegenwärtige außergewöhnliche Situation nicht gerechtfertigt, daß die chinesischen Außenhandelsgesellschaften während der Messe in Kanton ohne Vorbehalte Lieferkontrakte abschließen, deren Erfüllung problematisch ist, und daß sie glauben, sich der eingegangenen Lieferverpflichtungen dann einfach mit der Zahlung der vergleichsweise geringfügigen Vertragsstrafe entledigen zu können.

Demgegenüber haben es die chinesischen Außenhandelsgesellschaften anscheinend nicht in der Hand, den Schwierigkeiten zu begegnen, die sich für sie ebenso wie für die deutschen Importeure aus den Reexporten chinesischer Produkte durch die osteuropäischen Länder ergeben, die gleichermaßen durch ihre Preisgestaltung wie durch ihre Unberechenbarkeit den Markt ständig beeinflussen und schon wiederholt bis zum völligen Zusammenbruch gestört haben. Bei den Verhandlungen in Peking erklärte der chinesische Delegationsleiter zwar, die kommunistischen Empfängerländer seien vertraglich am Weiterverkauf ihrer Einfuhren aus China gehindert; die Statistik zeigt jedoch, daß nach einem vorübergehenden Rückgang schon 1959 wieder eine starke Zunahme zu verzeichnen war, die darauf schließen läßt, daß es den Chinesen nicht gelungen ist, mit ihren Abnehmern im sozialistischen Weltmarkt zu einer verbindlichen Regelung in diesem Punkte zu kommen. Vielleicht hätte sich eine Änderung erreichen lassen, wenn die Ressorts der Anregung gefolgt wären und nach Inkraftsetzung des Ostauschuß-Abkommens die Einfuhr chinesischer Produkte aus Drittländern nicht mehr zugelassen hätten, wie es ursprünglich vorgesehen war.

Das Ostausschuß-Handelsabkommen

Besonders eindringlich waren die chinesischen Vorstellungen gegen die angebliche Diskriminierung ihres Landes im Falle der Änderung des Deutschen Zolltarifs mit Wirkung vom 1. 1. 1958. Durch diese Änderung wurde eine noch auf dem Versailler Vertrag basierende Vorschrift aufgehoben, nach der allen „Siegermächten“ die Zoll-Meistbegünstigung zu gewähren war. Die neue Bestimmung stellte auf die Gegenseitigkeit ab, gleichgültig ob sie das Resultat vertraglicher Übereinkunft, autonomer Maßnahmen im Ausland oder einfach der tatsächlichen Behandlung ist, weil z. B. der fremde Zolltarif keine gespaltenen Sätze kennt. China wurde in dieser Neuregelung zusammen mit wenigen asiatischen und südamerikanischen Ländern die Zollmeistbegünstigung in der Bundesrepublik versagt. Der Zeitpunkt des Inkrafttretens — 3 Monate nach Abschluß des Ostausschuß-Handelsabkommens — war nun zweifellos nicht glücklich gewählt.

Für ein Regierungssystem mit allumfassenden Vollmachten wie das chinesische ist es verständlicherweise nicht vorstellbar, daß es sich bei einer solchen Maßnahme nicht um eine wohlberechnete Absicht handeln sollte, die Absicht nämlich, das eben geschlossene Handelsabkommen zu sabotieren und zu diesem Zweck China zu diskriminieren. Daß es sich einfach um eine „Panne“ handelte, wollten die Chinesen nicht einmal glauben, als es ihnen freimütig gesagt wurde. Tatsächlich hatte das Bundesfinanzministerium die neue Länderliste des Zolltarifs mit anderen Ressorts nicht abgestimmt. Das Auswärtige Amt, das Bundeswirtschaftsministerium und das Bundesernährungsministerium wußten weder, daß eine solche Neuregelung in Vorbereitung war, noch erst recht, welchen Inhalt sie haben würde. Sie wurden von der Bekanntmachung ebenso überrascht wie die deutschen Importeure und die Chinesen. Nach Verhandlungen von verhältnismäßig kurzer Dauer, die im übrigen schon eingeleitet waren, bevor die Chinesen von der Neuregelung Kenntnis erlangt hatten, wies das Bundesfinanzministerium am 14. 8. 1958 die Zollverwaltung an, Waren aus der Volksrepublik China bis auf weiteres nach dem Grundsatz der Meistbegünstigung zu behandeln. Das Bundesfinanzministerium entschloß sich auf das von den anderen Ressorts unterstützte Drängen der Wirtschaft zu diesem Schritt, obwohl seine Maßnahme berechtigt gewesen war. Im Gegensatz zu der weitverbreiteten Ansicht haben nämlich die kommunistischen Länder keineswegs alle einen Einheitstarif, und China gehört zu denen, die nach wie vor unterschiedliche Sätze für meistbegünstigte und andere Waren anwenden. China wurde also auch auf diesem Gebiet ein Entgegenkommen gezeigt, das anderen Handelspartnern unter gleichen Voraussetzungen versagt war. Es ist trotzdem nicht bekanntgeworden, daß die chinesische Regierung diese Geste zum Anlaß genommen hätte, um Waren aus der Bundesrepublik nun ebenfalls die Zoll-Meistbegünstigung zu gewähren.

Die meisten der Schwierigkeiten im Handel zwischen der Bundesrepublik und der Volksrepublik China waren durch das Ostausschuß-Abkommen vom 27. 9. 1957

ausgeräumt. In Ziffer 6 des Abkommens waren als einheitlicher Zahlungsmodus für Ein- und Ausfuhren unwiderrufliche Akkreditive vorgesehen. Gemäß Ziffer 7 hatten der Lieferant und der Käufer das Recht, Warenprüfungen vornehmen zu lassen und eventuelle Ansprüche ohne Rücksicht auf das Ergebnis der Warenprüfung des anderen Kontraktpartners geltend zu machen, und als Arbitrageort bestimmte Ziffer 9 generell Zürich. Diese Bestimmungen stellten die Gleichheit beider Kontraktpartner auf Gebieten her, die jahrelang umstritten waren. Sie konnten sich jedoch nicht voll auswirken, weil das Abkommen auf chinesischen Wunsch keine automatische Verlängerungsklausel enthielt und die Chinesen nicht nur seine Verlängerung ablehnten, sondern sich auch an Verhandlungen über ein neues Abkommen nicht interessiert zeigten.

Die Gründe dieser chinesischen Haltung sind nicht bekannt. Die Unausgeglichenheit der Handelsbilanz scheidet wohl aus, denn sie ist in ihrer außergewöhnlichen Höhe der Jahre 1958 und 1959 das Ergebnis der Sondergeschäfte nach dem Verzicht Chinas auf Einfuhren aus Japan, obwohl die Lieferungen Chinas in die Bundesrepublik von 1957 auf 1958 bemerkenswert zugenommen haben und weiter eine steigende Tendenz zeigen, woraus auf die Wirksamkeit derjenigen Bestimmungen des Abkommens geschlossen werden kann, die die Förderung des direkten Warenaustausches bezweckten. Ob politische Gründe maßgebend waren, ist schwer zu übersehen. Allerdings war von chinesischer Seite der Wunsch geäußert worden, der nächste Schritt sollte ein staatliches Abkommen sein; auch waren die Chinesen an einer ständigen Außenhandelsvertretung interessiert, wie sie die osteuropäischen Länder in Frankfurt unterhalten. Es ist bei der Empfindlichkeit der Chinesen in Prestigefragen nicht ganz ausgeschlossen, daß die zurückhaltende Reaktion der Bundesregierung zum Anlaß der ablehnenden Haltung gegenüber der Verlängerung oder Erneuerung des Ostausschuß-Abkommens genommen worden ist.

Aber es hat auch Bericht gegeben, nach denen der Inhalt des Abkommens einigen Instanzen in Peking mißfallen habe. Wenn es sich dabei auch um Spekulationen handelt, so hat doch die Erfahrung gezeigt, daß diejenigen Bestimmungen, über die in den Vorgesprächen jahrelang ohne Ergebnis verhandelt und in Peking hart gerungen wurde, mit Ablauf des Abkommens von den chinesischen Außenhandelsgesellschaften nicht weiter als Grundlage für das Geschäft betrachtet wurden. Das gilt für die Unverbindlichkeit der Ergebnisse einseitiger Warenprüfungen und für die Arbitrage an einem neutralen Ort, wo die Chinesen mit Erfolg alle Anstrengungen unternommen haben, um den für ihre deutschen Kontraktpartner ungünstigen status quo ante möglichst schnell wiederherzustellen. Es wäre bedauerlich, wenn die erreichte Gleichheit der Bedingungen als Moment gegen die Verlängerung des Abkommens gewertet worden sein sollte.

Das Jubiläumsjahr 1961 wäre jedenfalls ein geeigneter Anlaß, die Gespräche wieder aufzunehmen und auf der Basis der Gleichheit und des gegenseitigen Nutzens ein neues Handelsabkommen zu vereinbaren.