

SWP-Studie

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für Internationale
Politik und Sicherheit

Hanns Günther Hilpert

Chinas Handelspolitik

Dominanz ohne Führungswillen

S 22
November 2013
Berlin

Alle Rechte vorbehalten.

Abdruck oder vergleichbare Verwendung von Arbeiten der Stiftung Wissenschaft und Politik ist auch in Auszügen nur mit vorheriger schriftlicher Genehmigung gestattet.

SWP-Studien unterliegen einem Begutachtungsverfahren durch Fachkolleginnen und -kollegen und durch die Institutsleitung (*peer review*). Sie geben ausschließlich die persönliche Auffassung der Autoren und Autorinnen wieder.

© Stiftung Wissenschaft und Politik, Berlin, 2013

SWP

Stiftung Wissenschaft und Politik
Deutsches Institut für
Internationale Politik und
Sicherheit

Ludwigkirchplatz 3-4
10719 Berlin
Telefon +49 30 880 07-0
Fax +49 30 880 07-100
www.swp-berlin.org
swp@swp-berlin.org

ISSN 1611-6372

Inhalt

- 5 **Problemstellung und Schlussfolgerungen**
- 7 **Chinas Aufstieg –
Konsequenzen für die Handelspolitik**
- 7 Blitzkarriere im Welthandel
- 10 Wachsende Dominanz in der
internationalen Handelspolitik
- 12 **Chinas Handelspolitik im 21. Jahrhundert:
Entwicklungen und Erfahrungen**
- 12 Multilaterale Ebene
- 12 *Unvollständige Umsetzung der
WTO-Beitrittsverpflichtungen*
- 13 *Diskriminierung in der WTO*
- 15 *Zunehmend aktive Beteiligung am
WTO-Streitschlichtungsmechanismus*
- 16 *Passivität in der Doha-Welthandelsrunde*
- 19 Unilaterale Ebene
- 20 Bilaterale Ebene
- 20 *Bilaterale und regionale Freihandelsabkommen*
- 22 *Rivalisierende Freihandelsstrategien für den
asiatisch-pazifischen Raum*
- 25 **Die Innenverhältnisse der
chinesischen Handelspolitik**
- 25 Institutionelle Ebene: Institutionen und Akteure
- 27 Prozessuale Ebene: Verhandlungen,
Gesetzgebung, Implementierung
- 29 Verbindung zur Außenpolitik
- 31 **Handelspolitische Perspektiven für
China und Europa**
- 31 Keine gesicherten Prognosen für
Chinas Handelspolitik
- 32 *Szenario 1: Liberalisierung*
- 33 *Szenario 2: Protektionismus*
- 33 *Szenario 3: Bilateralismus*
- 34 Schlussfolgerungen für Europas Handelspolitik
- 36 **Anhang**

*Dr. Hanns Günther Hilpert ist stellvertretender Leiter der
Forschungsgruppe Asien*

**Chinas Handelspolitik
Dominanz ohne Führungswillen**

In weniger als 30 Jahren ist China von einem marginalen Akteur im Welthandel zu der in absoluten Zahlen größten Handelsnation aufgestiegen. Insbesondere Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation (World Trade Organization, WTO) Anfang des 21. Jahrhunderts hat der Integration des Landes in die Weltwirtschaft einen mächtigen Schub verliehen. Selbst bei Abflachung der bestehenden binnen- und außenwirtschaftlichen Wachstumstrends ist absehbar, dass China den internationalen Handel künftig ähnlich dominieren wird wie einst die USA bis in die 1970er Jahre. Der Aufstieg Chinas zur führenden Handelsnation hat unmittelbare Wirkungen auf Produktion und Einkommen seiner Handelspartner und mittelbare Konsequenzen für die multilaterale Handelspolitik. China steht im Zentrum zahlreicher Handelskonflikte und nimmt eine immer wichtigere Rolle in der Gestaltung der internationalen Handelsbeziehungen und -strukturen ein, ohne bisher aber über die Fähigkeit und den Willen zur Führerschaft zu verfügen. Daher stellt sich die drängende Frage nach den Implikationen des chinesischen Aufstiegs für die internationale Handelspolitik, zumal China in keinem anderen Bereich der internationalen Politik schon heute so dominant und einflussreich ist. Vor diesem Hintergrund geht es in der Studie um die jüngsten Entwicklungen und Tendenzen der chinesischen Handelspolitik, ihre Institutionen und inneren Entscheidungsmechanismen.

Trotz weitreichender Marktöffnungen und Liberalisierungen bleibt Chinas Umsetzung der WTO-Beitrittspflichten unvollständig. Defizite bestehen insbesondere bei der Beachtung der allgemeinen WTO-Prinzipien wie etwa Nichtdiskriminierung, Transparenz, Rechtsstaatlichkeit. Die Periode unilateraler außenwirtschaftlicher Liberalisierung Chinas gehört der Vergangenheit an. Mit Blick auf die Einkommens- und Beschäftigungsentwicklung lag die außenwirtschaftliche Priorität der Hu-Wen-Administration (2002–2012) auf dem Schutz der großen Staatsunternehmen und dem Aufbau wettbewerbsfähiger und weltmarktfähiger Industrien.

Zwar hat die wachsende Präsenz Chinas in Welthandel und WTO zu Friktionen geführt, aber die vor dem WTO-Beitritt geäußerten Befürchtungen, China würde das multilaterale System untergraben, haben

sich nicht bewahrheitet. Das Land gebärdet sich im WTO-Welthandelssystem wie ein etablierter Akteur: Es verstößt zwar gegen Regeln und misst dabei seinen handelspolitischen Interessen mehr Bedeutung zu als der Existenz und Stabilität des Gesamtsystems. Generell hält es aber am Status quo fest und orientiert sich pragmatisch-opportunistisch an den eigenen wirtschaftlichen Interessen. Beispielsweise nimmt China als Beschwerdeführer oder Beschuldigter aktiv am WTO-Streitschlichtungsmechanismus teil. Da das Land auch nachteilige Panelentscheide vertragskonform umsetzt, bietet die WTO-Streitschlichtung gute Chancen, Handelskonflikte zu entpolitisieren und einer juristisch objektivierbaren Lösung zuzuführen.

China hätte von einem Abschluss der Doha-Welthandelsrunde wenig zu gewinnen, bei einem Scheitern aber als außerordentlich weltmarktabhängige Handelsnation viel zu verlieren. Das Land spielt im multilateralen Verhandlungsprozess eine ambivalente Rolle: Einerseits verhält es sich in Verhandlungen zurückhaltend und passiv, andererseits reduzieren die erfolgreichen Weltmarktoffensiven der chinesischen Industrie die Kompromissbereitschaft der Schwellenländer im Marktzugang für Industrieprodukte, denn diese Länder müssten bei Marktöffnungen weitere Umsatz- und Gewinneinbußen befürchten.

Auf der bilateralen Ebene hat China bislang mit 13 Partnern Freihandels- und wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen vereinbart. Bilateralismus erlaubt China seinen Großmachtstatus auszuspielen und stärkt mittelbar die auf China ausgerichteten Zentrums-Peripherie-Beziehungen Asiens. Gleichwohl befindet sich das Land im globalen handelspolitischen Bilateralismusswettbewerb in der Defensive, da die atlantischen und pazifischen Freihandelsinitiativen der Industrieländer China diskriminieren würden.

Der Blick auf Akteure, Institutionen, Interessen und Debatten in Chinas Handelspolitik zeigt, dass die simple Vorstellung von einer einheitlich agierenden chinesischen Außenhandelspolitik nicht aufrechterhalten werden kann. Jede pauschale Charakterisierung der Handelspolitik Chinas als liberal oder merkantilistisch, als WTO-konform oder WTO-vertragsbrüchig ließe sich in der komplexen chinesischen Wirklichkeit einfach widerlegen. Die unterschiedlichen Akteursinteressen und die vielfältigen Handlungs- und Einflussmöglichkeiten lassen vielmehr erkennen, wie widersprüchlich und wenig berechenbar Chinas Handelspolitik ist. Generell können Chinas handelspolitische Strukturen als pluralistisch, intransparent, reaktiv und unwägbar charakterisiert

werden. Zwar sind die allgemeinpolitischen Prioritäten Chinas ausschlaggebend für inhaltliche Ausrichtung und institutionelle Ausgestaltung der Handelspolitik. Doch die tatsächliche Politik folgt nicht in erster Linie Paradigmen oder Strategien, sondern vielmehr nüchternen Erwägungen oder einer kruden staatswirtschaftlichen Interessenpolitik. So ist Chinas Handelspolitik offen für Einfluss von außen, manchmal auch für nationalistische Instrumentalisierungen. Sowohl Regierungsakteure als auch regionale und wirtschaftliche Interessengruppen bestimmen den Lauf der Verhandlungs- und Implementierungsprozesse mit. Die aus diesem Grund zuweilen mangelhafte Umsetzung verbindlicher handelspolitischer Vereinbarungen entwertet China als seriösen Verhandlungspartner.

Chinas Handelspolitik befindet sich im ständigen Wandel. Während unter Hu Jintao und Wen Jiabao die zentralen Regierungsinstitutionen an Einfluss verloren haben, wurden die Interessengruppen immer stärker. Die liberale Episode unter Premierminister Zhu Rongji mit einem mächtigen Handelsministerium und effizienten Verhandlungsmechanismen ist bereits Geschichte. Offen bleibt, ob sich in der Regierungszeit von Xi Jinping und Li Keqiang der Trend zum Staatskapitalismus und Protektionismus fortsetzen wird oder ein marktwirtschaftliches Comeback möglich ist.

Trotz zahlreicher außenwirtschaftlicher Kontroversen und Konflikte sollten die EU und Deutschland nicht das strategische Ziel aus den Augen verlieren, China in das regelbasierte Welthandelssystem zu integrieren. Angesichts der wachsenden Zahl von Freihandelsabkommen sollte der Westen das Risiko einer handelspolitischen Spaltung der Weltwirtschaft ernst nehmen. Es ist geboten und sinnvoll, China in die Fortentwicklung der internationalen Handelsregeln einzubinden, idealerweise durch eine Wiederbelebung der laufenden Doha-Welthandelsrunde. Multilaterale Verhandlungen unter dem Dach der WTO bieten nicht nur die größten Chancen auf eine Marktöffnung und eine bessere Durchsetzung von Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechtsstaatlichkeit. Auch China selbst ist auf eine offene Weltwirtschaft und eine funktionsfähige WTO angewiesen, will es Binnenwachstum, Modernisierung und innere Stabilität bewahren.

Chinas Aufstieg – Konsequenzen für die Handelspolitik

Blitzkarriere im Welthandel

Gerade im internationalen Handel manifestiert sich der epochale wirtschaftliche Aufstieg Chinas. Im Jahre 1980, zu Beginn des Reformprozesses, war China mit einem Außenhandelsvolumen von 37,6 Milliarden US-Dollar lediglich ein marginaler Akteur im Welthandel. Zwanzig Jahre später machte Chinas Außenhandel mit 474 Milliarden US-Dollar schon 3,7 Prozent des Welthandels aus. Im Jahre 2012 summierten sich Exporte und Importe auf 3869 Milliarden US-Dollar und entsprachen einem Welthandelsanteil von nunmehr 10,6 Prozent. China hat damit die Position der USA nahezu erreicht. Vollziehen wird sich der Stabwechsel an der Spitze der Welthandelsnationen im laufenden Jahr 2013 (siehe Grafik, S. 8).¹ Offensichtlich verläuft die Entwicklung in Chinas Außenwirtschaft noch dynamischer als in der Binnenwirtschaft. Während das Bruttoinlandsprodukt von 1980 bis 2012 im Jahresdurchschnitt real um 10,0 Prozent zunahm, stiegen die Exporte und Importe im selben Zeitraum um 15,6 Prozent.² Dabei besteht durchaus ein Zusammenhang zwischen der Entwicklung der inländischen Produktion und der des internationalen Handels: Ökonomisch hat sich Chinas weltwirtschaftliche Integration als Wachstumsmotor der Binnenwirtschaft erwiesen. Politisch stand die Liberalisierung des Außenwirtschaftsverkehrs stets im Zentrum des Reformprozesses.

Chinas Aufstieg im internationalen Handel ist noch nicht zu Ende. Selbst bei abflachenden Wachstumstrends werden Prognosen des Internationalen Währungsfonds (IWF) zufolge auch Chinas Exporte und Importe in den kommenden Jahren stärker wachsen als der Welthandel insgesamt, so dass die relativen Anteile des Landes am Welthandel weiter

kontinuierlich ansteigen. Laut IWF sind Welthandelsanteile Chinas in Höhe von 11,5 Prozent (2014), 12,6 Prozent (2016) und 13,7 Prozent (2018) zu erwarten.³ Falls keine unerwarteten Trendbrüche eintreten, wird China mittelfristig in ähnlicher Weise den Welthandel dominieren wie einst die USA bis in die 1970er Jahre.⁴ Allerdings ist die Wachstumsdynamik im Dienstleistungsverkehr Chinas deutlich geringer als im Warenhandel, sieht man einmal vom warenbegleitenden Transportverkehr und vom Reiseverkehr ab.

Weltweit hat China von der Jahrtausendwende (2000) bis in die Gegenwart (2012) seine Marktanteile im industriellen Warenverkehr von 7,9 auf 17,7 Prozent mehr als verdoppelt und dabei zunächst rasch wachsende, seit 2008 wieder etwas rückläufige Überschüsse in der Handels- und Leistungsbilanz erzielt. Bemerkenswert ist die Geschwindigkeit, mit der chinesische Industriewaren im Gefolge des WTO-Beitritts (2001) die Weltmärkte erobert haben. Selbst in Schwellenländern, die hohe Importzölle erheben (Brasilien, Indien) oder die mit Hilfe diskriminierender Handelsverträge die chinesischen Einfuhren preislich schlechterstellen als diejenigen anderer Importeure (Mexiko, Türkei), haben sich Chinas Industrieimportmarktanteile mehr als vervierfacht (siehe Tabelle 1, S. 9). Stark vertreten ist Chinas Exportwirtschaft zudem gerade in den Warengruppen Textil, Leder, Bekleidung, Uhren, die durch hohe Zölle geschützt werden und daher handelspolitisch als besonders sensibel gelten.⁵

Die gesamtwirtschaftlich aggregierten Außenhandelswerte und -anteile verdecken allerdings die dominierende Rolle der ausländisch finanzierten

1 Absolute Werte und relative Anteile auf Grundlage statistischer Daten des Internationalen Währungsfonds (IWF), siehe International Monetary Fund (IMF), *Direction of Trade Statistics*, Juni 2013, <<http://elibrary-data.imf.org>> (Zugriff am 11.6.2013).

2 Berechnungen auf Grundlage statistischer Daten des IWF, siehe IMF, *World Economic Outlook Database*, April 2013, <www.imf.org/external/pubs/ft/weo/2013/01/weodata/index.aspx> (Zugriff am 11.6.2013); IMF, *Direction of Trade Statistics*, Juni 2013 [wie Fn. 1].

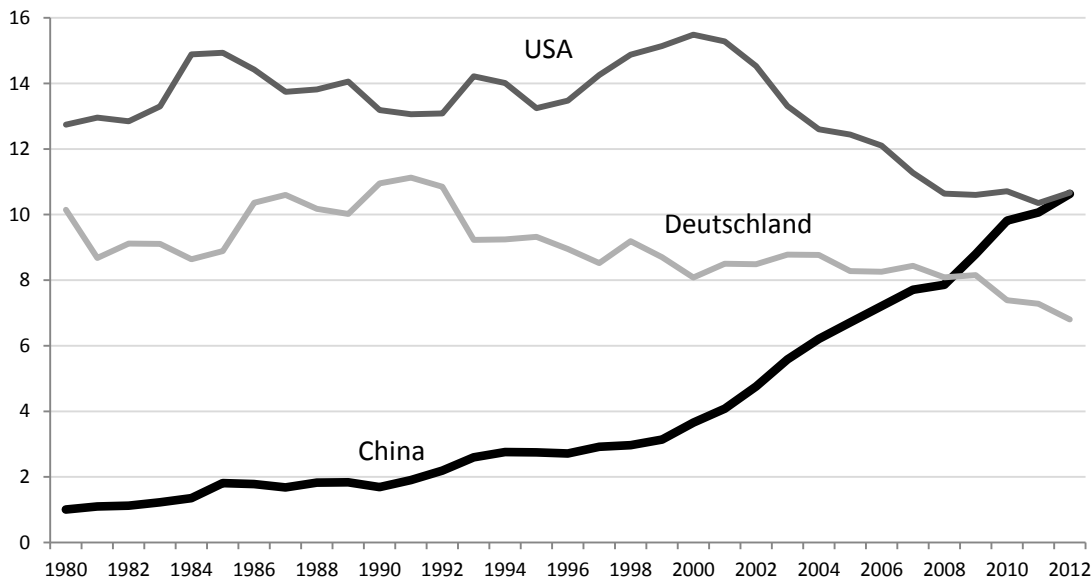
3 Berechnungen auf Grundlage der vom IWF prognostizierten Zuwachsraten des chinesischen Außenhandels und des Welthandels, siehe IMF, *World Economic Outlook Database*, 2013 [wie Fn. 2].

4 Für längerfristige Prognosen siehe Arvind Subramanian, *Eclipse. Living in the Shadow of China's Economic Dominance*, Washington, D.C.: Peterson Institute for International Economics (PIIE), 2011, S. 99–104.

5 Siehe Aaditya Mattoo/Francis Ng/Arvind Subramanian, *The Elephant in the »Green Room«: China and the Doha Round*, Washington, D.C.: PIIE, Mai 2011 (Policy Brief 11-3), S. 2f, tabellarisch, S. 7–11, <www.iie.com/publications/interstitial.cfm?ResearchID=1830> (Zugriff am 30.11.2012).

Grafik

Chinas Aufstieg zur führenden Handelsmacht: Anteile am Welthandel (in Prozent)



Unternehmen (Foreign Invested Enterprises, FIEs) in Chinas Außenhandel und Außenwirtschaft. Nach amtlichen statistischen Angaben waren diese Unternehmen im Jahr 2011 für 52,4 Prozent der Exporte, 49,6 Prozent der Importe, 86 Prozent der Hightech-Exporte (2010) und 21,6 Prozent der volkswirtschaftlichen Wertschöpfung Chinas verantwortlich.⁶ Chinas Außenhändler sind überwiegend Tochtergesellschaften ausländischer Unternehmen und Chinas Außenhandel besteht im Wesentlichen aus Produktionsverbindungshandel zwischen der in China angesiedelten Endmontage und im Ausland gefertigten wertschöpfungshaltigen Komponenten. Bisher die Ausnahme sind multinationale Industrieunternehmen in chinesischem Eigentum, die über einen globalen Markennamen, ausgewiesene technologische Kompetenz und eine starke Stellung auf den internationalen Märkten verfügen.

Auffallend ist die zum Außenhandel parallel verlaufende außenwirtschaftliche Investitionsdynamik Chinas. Schon bald nach ihrem WTO-Beitritt avancierte die Volksrepublik zum nach den USA wichtigsten Investitionsstandort weltweit. Seit etwa 2005 treten chinesische Staatsfonds, Staats- und Privatunternehmen immer aktiver als internationale Investoren in

Erscheinung, insbesondere in den Bereichen Energie und Rohstoffe. Auch wenn Handels- und Investitionsprozesse parallel und komplementär verlaufen, hat der Investitionsbereich doch seine spezifischen Akteure, Institutionen und Konfliktlinien. Daher konzentriert sich diese Studie allein auf die handelspolitische Ebene.

Chinas Export- und Importdynamik hat der Welt beträchtliche Wohlfahrtsgewinne beschert: Verbraucher in aller Welt profitieren von sinkenden Preisen für Konsumgüter; Unternehmen erweitern aufgrund der neuen Absatz- und Beschaffungsmöglichkeiten in China ihre Fertigungskapazitäten, schaffen Beschäftigung und steigern ihren Umsatz und Gewinn; Volkswirtschaften können aufgrund preisgünstiger chinesischer Lösungen billiger und schneller ihre physische Infrastruktur modernisieren. Aber trotz der überwiegend ökonomisch positiven Wirkungen der Einbindung Chinas in die internationale Arbeitsteilung befinden sich die Handelspartner der Volksrepublik unter erheblichem Anpassungsdruck: Begünstigt durch niedrige Kapitalkosten, niedrige Löhne, eine leistungsfähige Infrastruktur und Skalenvorteile der Massenproduktion, setzt Chinas Industrie konkurrierende Fertigungsstandorte im Ausland einem scharfen Verdrängungswettbewerb aus. Infolgedessen werden industrielle Kapazitäten und Beschäftigung abgebaut oder Industrialisierungsprozesse behindert.

⁶ Siehe National Bureau of Statistics of China (Hg.), *China Statistical Yearbook 2012*, Beijing: China Statistics Press, 2012.

Tabelle 1

Chinas Anteil am Industrieimport^a seiner wichtigsten Handelspartner 2000 und 2012
(Anteil^b und Zuwachsraten in Prozent)

	2000	2012	Zuwachsrate
<i>Asien-Pazifik</i>			
ASEAN-10	5,5	20,5	272,8
Australien	8,8	24,5	178,6
Hongkong	46,3	51,7	11,6
Indien	4,8	26,7	459,2
Japan	21,0	41,1	95,5
Südkorea	9,2	27,4	197,3
Taiwan	4,6	21,7	368,7
<i>Europa</i>			
EU-27	3,8	10,8	186,6
Deutschland	4,7	12,6	169,3
Frankreich	3,9	6,9	74,8
Großbritannien	5,0	13,2	163,9
Italien	3,6	10,6	193,8
Polen	3,3	12,5	282,9
Extra EU-27 ^c	11,0	30,3	176,9
Türkei	3,2	15,6	382,6
<i>Übrige Welt</i>			
Brasilien	2,7	20,2	651,0
Kanada	3,6	14,4	297,2
Mexiko	1,7	18,5	973,9
Russland	5,6	18,3	224,6
Saudi-Arabien	5,0	16,8	234,9
Südafrika	5,1	22,0	334,7
USA	10,8	26,8	147,8
Welt	7,9	17,7	123,5
Welt ohne Binnenhandel der EU-27 ^c	10,4	22,3	113,5

^a Industrieller Warenhandel der SITC-Gruppen 5, 6, 7, 8, ausgenommen die Warengruppen 667 (Perlen und Edelsteine) und 68 (NE-Metalle).

^b Die errechneten Anteile beziehen sich auf Bruttowerte, nicht auf die Wertschöpfung.

^c Anteile unter Herausrechnung des EU-Binnenhandels.

Quelle: United Nations Conference on Trade and Development (UNCTAD),
Merchandise Trade Matrix Product Groups, Imports in Thousands of Dollars, Annual, 1995-2012,
New York/Genf: UNCTADstat, <<http://unctadstat.unctad.org/ReportFolders/reportFolders.aspx>>.

Industrieländer, Schwellenländer und Entwicklungsländer sind vom Konkurrenzdruck aus China gleichermaßen betroffen. Abgesehen von Japan, Korea und Taiwan weisen alle Länder in ihrem industriellen Warenverkehr mit China hohe Defizite auf. Angesichts

des Anpassungsdrucks durch die chinesische Exportoffensive kann es daher nicht überraschen, dass China ins Zentrum der handelspolitischen Auseinandersetzung gerückt ist.

Wachsende Dominanz in der internationalen Handelspolitik

Seit Abschluss des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) im Jahre 1947 galt das multilaterale Handelssystem immer als überlegener Ordnungsrahmen für den Außenwirtschaftsverkehr zwischen den Staaten. Die GATT-Prinzipien – Reziprozität in der Gewährung von Marktzugang, Nichtdiskriminierung (Dritter), völkerrechtlich bindende und durchsetzbare Verpflichtungen, außenwirtschaftliche Transparenz – erwiesen sich als dauerhaft wirksame Instrumente, um Handelskriege zu verhindern und den Welthandel zu liberalisieren. Der Erfolg des GATT verschaffte dem liberalen Paradigma eines wohlfahrtsstiftenden und friedensfördernden Freihandels universelle Gültigkeit. Das Unvermögen der GATT-Nachfolgeorganisation WTO (World Trade Organization) beziehungsweise der WTO-Mitgliedstaaten, die gegenwärtige Doha-Welthandelsrunde zu einem Abschluss zu bringen, hat das multilaterale Handelssystem jedoch in eine ernste Krise gestürzt. Trotz vielfältiger politischer Anstrengungen, mehrfacher Verhandlungsanläufe und eines deutlich abgesenkten Ambitionsniveaus sind die angestrebte multilaterale Handelsliberalisierung und die damit einhergehende Weiterentwicklung der Handelsregeln nicht gelungen. Der Verzicht auf die konjunkturelle Stimulierung und die Wohlfahrtsgewinne, die bei erfolgreichem Verhandlungsabschluss möglich wären, sind dabei noch die kleineren Verluste. Gravierender ist die nachhaltige Beschädigung des multilateralen Handelssystems.

Drei Tendenzen sprechen dafür, dass die internationale Handelsordnung heute schon einer schleichenden Erosion ausgesetzt ist. Erstens hat sich der Prozess der Handelsliberalisierung auf die bilaterale Ebene verlagert. Wegen ihrer diskriminierenden Effekte, der meist anzutreffenden politisch asymmetrischen Konstellation und der vergleichsweise bescheidenen Ergebnisse sind bilaterale Liberalisierungsprozesse jedoch unbefriedigend und tragen überdies den Keim einer Zerstörung der multilateralen Ordnung in sich. Zweitens nimmt Protektionismus weltweit zu, wenn auch noch nicht in besorgniserregendem Umfang.⁷ Drittens besteht die Gefahr, dass sich

⁷ Siehe dazu die regelmäßigen Berichte der WTO zu den handelspolitischen Maßnahmen der G20-Staaten, zuletzt im Juni 2013: Organisation for Economic Co-operation and Development (OECD)/World Trade Organization (WTO)/United Nations Conference on Trade and Development

der verbindliche einheitliche Rechtsrahmen im internationalen Handels- und Dienstleistungsverkehr sukzessive auflöst. Das internationale Handelsrecht wird nicht mehr multilateral, sondern nur noch bilateral weiterentwickelt, etwa in Handelsverträgen außerhalb der WTO.

Gegenwärtig ist ungewiss, ob ein Abschluss der Doha-Welthandelsrunde noch gelingen wird. In Anbetracht dürftiger Liberalisierungsgewinne, hoher politischer Kosten eines Kompromisses und unveröhnlicher Positionen der maßgeblichen Akteure bleibt die allgemeine Bereitschaft gering, die Doha-Runde abzuschließen, selbst wenn es nur darum ginge, das multilaterale Handelssystem zu stützen. Problematisch ist ferner, dass viele handelspolitisch wichtige Fragen in der Doha-Runde gar nicht zur Verhandlung stehen, etwa Versorgungssicherheit, Währungsdumping, handelsbezogene Umwelt- und Klimaschutzmaßnahmen, Exportbeschränkungen, Direktinvestitionen, Wettbewerb. Nicht zuletzt ist für viele WTO-Mitgliedstaaten Chinas Agieren als Anbieter und Nachfrager auf den Weltmärkten selbst eine handelspolitische Frage von außerordentlicher Relevanz.

So könnte das bisherige Scheitern der Doha-Welthandelsrunde zumindest teilweise darin begründet liegen, dass der WTO-Verhandlungsrahmen Chinas neue zentrale Stellung im Welthandel nicht angemessen berücksichtigt. Einerseits haben sich die handelspolitischen Konflikte Chinas⁸ nach vollzogenem WTO-Beitritt intensiviert. Andererseits hat Chinas Aufstieg sowohl das Doha-Verhandlungskalkül vieler WTO-Mitglieder grundlegend verändert als auch das Machtgefüge in der internationalen Handelspolitik verschoben. Die Schwellenländer waren angesichts der mächtigen chinesischen Importkonkurrenz im Verhandlungsbereich Marktzugang für Industrieprodukte (Non-Agricultural Market Access, NAMA) praktisch nicht mehr kompromissfähig, etwa wenn sie aufgefordert wurden, über die bereits vorhandenen ungebundenen Zollsenkungen hinausgehend ihre Märkte zu öffnen. Für den Fall, dass die geforderten NAMA-Liberalisierungen umgesetzt werden, fürchten die Schwel-

(UNCTAD) (Hg.), *Reports on G20 Trade and Investment Measures (Mid-October 2012 to Mid-May 2013)*, Paris/Genf/Wien, 17.6.2013, <www.oecd.org/daf/inv/investment-policy/9thG20report.pdf> (Zugriff am 1.7.2013).

⁸ Für eine Darstellung der handels- und wirtschaftspolitischen Konflikte Chinas siehe Hanns Günther Hilpert, *Chinas globale wirtschaftliche Herausforderung. Für eine kohärente Außenwirtschaftspolitik Europas*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Dezember 2010 (SWP-Studie 29/2010), S. 15–27.

lenländer um die Wettbewerbsfähigkeit oder gar um die Existenz der heimischen Industrie. Wie Tabelle 1 zeigt, waren im ersten Jahrzehnt des 21. Jahrhunderts die Industrieimportmärkte weltweit einer erfolgreichen Exportoffensive aus China ausgesetzt. Aufgrund zusätzlicher wirtschaftlicher Belastungen durch die globale Finanzkrise glaubten viele WTO-Mitgliedstaaten einer weiteren Marktöffnung nicht mehr standhalten zu können, erwarteten im Gegenzug aber keine verbesserten Absatzmöglichkeiten in China. Denn zum einen ist das Vertrauen auf glaubwürdige Implementierung von Liberalisierungsmaßnahmen nur gering, da Diskriminierungen durch lokale chinesische Behörden weit verbreitet sind. Zum anderen wird befürchtet, dass China eventuelle Einbußen heimischer Wettbewerbsfähigkeit über Abwertungen des Renminbi kompensieren könnte. Unter diesen Bedingungen funktioniert das in der Handelspolitik bewährte Reziprozitätsprinzip nur eingeschränkt. Ängste vor chinesischen Wettbewerbern hemmen die notwendigen Fortschritte im Verhandlungsprozess.⁹

Der Aufstieg Chinas und anderer großer Schwellenländer hat das einstige GATT-Verhandlungsmonopol der Quad-Gruppe (EU, Japan, Kanada, USA) zerschlagen. Fortan bilden Brasilien, China und Indien gemeinsam eine wirksame Gegen- und Blockademacht, die jeden aus ihrer Sicht ungünstigen Abschluss verhindern kann, selbst aber noch nicht zur handelspolitischen Gestaltung fähig ist. Darüber hinaus scheinen die USA mit dem Ende der westlichen Führungsfähigkeit auch den Führungswillen in der multilateralen Handelspolitik verloren zu haben. Die USA belasteten den Doha-Verhandlungsprozess mit umfangreichen Liberalisierungsforderungen und legen seit 2008 den Schwerpunkt ihrer Handelspolitik verstärkt auf die bilaterale Ebene. Nach dem Abschluss von Freihandelsabkommen mit Peru (2007), Panama (2011), Kolumbien (2011) und Korea (2011) führen die USA aktuell Verhandlungen über ein pazifisches und ein atlantisches Freihandelsabkommen (Trans-Pacific Partnership, TPP; Transatlantic Trade and Investment Partnership, TTIP). Im Schwenk zum Bilateralismus ist eine außenpolitische Strategie zu erkennen, mit handelspolitischen Mitteln auf den chinesischen Aufstieg zu reagieren.¹⁰ Auch Europas Handelspolitik ist spätes-

tens seit dem Eintritt in Verhandlungen über ein Freihandelsabkommen mit Japan (Japan-EU Free Trade Agreement, JAPEU) und den USA (TTIP) bilateral ausgerichtet.

China hat die Koordinaten der internationalen Handelspolitik bereits jetzt nachhaltig verschoben. Auf diese Herausforderung hat die internationale Gemeinschaft – anders als bei den handelspolitischen Strukturbrüchen der Vergangenheit (EU-Integration, Ölpreisschocks, Aufstieg Japans und der Schwellenländer) – aber noch keine durchdachte, politisch überzeugende Antwort gefunden. Vielmehr befinden wir uns in einer Übergangsphase, die von Friktionen und Unsicherheit geprägt ist und in der die inhaltliche Auseinandersetzung mit China stereotypen Mustern folgt. Hier setzt diese Studie an. Sie leistet eine systematische Bestandsaufnahme und nüchterne Bewertung von Chinas Handelspolitik aus europäischem Blickwinkel und bildet damit einen Kontrapunkt zu gängigen Sichtweisen.

⁹ Siehe Mattoo/Ng/Subramanian, *The Elephant in the »Green Room«* [wie Fn. 5], S. 1–4.

¹⁰ Zur amerikanischen Handelspolitik siehe Claude Barfield, »The Trans-Pacific Partnership. A Model for Twenty-First-Century Trade Arrangements?«, in: *International Economic Outlook*, (Juni 2011) 2, S. 1–8.

Chinas Handelspolitik im 21. Jahrhundert: Entwicklungen und Erfahrungen

Zu Recht würdigten Staatspräsident Hu Jintao und WTO-Generalsekretär Pascal Lamy am 11. Dezember 2011 in Peking in der Großen Halle des Volkes den zehn Jahre zurückliegenden Beitritt zur WTO als historischen Meilenstein. Er war ausschlaggebend für Chinas rasche und erfolgreiche Integration in Welt-handel und Weltwirtschaft und symbolisiert – ähnlich wie der Fall der Berliner Mauer – das globale Zusammenwachsen einer gemeinsamen Welt. Die WTO-Mitgliedschaft verpflichtete China zu umfangreichen Marktöffnungen und vermittelte im Gegenzug den sicheren Zugang zu Absatzmärkten, Investitionskapital und technologischem Know-how der Industrieländer. Chinas weltmarktbezogene wirtschaftliche Dynamik erfuhr einen entscheidenden An Schub. Reform, Öffnung und weltwirtschaftliche Integration erhielten eine institutionelle und rechtliche Absicherung nach innen und außen. Nach außen entpolitisierte die WTO-Mitgliedschaft Chinas Handel und Handelskonflikte. Für den Handel mit China galt fortan die Meistbegünstigungsregel. Bilaterale Handelsstreitigkeiten waren regelgebunden, in WTO-konsistenter Form und ohne Bezug zur Pekinger Außen- oder Menschenrechtspolitik auszutragen. Nach innen waren die rechtsverbindlich eingegangenen Verpflichtungen ein mächtiges Instrument gegen die Reformgegner. Der Architekt des wirtschaftlichen Reformprozesses, der damalige Ministerpräsident Zhu Rongji, konnte unter Verweis auf die politische und wirtschaftliche Notwendigkeit des Beitritts umfangreiche Privatisierungen und Liberalisierungen durchsetzen. Die Erfüllung der WTO-Beitrittspflichten selbst lag aber in den Händen einer neuen Staats- und Parteiführung. Unter der 2002 angetretenen Hu Jintao/Wen Jiabao-Administration sollte Chinas Handelspolitik auf unilateraler, bilateraler und multilateraler Ebene eine Fortentwicklung und neue Ausrichtung erfahren.

Multilaterale Ebene

Unvollständige Umsetzung der WTO-Beitrittsverpflichtungen

Obwohl China der WTO als Entwicklungsland beitrug, musste es in puncto Marktöffnung und Liberalisierung weitreichende, in der Geschichte des GATT und der WTO beispiellose Verpflichtungen eingehen. Peking gewährte erhebliche Zollsenkungen (auf einen Durchschnittszoll von 9,5 Prozent bei Industriewaren und von 13,2 Prozent bei Agrargütern), die nahezu vollständige Abschaffung von Importquoten und Importlizenzen sowie einschneidende Marktöffnungen im Dienstleistungssektor wie etwa die vollständige Öffnung der inländischen Distribution für ausländische Anbieter. Um das Prinzip der rechtlichen Gleichbehandlung durchzusetzen, bestanden die USA und die EU auf expliziten rechtsstaatlichen Verpflichtungen im WTO-Beitrittsprotokoll wie der gesetzgeberischen und administrativen Transparenz und der Möglichkeit richterlicher Überprüfung. Außerdem verpflichtete sich China, Subventionen einer strikten Regulierung zu unterwerfen, generell auf Exportsubventionen zu verzichten und die Agrarsubventionen auf 8,5 Prozent des Produktionswerts zu begrenzen. Seinen Handelspartnern räumte China besondere Schutzklauseln ein. Mit dem WTO-Beitritt erlangte auch eine Reihe von Abkommen Gültigkeit: Sie betrafen handelsbezogene Direktinvestitionen (Trade Related Investment Measures, TRIMS), handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (Trade Related Intellectual Property Rights, TRIPS), technische Handelshemmnisse (Technical Barriers Treaty, TBT) und sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (Sanitary and Phytosanitary Measures, SPS).¹¹

Es ist auffällig, wie unterschiedlich China einerseits und Chinas wichtigste Handelspartner (EU, USA, Japan) andererseits ex ante (2001) und ex post (2011) den WTO-Beitritt wahrnehmen. Ex ante befürchtete

¹¹ Die Beitrittsverträge finden sich auf der WTO-Website, siehe WTO (Hg.), *China and the WTO, Accession to the WTO*, <www.wto.org/english/thewto_e/countries_e/china_e.htm> (Zugriff am 24.2.2012).

man in China strukturelle Verwerfungen in Landwirtschaft, Industrie und Bankwesen, während man in Europa und Amerika zweifelte, dass Zollsenkungen und Marktöffnungen verwirklicht werden würden. Ex post ist in China die Einschätzung weit verbreitet, der Eintrittspreis in die WTO sei ungebührlich hoch gewesen und die weltmarktbezogene Dynamik der letzten Jahre habe die wirtschaftlichen Ungleichheiten Chinas unnötig verstärkt. Im Ausland herrscht der Eindruck vor, man werde gegenüber den Wettbewerbern aus China benachteiligt: durch staatliche Importprotektion, Subventionierung von Staatsunternehmen, willkürliche Regulierung und unzureichenden Schutz geistigen Eigentums. Auch die Implementierung der WTO-Beitrittsbedingungen wird in China und im Ausland sehr unterschiedlich gesehen: In chinesischer Lesart hat China seine Verpflichtungen erfüllt,¹² nach Wahrnehmung ausländischer Unternehmen bestehen große Lücken.¹³

Aus der Sicht von WTO und US-Handelsministerium ergibt sich insgesamt ein gemischtes Bild (siehe im Einzelnen Anhang II).¹⁴ Zweifellos positiv ist, dass China seine Importe und Direktinvestitionen deutlich weniger restriktiv handhabt als die Mehrzahl der Entwicklungs- und Schwellenländer, obgleich die zentralverwaltungsverwaltungswirtschaftlichen Ausgangsbedingungen sehr viel ungünstiger waren. In einem Kraftakt passte

12 So Chinas Staatspräsident Hu Jintao im Dezember 2011, siehe »President Hu Jintao Reviews China's Experience in WTO«, in: *CNTV.com* (Special Report: China's Ten Years in WTO), 11.12.2011, <english.cntv.cn/program/china24/20111211/117811.shtml> (Zugriff am 7.2.2012).

13 Siehe beispielsweise The US-China Business Council (USCBC) (Hg.), *China's Implementation of Its World Trade Organization Commitments. An Assessment by the US-China Business Council, Testimony of John Frisbie*, Washington, D.C.: Trade Policy Staff Committee Hearing, 6.10.2010, S. 18, <https://www.uschina.org/public/documents/2010/10/wto_commitments_testimony.pdf> (Zugriff am 7.2.2012).

14 Siehe die turnusmäßig alle zwei Jahre vorgenommenen Bewertungen der Handelspolitik und die jährlichen Berichte des US-Handelsministeriums an den Kongress: WTO (Hg.), *Trade Policy Review: China, Report by the Secretariat*, Genf (Report 2006, 2008, 2010 und 2012); United States Trade Representative (USTR) (Hg.), *Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington, D.C. (Report 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 und 2012). Die EU-Kommission hält ihre Bestandsaufnahme und Einschätzung unter Verschluss. Öffentlich zugänglich sind nur die jährlichen Positionspapiere der EU-Handelskammer in China, in denen sie allgemein zur Marktsituation und Geschäftslage in China Stellung nimmt. Siehe den jüngsten Bericht: *European Chamber of Commerce in China* (Hg.), *European Business in China. Position Paper 2013/2014*, Beijing 2013.

die Volksrepublik ihre Gesetzgebung und Rechtsprechung den liberalen, rechtsstaatlichen WTO-Standards an. Dadurch wurde Chinas Transformation zur Marktwirtschaft unumkehrbar. Die wichtigsten Schritte erfolgten in den Jahren vor und unmittelbar nach dem WTO-Beitritt. Nach 2004 ebte Chinas Reform- und Liberalisierungseifer aber zusehends ab und Chinas Staatswirtschaft erlebte ein machtvolles Comeback. Einige Maßnahmen in politisch sensiblen Bereichen wurden nicht mehr umgesetzt, beispielsweise der Beitritt zum WTO-Beschaffungsübereinkommen (Agreement on Government Procurement, GPA). Neue Marktzugangsschranken wurden errichtet, insbesondere im Dienstleistungssektor. Die erhoffte rechtsstaatliche Transformation fand nicht statt. Der Öffnungsprozess stockte auf der Ebene der Provinzen und Kommunen, weil er anderswo dringend benötigte Ressourcen verschlungen hätte, weil Lobbygruppen die Reformen erfolgreich verhindern konnten oder weil der raschen Industrialisierung Priorität gegenüber der Liberalisierung eingeräumt wurde. Weiterhin war zu beobachten, dass die im Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt eingegangenen spezifischen Verpflichtungen weitaus besser umgesetzt wurden als die allgemeinen WTO-Pflichten (Nichtdiskriminierung, Transparenz, Rechtssicherheit). So ist unter dem Strich festzustellen, dass trotz unbestrittener Marktöffnungen und Liberalisierungen die Implementierung der WTO-Beitrittspflichten unvollständig bleibt. Insbesondere war und ist es wohl unrealistisch, von China zu erwarten, dass es auf Industriepolitik zugunsten der heimischen Industrie und gegebenenfalls auch zur Diskriminierung ausländischer Hersteller verzichtet.

Diskriminierung in der WTO

Im Vergleich zu den 124 Gründerstaaten hat China bei seinem Beitritt zusätzliche Pflichten übernommen, aber weniger Rechte erhalten. Überspitzt formuliert ist das Land ein Mitglied zweiter Klasse.¹⁵ Zu seinen zusätzlichen Verpflichtungen zählen die umfängliche Gewährung von Transparenz und Rechtsstaatlichkeit (Art. 2c, 2d Beitrittsprotokoll), die Durchführung näher bezeichneter Transformationsschritte¹⁶ und

15 Für diese Wertung siehe Xiaohui Wu, »No Longer Outside, Not Yet Equal: Rethinking China's Membership in the World Trade Organization«, in: *Chinese Journal of International Law*, 10 (2011) 2, S. 227–270.

16 So verpflichtete sich China auf eine Allokation zu Markt-

spezifische Auflagen in Anwendung des Nichtdiskriminierungsprinzips auf im Heimmarkt tätige Auslandsunternehmen und Ausländer (Art. 3). An Rechten verzichtete China auf das in der WTO geltende Entwicklungsländerprivileg,¹⁷ obwohl es dem Land aufgrund des 2001 noch sehr niedrigen Pro-Kopf-Einkommens zugestanden hätte. Außerdem räumte China seinen Handelspartnern besondere Schutzrechte ein, wodurch eine Importprotektion möglich wurde, die speziell China benachteiligt (Art. 15, 16).¹⁸

Gewiss ist es sinnvoll und notwendig, ein Transformationsland bei Eintritt in die WTO auf marktwirtschaftliche Prinzipien zu verpflichten. Schließlich erfordert das WTO-Ideal des multilateralen, diskriminierungsfreien Welthandels autonome, dezentrale Marktentscheidungen auf der Ebene der Mitgliedsländer. Insofern sorgen die marktwirtschaftlichen Beitrittspflichten dafür, dass sich die Strukturen des Transformationslandes (China) denen der marktwirtschaftlichen WTO-Altmitglieder in gebotener Weise annähern. Es wird Kompatibilität mit der marktliberalen Welthandelsordnung geschaffen. Handelsrechtlich schließt sich eine Lücke im WTO-Recht.¹⁹ Positiv werten kann man auch die besonderen Verpflichtungen zu Rechtsstaatlichkeit, Transparenz, Implementierung und weitreichender Inländerbehandlung, da die damit auferlegten Marktöffnungen und Liberalisierungen dem Wirtschaftswachstum und Wohl-

preisen (außer in einigen wenigen, gesondert aufgeführten Produktkategorien und Dienstleistungsbranchen), auf marktwirtschaftliches Handeln der Staatsbetriebe und auf die Aufhebung des Außenhandelsmonopols und der Gebietsmonopole im Binnenhandel (Art. 5 und 9 des Beitrittsprotokolls und §§ 46, 80 des Berichts der Arbeitsgruppe zum Beitritt der VR China), siehe WTO (Hg.), *China and the WTO, Accession to the WTO* [wie Fn. 11].

17 Entwicklungsländer können auf Grundlage der sogenannten Enabling Clause zollfrei oder zu Niedrigzöllen Waren in Industrieländer ausführen und mit anderen Entwicklungsländern bilaterale Handelskonzessionen vereinbaren.

18 Für den englischen Wortlaut siehe die Beitrittsverträge auf der WTO-Website: WTO (Hg.), *China and the WTO, Accession to the WTO* [wie Fn. 11]; illustrativ für spezifische zusätzliche Verpflichtungen und verminderte Rechte Chinas siehe Olivier Cattaneo/Carlos A. P. Braga, *Everything You Always Wanted to Know about WTO Accession (But Were Afraid to Ask)*, Washington, D.C.: World Bank, 2009 (Policy Research Working Paper Nr. 5116), S. 19–21; Julia Ya Qin, »WTO-Plus: Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System. An Appraisal of the China Accession Protocol«, in: *Journal of World Trade*, 37 (2003) 3, S. 483–522 (491–509).

19 Siehe Qin, »WTO-Plus: Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System« [wie Fn. 18], S. 512.

standsaufbau in China zugutekommen.²⁰ Allerdings kann man aus Entwicklungsperspektive die umfassenden Verbote der Diskriminierung ausländischer Investoren auch kritisch sehen, da sie die industriepolitische Gestaltung stark einschränken und Ausweichreaktionen zur Folge haben.²¹

Während sich derartige »WTO-Plus-Verpflichtungen« durch Chinas Status als Nichtmarktwirtschaft und durch die von ihnen ausgehenden positiven rechtlichen und ökonomischen Wirkungen durchaus rechtfertigen lassen, ist dies im Fall der »WTO-Minus-Rechte« nicht mehr möglich.²² Wie Anhang III im Einzelnen zeigt, existieren mehrere Regelungen, die chinesische Exporte diskriminieren und für das Land ökonomisch nachteilig sind. Erstens wird es Chinas Handelspartnern aufgrund einer speziellen China-Schutzklausel (Art. 16, §§ 247, 248 Bericht der Arbeitsgruppe) gestattet, bereits bei schwerwiegenden Marktstörungen oder bei Handelsumlenkungen Schutzmaßnahmen zu ergreifen, nicht erst bei ernsthaften Marktstörungen. Zweitens ist der Nachweis von Dumping gegen chinesische Exporteure einfach zu führen, nämlich durch eine Gegenüberstellung mit den Produktionskosten vergleichbarer marktwirtschaftlicher Unternehmen (Art. 15). Denn China gilt in der WTO weiterhin als Nichtmarktwirtschaft, es sei denn der Marktwirtschaftsstatus wird in einem bilateralen Vertrag ausdrücklich zuerkannt. Drittens können aufgrund eines erweiterten Subventionsbegriffs Ausgleichszölle gegenüber China erhoben werden (Art. 10). Viertens galten im Bereich Textil und Bekleidung spezifische Schutzrechte bis zum Jahr 2008 (§ 242 Bericht der Arbeitsgruppe).²³ Jede dieser vertragsrechtlichen Einschränkungen hatte gegen China gerichtete Marktabschottungsmaßnahmen zur Folge.

20 Für diese Wertung siehe Cattaneo/Braga, *Everything You Always Wanted to Know about WTO Accession* [wie Fn. 18], S. 21; Qin, »WTO-Plus: Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System« [wie Fn. 18], S. 511f.

21 Siehe Dani Rodrik, *Making Room for China in the World Economy*. Paper Prepared for the AEA Session on »Growth in a Partially De-Globalized World«, Chaired and Discussed by Philippe Aghion, Cambridge, MA, 2009.

22 Zum Begriff »WTO-Minus-Rechte« und für diese Wertung siehe Chad P. Bown/Meredith A. Crowley, *China's Export Growth and the China Safeguard. Threats to the World Trading System?*, Washington, D.C.: World Bank, 2010 (Policy Research Working Paper Nr. 5291), S. 1f; Cattaneo/Braga, *Everything You Always Wanted to Know about WTO Accession* [wie Fn. 18], S. 22.

23 Für den Wortlaut siehe die Beitrittsverträge auf der WTO-Website: WTO (Hg.), *China and the WTO, Accession to the WTO* [wie Fn. 11].

Die fortbestehende Diskriminierung Chinas ist offensichtlich ein systematischer Bruch im WTO-Regelwerk. Sie ist aber unvermeidbar, da es in der auf dem Reziprozitätsprinzip gegründeten WTO keinen »freien« Eintritt geben kann, schon gar nicht für eine so große Handelsnation wie China. Zwangsläufig mussten die Altmitglieder Gegenleistungen von China dafür verlangen, dass sie dem Land Zutritt zur Meistbegünstigung gewährten.²⁴ Damit bleiben aber auch Konflikte mindestens für die bis 2013 beziehungsweise 2016 andauernde Übergangszeit programmiert: Chinas Exportwirtschaft bleibt Diskriminierungen und Protektionismus ausgesetzt und das universelle Gültigkeit beanspruchende WTO-Prinzip der Meistbegünstigung wird teilweise durchbrochen.²⁵ Da China aber auch große Vorteile aus der weltwirtschaftlichen Integration zieht, steht dort nicht die Kritik an der WTO und am multilateralen Handelssystem im Vordergrund, sondern vielmehr die Empörung über den gegen China gerichteten Protektionismus. Die chinesische Handelspolitik versucht, innerhalb und außerhalb der WTO darauf pragmatisch und interessegeleitet zu reagieren.

Zunehmend aktive Beteiligung am WTO-Streitschlichtungsmechanismus

Im WTO-Streitschlichtungsmechanismus unterliegt China keinerlei Beschränkungen bezüglich seiner Rechte und Pflichten und ist den anderen WTO-Mitgliedstaaten gleichgestellt. Bemerkenswerterweise ist der WTO-Streitschlichtungsmechanismus bislang auch das einzige obligatorische und bindende internationale Streitschlichtungsverfahren, das die stets auf ihre Souveränitätsrechte pochende Volksrepublik China vertraglich akzeptiert hat.²⁶ Gleichwohl

nutzten China und seine Handelspartner dieses Instrument handelspolitischer Konfliktlösung in den ersten fünf Jahren nach dem WTO-Beitritt zunächst nur sehr zurückhaltend. Angesichts der Bedeutung Chinas im Welthandel wäre eine lebhaftere Teilnahme des Landes an WTO-Streitschlichtungen, ob aktiv oder passiv, eigentlich angemessen gewesen. Offensichtlich genoss es in dieser Anfangs- und Implementierungsphase noch eine Art Schonfrist. Und auch China selbst scheute davor zurück, handelspolitische Konflikte offen als WTO-Streitschlichtungsfall eskalieren zu lassen, und lenkte bei entsprechenden Drohungen ein.²⁷

Als Drittstaat hingegen beteiligte sich China in den ersten zehn Jahren der Mitgliedschaft an 89 Konsultationen, womit es einen Rekord aufstellte. Häufiger als jedes andere WTO-Mitglied beantragte das Land in diesem Zeitraum eine Teilnahme am Konsultationsprozess. Diese Vorgehensweise hatte (und hat) für China eine Reihe von Vorteilen. Erstens kann es zusätzliche Argumente in der Streitschlichtung vorbringen und damit den Druck auf das beschuldigte Land erhöhen, ohne dabei in offene Konfrontation zu treten. Zweitens erhält China die Chance, eigene Vorstellungen zur Fortentwicklung im internationalen Handelsrecht einzubringen. Drittens kann China seine Beteiligung an den Konsultationen dazu nutzen, sich im diffizilen und komplexen internationalen Handelsrecht Informationen zu verschaffen und eigene Kompetenz in der Streitschlichtung aufzubauen. Und viertens gewann das Land durch seine rege Beteiligung Macht und Statur innerhalb der WTO.²⁸

Die von EU, USA und Kanada im März 2006 vorgebrachte Beschwerde wegen ungerechtfertigter Einfuhrzölle auf Kfz-Teile gilt als Wendepunkt hin zu einer aktiven direkten Mitwirkung Chinas in der WTO-Streitschlichtung. Obwohl Chinas Position rechtlich nicht haltbar war, bestand es auf allen Verfahrens-

²⁴ Siehe Cattaneo/Braga, *Everything You Always Wanted to Know about WTO Accession* [wie Fn. 18], S. 1–7. Erinnerung sei an die vor Chinas WTO-Beitritt geäußerten Befürchtungen, die zu dem Bonmot führten: »China is not joining the WTO. The WTO is joining China.« Um ihre Rechte zu schützen, mussten die WTO-Altmitglieder China strenge Verpflichtungen auferlegen.

²⁵ Siehe Qin, »WTO-Plus« Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System« [wie Fn. 18], S. 511f.

²⁶ Anders als beim WTO-Beitritt äußerte China anlässlich seines Beitritts zur Wiener Vertragsrechtskonvention im Jahre 1997 grundsätzliche Vorbehalte bezüglich der gerichtlichen oder schiedsgerichtlichen Beilegung von Konflikten vor dem Internationalen Gerichtshof (Art. 66 des Wiener Übereinkommens über das Recht der Verträge).

²⁷ Siehe Henry Gao, »China in the WTO Dispute Settlement System: from Passive Rule-Taker to Active Rule-Maker?«, in: Ricardo Meléndez-Ortiz/Christophe Bellmann/Shuaihua Cheng (Hg.), *A Decade in the WTO. Implications for China and Global Trade Governance*, Genf: International Centre for Trade and Sustainable Development (ICTSD), 2011, S. 17.

²⁸ Für diese Argumente siehe Chad P. Bown, »China's WTO Entry. Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlements«, in: Robert C. Feenstra/Shang-Jin Wei (Hg.), *China's Growing Role in World Trade*, Chicago: University of Chicago Press, 2010, S. 329f; Gao, »China in the WTO Dispute Settlement System« [wie Fn. 27], S. 18f; Marcia D. Harpaz, »Sense and Sensibilities of China and WTO Dispute Settlement«, in: *Journal of World Trade*, 44 (2010) 6, S. 1166.

stufen und voller Ausnutzung der Fristen, setzte aber auch den nachteiligen Schiedsspruch um. Auch in späteren wichtigen Fällen, etwa den Konflikten um die Geltung internationaler Urheberrechte, den Marktzugang von Medienprodukten und Exportbeschränkungen für mehrere Rohstoffe, verteidigte China mit der gleichen kämpferischen Taktik seine Position.²⁹ Der Kfz-Teile-Fall markierte gleichzeitig das Ende der Schonfrist für China, zumindest von Seiten der Industrieländer (EU, Kanada, Mexiko, USA). Bis Ende Juni 2013 wurde China insgesamt 31 Mal in 19 unterschiedlichen Fällen beschuldigt, entweder gegen WTO-Recht oder gegen seine rechtlichen Verpflichtungen aus dem Beitrittsvertrag verstoßen zu haben. Am häufigsten strengten die USA (15) eine Klage an, gefolgt von der EU (7) und Mexiko (4) (siehe Anhang IV). In allen elf abgeschlossenen Fällen verlor China die juristische Auseinandersetzung mehr oder weniger deutlich und musste sein Handelsregime anpassen. Am häufigsten wird China vorgeworfen, durch Antidumpingzölle den Zugang zum chinesischen Inlandsmarkt in unzulässiger Weise zu beschränken oder die heimische Industrie durch verbotene Subventionen zu fördern. Aber trotz wachsender Zahl der Beschwerden wird China weit weniger häufig beschuldigt als die ähnlich großen Handelsmächte USA und EU, die sich im selben Zeitraum (Januar 2002 bis Juni 2013) in 41 Fällen (EU) oder gar in 273 Fällen (USA) vor dem Streitschlichtungsausschuss rechtfertigen mussten.

Das Ende der chinesischen Zurückhaltung zeigt sich auch darin, dass das Land immer häufiger bereit ist, Streitschlichtungsverfahren anzustrengen, insbesondere dann, wenn die USA oder die EU – nach chinesischer Wahrnehmung – ihre Märkte durch unzulässige Importbeschränkungen abschotten. Die erste aktiv von China initiierte Beschwerde betraf amerikanische Antidumpingzölle auf beschichtetes Papier.³⁰ Auch Chinas erste gegen die EU vorgebrachte Beschwerde hatte die Antidumpingpolitik zum Gegenstand. Obgleich China so oft wie kein anderes Land mit Antidumpingzöllen und (auf unzulässige Subven-

tionen erhobenen) Ausgleichszöllen konfrontiert wird, geht es gegen diese (oftmals willkürlich und diskriminierend angewandte) Schutzmaßnahme eher selten vor.³¹ So lautet der empirische Befund, dass China den WTO-Streitschlichtungsmechanismus als Kläger mit bis heute inzwischen elf Fällen noch unterdurchschnittlich häufig aufruft. Von Januar 2002 bis Juni 2013 sind nicht nur die USA (36), die EU (32) und Kanada (16) öfter als Kläger aufgetreten, sondern auch Schwellenländer wie Argentinien (15) und Mexiko (13). Grund für Chinas nach wie vor bestehende relative Zurückhaltung dürfte zum einen seine schwache Rechtsposition als Nichtmarktwirtschaft in Antidumpingthemen sein,³² zum anderen die Scheu, offen gegen Entwicklungsländer zu klagen.³³ Angesichts der bestehenden Trends darf aber vermutet werden, dass China auch als Kläger sein zögerliches Verhalten Schritt für Schritt abstreifen und sich darüber hinaus stärker aktiv an der Fortentwicklung des Handelsrechts beteiligen wird.³⁴ In jedem Falle ist Chinas intensivere Mitwirkung am WTO-Streitschlichtungsmechanismus, ob als Beschuldigter oder Beschwerdeführer, positiv zu werten. Chinas Handelskonflikte werden entpolitisiert und auf dem Wege einer juristischen Auseinandersetzung gelöst.

Passivität in der Doha-Welthandelsrunde

Die Doha-WTO-Ministerkonferenz im November 2001 fasste zwei wegweisende Beschlüsse: Chinas Aufnahme in die WTO und den Start multilateraler Verhandlungen zur Handelsliberalisierung. Die in Doha aufgrund des zweiten Beschlusses ins Leben gerufene »Entwicklungsrunde«, deren Abschluss ursprünglich für Anfang 2005 geplant war, hat (bislang) nicht zu dem angestrebten neuen multilateralen Handelsabkommen geführt. Bei weiter fehlendem politischem Willen zur Einigung droht der endgültige Abbruch der Verhandlungen.

31 Siehe Bown, »China's WTO Entry. Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlements« [wie Fn. 28], S. 326–328.

32 Ebd., S. 328.

33 Dabei dürfte aber nicht allein politisches Kalkül eine Rolle spielen, sondern auch die grundsätzliche Haltung, dass über WTO-Streitschlichtungen erzwungene Marktöffnungen nicht entwicklungs-konform seien, siehe Glenda Mallon/John Whalley, »China's Post-Accession WTO Stance«, in: John Whalley (Hg.), *China's Integration into the World Economy*, Singapur u.a.: World Scientific, 2011, S. 166f.

34 So auch Gao, »China in the WTO Dispute Settlement System« [wie Fn. 27], S. 20f.

29 Siehe Gao, »China in the WTO Dispute Settlement System« [wie Fn. 27], S. 18f; Harpaz, »Sense and Sensibilities of China and WTO Dispute Settlement System« [wie Fn. 28].

30 Formal hatte China seine erste Klage im März 2002 gegen unzulässige Schutzmaßnahmen der USA auf Stahl eingereicht. Initiiert worden war diese Klage aber von der EU, die diesen Streitfall auch bis zu Ende federführend und erfolgreich durchfocht. China und sechs weitere stahlexportierende Länder traten der Klage bei.

Zu befürchten ist, dass ein Scheitern der Doha-Welthandelsrunde das System des multilateralen Welthandels und die WTO als Institution gravierend beschädigt. Im Rückblick lassen sich mehrere Gründe für den absehbaren Misserfolg der Verhandlungen nennen: Erstens waren von Beginn an einige wichtige Akteure nur zögerlich bereit, sich ernsthaft auf Verhandlungen einzulassen, so dass sich die hartnäckigen Widerstände gegen eine Öffnung der heimischen Agrar-, Industrie und Dienstleistungsmärkte als unüberwindbar erwiesen; zweitens wurden mit dem Attribut der »Entwicklungsrunde« die Verhandlungen normativ aufgeladen, obwohl ein Konsens über den Inhalt dieser »Entwicklung« fehlte; drittens hatte international die Skepsis gegenüber Globalisierung und Liberalisierung zugenommen; viertens hatte sich durch die gewachsene Verhandlungsmacht der großen Schwellenländer die Verhandlungsarchitektur verändert; fünftens waren in dieser Konstellation die USA nicht fähig und nicht mehr willens, ihre angestammte handelspolitische Führungsrolle einzunehmen; und sechstens steht aufgrund des selbst auferlegten Zwangs zum *Single Undertaking* jede Einigung unter dem Vorbehalt, dass auch in den anderen Verhandlungsbereichen eine einvernehmliche Lösung gefunden würde.³⁵ Offensichtlich genügt in dieser Konstellation die verbleibende Verhandlungsmasse nicht mehr für eine umfassende Übereinkunft. Im politischen Kalkül der entscheidenden Akteure erscheinen die angebotenen Exportgewinne als zu gering, um den geforderten Importkonzessionen zustimmen zu können. So dürfte ein Abbau von Agrarsubventionen im amerikanischen Kongress kaum durchsetzbar sein, solange die amerikanische Wirtschaft in den großen Schwellenländern keinen besseren Marktzugang für Agrarerzeugnisse, Industriegüter und Dienstleistungen erhält.³⁶ Auch ist nicht zu erwarten, dass Indien einer substantiellen Liberalisierung seiner Agrarimporte zustimmen wird.

³⁵ Siehe etwa Stormy-Annika Mildner, *Die Doha-Runde der WTO. Stolpersteine auf dem Weg zu einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, Januar 2009 (SWP-Studie 1/2009), S. 7–23; Jeffrey J. Schott, *The Future of the Multilateral Trading System in a Multi-polar World*, Bonn: Deutsches Institut für Entwicklungspolitik 2008 (Discussion Paper Nr. 8/2008), S. 2–4.

³⁶ Siehe beispielsweise C. Fred Bergsten, »US Trade Policy and the Doha Round: An Alternative View«, in: *VoxEu.org*, 18.5.2011, <www.iie.com/publications/opeds/oped.cfm?ResearchID=1832> (Zugriff am 11.3.2012).

Die Entscheidungen zum Start der Doha-Welthandelsrunde und zu deren Verhandlungsarchitektur waren ohne Beteiligung Chinas getroffen worden. Angesichts beträchtlicher WTO-Beitrittspflichten begegnete China der Doha-Runde mit Skepsis und Zurückhaltung. Der im chinesischen Handelsministerium für WTO-Fragen zuständige Generaldirektor beschrieb Chinas WTO-Position kurz und knapp als »4L«: »less (request), lower (obligations), longer (transition periods), later (liberalisation)«. ³⁷ Derweil reklamierte China für sich den Status eines »Recently Acceded Member« (RAM), das schon im Zuge seines Beitritts zur WTO erhebliche Konzessionen geleistet habe. Gleichwohl definierte die Volksrepublik von Beginn an klare Verhandlungspositionen, nämlich offensive Interessen bei Industriegütern und den lohnintensiven Agrarprodukten, defensive Interessen bei Dienstleistungen und heimischer Landwirtschaft und schließlich Liberalisierung und Präzisierung der geltenden Antidumpingbestimmungen. Im Verhandlungsprozess legte China großen Wert darauf, politisch nicht in Gegensatz zu den Positionen der Entwicklungsländer zu geraten, und zeigte dabei eine erstaunliche Ambivalenz. ³⁸ Beispielsweise ist China davon überzeugt, der Grundsatz der besonderen und differenzierten Behandlung von Entwicklungsland-Mitgliedern sei nicht entwicklungsfördernd, vertrat aber die Position, dass die Entscheidung über die Anwendung dieses Prinzips dem jeweiligen Entwicklungsland anheimgestellt werden sollte. Die Positionen der Entwicklungsländer im Agrarbereich, die sich teilweise widersprachen, befürwortete China dennoch durchgängig und enthielt sich eigener Angebote und Forderungen. Im Industriebereich unterstützte China zwar aus wirtschaftlichem Eigeninteresse die zur Zollsenkung aufgelegte »Swiss Formula«, bestand aber auf deutlich unterschiedlichen Koeffizienten für Industrie- und Entwicklungsländer. Die vor allem von den USA geforderten Sektorabkommen lehnte China aus Solidarität mit den Entwicklungsländern ab. Gegenüber den »Singapur-Themen« Investitionen, Wettbewerb und öffentliches Beschaffungswesen hingegen nahm China schon aus defensivem Eigeninteresse eine negative Haltung ein. Es war daher durchaus im Sinne Chinas, dass diese Themen aus der Doha-Verhandlungs-

³⁷ Siehe Xiangchen Zhang, »China's Interests and Responsibilities in Economic Globalisation«, in: *Foreign Affairs Review*, 1 (2008), zitiert in Xinquan Tu, *China's Position and Role in the Doha Round*, mimeo 2012, S. 13.

³⁸ Siehe zum Folgenden Tu, *China's Position and Role in the Doha Round* [wie Fn. 37], S. 15–18.

agenda infolge der gescheiterten Ministerkonferenz von Cancún ausgeschlossen wurden. Zupass kam China auch, dass der Dienstleistungsbereich nie wirklich ins Zentrum der Verhandlungen rückte.

China, dem an einem erfolgreichen Verhandlungsabschluss gelegen sein musste, nahm konstruktiv am Verhandlungsprozess teil, verhielt sich in entscheidenden Situationen aber zurückhaltend und passiv. Das Land stellte keine markanten Forderungen, verzichtete auf polarisierende Provokationen oder Rhetorik, unterbreitete aber selbst keine bedeutenden Liberalisierungsangebote und überließ die Verhandlungsführung den G20-Führungsnationen Brasilien und Indien.³⁹ Während China durch seine Verhandlungsteilnahme handelspolitische Kompetenz und Erfahrung sammelte, vermied es durch seine Profillosigkeit, dass ihm Aufmerksamkeit zuteil wurde und Vorwürfe oder Forderungen an es gerichtet wurden. In offiziellen Verlautbarungen wurde unter Verweis auf Chinas ohnehin liberales Außenhandelsregime und seine umfassenden Beitrittspflichten herausgestellt, welche erheblichen Vorleistungen das Land schon in der Marktöffnung erbracht habe. Weitere Handelskonzessionen, die über die von den Schwellenländern zugestandenen Zollsensenkungen hinausgehen würden, wurden abgelehnt.⁴⁰

Angesichts der zunächst zurückhaltenden und konstruktiven chinesischen Verhandlungsführung musste die Kehrtwende auf der Genfer WTO-Ministerkonferenz im Juli 2008 überraschen, als China gemeinsam mit Indien auf den bestehenden Schutzrechten für die eigene Landwirtschaft beharrte und sich amerikanischen Forderungen prinzipiell verweigerte, die Zölle für Baumwolle zu senken. Eine greifbar nahe geglaubte Einigung scheiterte damit am Gegensatz der Kontrahenten USA und China/Indien. Durch diese defensive Positionierung gab China seine konstruktive Haltung in den Doha-Verhandlungen auf. Es ist allerdings nicht gerechtfertigt, China (und Indien) das Fehlschlagen der Verhandlungen zuzuschreiben.⁴¹

³⁹ G20 steht hier für die Koalition verschiedener Entwicklungs- und Schwellenländer in der WTO.

⁴⁰ Siehe Paul Blustein, »China's Impact on the Doha Round«, in: Meléndez-Ortiz/Bellmann/Cheng (Hg.), *A Decade in the WTO* [wie Fn. 27], S. 7; Razeen Sally, *Chinese Trade Policy After (Almost) Ten Years in the WTO: A Post-Crisis Stocktake*, Brüssel: European Centre for International Political Economy (ECIPE), 2011 (Occasional Paper Nr. 2/2011), S. 9.

⁴¹ Zum Verhandlungsablauf in Genf siehe Blustein, »China's Impact on the Doha Round« [wie Fn. 40], S. 7–9.

Wichtiger als Chinas Position eines direkt am Verhandlungsprozess teilnehmenden Akteurs dürfte seine mittelbare Rolle als aufsteigende, dominierende Exportmacht sein. Seit dem Start der Doha-Welt handelsrunde haben sich Chinas Exporte fast verdreifacht und seine Marktanteile im Industriegüterimport aller großen Importländer sind auf Werte zwischen 10 und 40 Prozent angestiegen (siehe Tabelle 1, S. 9). Besonders kritisch für die Doha-Verhandlungen sind Chinas noch höhere Marktanteile bei sensiblen Industrieimporten mit hohen Zollspitzen.⁴² Daher haben weltweit die Ängste vor einem von China initiierten Verdrängungswettbewerb zugenommen. Zwangsläufig musste die Bereitschaft in den WTO-Verhandlungen sinken, Zugeständnisse für einen besseren Marktzugang im Industriebereich (NAMA) zu machen. Dies betrifft insbesondere die großen Schwellenländer, die um ihre Industrialisierungschancen fürchten.⁴³ Für die EU und die USA, deren offensive Interessen im Marktzugang für Industrieprodukte und Dienstleistungen liegen, ist damit quasi die Geschäftsgrundlage der Doha-Welthandelsrunde weggefallen.

Aus dieser handelspolitischen Gemengelage speist sich die grundsätzliche Kritik an Chinas Verhalten in der Doha-Entwicklungsrunde:⁴⁴ China wird entgegengehalten, die Erfüllung der WTO-Beitrittskonditionen entbinde das Land nicht von der Pflicht zu Konzessionen und rechtfertige kein Trittbrettfahrerverhalten in den laufenden Doha-Verhandlungen. Trotz robusten Wirtschaftswachstums und hoher Exportüberschüsse habe es China unterlassen, attraktive Angebote zur Liberalisierung und Marktöffnung zu unterbreiten, die den Verhandlungen zu einem Durchbruch hätten verhelfen könnten. Zwar verfüge China in seiner

⁴² Siehe Mattoo/Ng/Subramanian, *The Elephant in the »Green Room«* [wie Fn. 5], S. 2f.

⁴³ So zitiert Blustein Äußerungen von Brasiliens Außenminister Celso Amorim auf der G4-WTO-Ministerkonferenz in Potsdam 2007: »We cannot even think of doing the numbers by the US and EU, because that would risk »deindustrializing Brazil«, und: »Brazil, he [Amorim, d. Verf.] argued, needed to keep »policy space for dealing with China.« Blustein, »China's Impact on the Doha Round« [wie Fn. 40], S. 9.

⁴⁴ Siehe beispielsweise Blustein, »China's Impact on the Doha Round« [wie Fn. 40], S. 9f; Andrew L. Stoler, *China's Role in the World Trade Organization and the Doha Round of Multilateral Trade Negotiations*, Shanghai: Second World Forum on China Studies, 21./22.9.2006, S. 9–11; Yongnian Zheng/Qingjiang Kong, *China in the WTO: from Accession to the Doha Failure*, Singapur: National University of Singapore, 2009 (EAI Working Paper Nr. 147), S. 12–16.

Doppelrolle als Entwicklungsland und führende Handelsnation über beträchtliches Vermittlungspotential, versäume aber, Verantwortung für ein multilaterales Handelssystem zu tragen, dem es die Wohlstands- und Entwicklungsgewinne der zurückliegenden Dekade zu verdanken habe. Damit unterschätze China die Kosten eines Scheiterns der Doha-Welthandelsrunde, obwohl es mehr als andere Handelsnationen von offenen Absatz- und Beschaffungsmärkten mit einem verlässlichen internationalen Handelsrecht abhängig. Kurzum, China als führende Welthandelsnation werde seiner Verantwortung für das System des multilateralen Handels nicht gerecht.

Die Kritik hat ihre Berechtigung. Chinas Passivität steht im Widerspruch zum grundsätzlichen Interesse des Landes an einer berechenbaren, funktionsfähigen Welthandelsordnung.⁴⁵ Mit Einschränkung verständlich wird Chinas Verhalten, wenn man den Blick auf die bescheidenen Handelsgewinne richtet, die das Land im Falle eines erfolgreichen Abschlusses der Doha-Welthandelsrunde erwarten dürfte. China konnte durch die Implementierung der WTO-Beitrittspflichten beträchtliche Wohlfahrtsgewinne erzielen und das Importregime des Landes ist schon jetzt vergleichsweise liberal. Zwar käme Chinas Exporteuren eine weltweite Liberalisierung der Industriegüterimportmärkte zugute, aber der avisierte Abbau der Agrarsubventionen und die Öffnung der Nahrungsmittelimportmärkte hätten unerwünschte Struktur Anpassungen zur Folge. Andererseits würden die Agrarmarkoliberalisierungen Chinas (und die sich aus der Agrarliberalisierung ergebenden Wohlfahrtsgewinne) gering bleiben, denn Chinas Agrarzollniveau ist bereits relativ niedrig und die für Entwicklungsländer vorgesehenen Agrarzollsenkungspflichten sind ohnehin nicht sehr streng. Außerdem wäre China von der aus Doha resultierenden Änderung der Terms of Trade negativ betroffen, da die Liberalisierungen steigende Agrargüterpreise und fallende Industriegüterpreise mit sich bringen würden.⁴⁶ Simulationsrechnungen auf Basis des allgemeinen Gleichgewichtsmodells »Linkage« der Weltbank erbrachten schon

⁴⁵ Mangelnde Kompromissbereitschaft kann man auch anderen großen Handelsnationen vorwerfen. China ist aber mehr als diese auf offene Weltmärkte und ein funktionierendes Welthandelssystem angewiesen.

⁴⁶ Siehe Kym Anderson/Will Martin/Dominique van der Mensbrugghe, »China, the WTO and the Doha Agenda«, in: David Greenaway/Chris Milner/Shujie Yao (Hg.), *China and the World Economy*, Basingstoke: Palgrave Macmillan, 2010, S. 1–18.

Mitte der vergangenen Dekade enttäuschende Ergebnisse: Im hypothetischen Fall einer vollständigen Liberalisierung des internationalen Agrar- und Industriegüterhandels könnte China mit einem jährlichen Wohlfahrtsgewinn von 16,6 Milliarden US-Dollar (damals etwa 0,2 Prozent des BIP) rechnen. Im realistischeren Fall einer partiellen Liberalisierung würde dieser ohnehin bescheidene Zuwachs auf null abschmelzen.⁴⁷ Bei strikter Orientierung an den unmittelbaren Einkommensgewinnen konnte und kann die Volksrepublik China also am Abschluss der Doha-Welthandelsrunde kein großes Interesse haben. Ähnlich wie den USA und Indien fehlt China der unmittelbare ökonomische Anreiz für wegweisende Verhandlungsangebote zur Rettung der Doha-Welthandelsrunde.

Unilaterale Ebene

In den Jahren vor und nach dem WTO-Beitritt senkte China drastisch seine Importzölle, öffnete seine Märkte und setzte rechtsstaatliche, marktwirtschaftskonforme Regulierungsstandards um. Infolge dieser Strategie durfte China enorme Wachstumsgewinne verbuchen. Etwa Mitte der letzten Dekade endete aber der Prozess der unilateralen, nichtdiskriminierenden Liberalisierung. Marktöffnungen jenseits der Beitrittspflichten finden nicht mehr statt, sieht man einmal von einigen vorsichtigen Liberalisierungsschritten im Kapitalmarkt ab. Im Gegenteil scheint sich der Öffnungsprozess umzukehren: Ausländische Investoren und Importeure werden mit neuen Marktzugangsschranken konfrontiert, privilegierte heimische Unternehmen hingegen werden durch Steuern, Subventionen und Auftragsvergabe geschützt und protegiert. Es sind insbesondere die Maßnahmen »hinter der Grenze«, die ausländische Unternehmen diskriminieren. Zu nennen sind die Genehmigungspflicht für Direktinvestitionen, die Beschränkungen bei Unternehmensakquisitionen, die restriktive Lizenzvergabe im Dienstleistungssektor, die Diskriminierung ausländischer Investoren durch spezielle Gründungsvorschriften, Prüfverfahren, Umweltauflagen, Local-Content-Vorschriften (für eine Mindestwertschöpfung in China) und öffentliche Beschaffung sowie die aufwendigen

⁴⁷ Siehe Kym Anderson/Will Martin/Dominique van der Mensbrugghe, »Doha Merchandise Trade Reform: What Is at Stake for Developing Countries?«, in: *World Bank Economic Review*, 20 (2006) 2, S. 178, 185.

Konformitäts- und Zertifizierungsaufgaben, die meist auch eine Quelle des Technologieverlustes sind.⁴⁸

Zur Abwehr unerwünschter Importe setzt China zunehmend auch selbst das Instrument des Antidumpings ein, wenn auch noch vergleichsweise restriktiv, gemessen am Importvolumen und am raschen Importwachstum des Landes. Auch konzentriert es sich beim Antidumping nicht auf bestimmte Unternehmen oder Handelspartner. Chinas Maßnahmen richten sich überwiegend gegen Importe von Chemierzeugnissen, möglicherweise in Reaktion auf die beim WTO-Beitritt zugesagten Zollsenkungen.⁴⁹

Staatliche Industriepolitik fördert und steuert aktiv die wirtschaftliche Entwicklung und Industrialisierung. Bei den entscheidenden Parametern handelt es sich nicht um direkte, eventuell WTO-widrige Subventionen, sondern um öffentliche Beschaffungsaufträge, sektorale Regulierung und vor allem einen unterstützenden makroökonomischen Rahmen über subventionierte Faktorkosten.⁵⁰ Zwangsläufig hat Chinas Industriepolitik außenwirtschaftliche Konsequenzen und ist Ursache handelspolitischer Konflikte. China sieht sich hier mit Vorwürfen konfrontiert, die tendenziell außerhalb der traditionellen Regelungsbereiche von GATT und WTO liegen. So subventioniert China eine kapitalintensive Industrieproduktion durch niedrige Kapitalkosten und günstige Bezugspreise für Industrieflächen, Energie und Rohstoffe. Des Weiteren verschafft es chinesischen Unternehmen durch eine syste-

matische Unterbewertung preisliche Wettbewerbsvorteile im Außenhandel. Außerdem setzt es ausländische Wettbewerber Preisnachteilen und außerordentlichen Bezugsrisiken aus, indem es Exportbeschränkungen erlässt. Mit Ausnahme des letzten Punktes fällt es schwer, einen Verstoß gegen WTO-Recht oder WTO-Beitrittspflichten nachzuweisen.⁵¹

Auch der oftmals erhobene Vorwurf, die Unterbewertung des Renminbi subventioniere den chinesischen Export und verteuere den Import, ähnlich wie ein allgemeiner Zoll, wurde im Rahmen der WTO (oder des IWF) bisher nicht offiziell zur Sprache gebracht. Das Regelungsdefizit kontrastiert mit der hohen politischen Relevanz, die diese Frage für China und ihre Handelspartner hat. Für China bildet die Industriepolitik den nicht verhandelbaren Kernbestand der nationalen Entwicklungs- und Wachstumsstrategie. Doch infolge der Weltmarktoffensiven chinesischer Industrieunternehmen entstehen andernorts spürbare Verluste an Produktion, Einkommen und Beschäftigung. Wenn aber Ausgleich und Kompromisse in diesem zentralen handelspolitischen Konflikt nicht möglich sind, müssen gegen China gerichtete protektionistische Reaktionen wahrscheinlicher werden.

Bilaterale Ebene

Bilaterale und regionale Freihandelsabkommen

Nach dem WTO-Beitritt war es für China nicht möglich, die verbleibenden handelspolitischen Ziele wie die Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus sowie Sicherung und Verbesserung des Zugangs zu Märkten, Ressourcen und Technologien auf multilateralem Wege zu erreichen. Deshalb setzte die chinesische Handelspolitik verstärkt auf bilaterale und regionale Freihandelsabkommen.⁵²

Tatsächlich spielt China anders als bei den multilateralen Doha-Verhandlungen auf der bilateralen Ebene eine aktive Rolle. So nahm das Land unmittelbar nach dem WTO-Beitritt Verhandlungen mit der ASEAN-Gemeinschaft (Association of Southeast Asian Nations) auf, um die (gemessen an der Bevölkerungs-

⁴⁸ Allgemein siehe Hilpert, *Chinas globale wirtschaftliche Herausforderung* [wie Fn. 8], S. 19f; bezogen auf die einzelnen Branchen siehe die Weißbücher der ausländischen Handelskammern: The American Chamber of Commerce in the People's Republic of China (Hg.), *2009 American Business in China. White Paper*, Beijing 2009, S. 146–256; The American Chamber of Commerce in the People's Republic of China (Hg.), *2011 American Business in China. White Paper*, Beijing 2011, S. 2–12, 40–71, 84–93; European Union Chamber of Commerce in China (Hg.), *European Business in China. Position Paper 2009/2010*, Beijing 2009, S. 9–11; European Union Chamber of Commerce in China (Hg.), *European Business in China. Position Paper 2010/2011*, Beijing 2010, S. 6–12; European Union Chamber of Commerce in China (Hg.), *European Business in China. Position Paper 2011/2012*, Beijing 2011, S. 7f.

⁴⁹ Empirisch hierzu siehe Bown, »China's WTO Entry. Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlements« [wie Fn. 28], S. 315–325; Marcia Don Harpaz, »China's WTO Compliance-Plus Anti-Dumping Policy«, in: *Journal of World Trade*, 45 (2011) 4, S. 748–752.

⁵⁰ Also niedrige Kosten für Kapital, Arbeit, Land, Energie, Umwelt, siehe Yiping Huang, »China's Great Ascendancy and Structural Risks: Consequences of Asymmetric Market Liberalisation«, in: *Asian-Pacific Economic Literature*, 24 (2010) 1, S. 65–85.

⁵¹ Gegen die unzulässige Beschränkung von Rohstoffexporten haben die USA, die EU und Mexiko erfolgreich ein Streitschlichtungsverfahren angestrengt (siehe Tabelle, Anhang IV).

⁵² Siehe Mallon/Whalley, »China's Post-Accession WTO Stance« [wie Fn. 33], S. 172f.

Tabelle 2
Chinas wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (CEPA) und Freihandelsabkommen (FTA)

Thailand (FTA)	In Kraft (seit)	2003
Hongkong (CEPA)		2004
Macao (CEPA)		2004
ASEAN (FTA)		2005
Chile (FTA)		2006
Pakistan (FTA)		2007
Neuseeland (FTA)		2008
Singapur (FTA)		2009
Peru (FTA)		2010
Taiwan (CEPA)		2010
Costa Rica (FTA)		2011
Schweiz (FTA)	Inkrafttreten geplant	2014
Island (FTA)		2014
Südafrika (SACU)	FTAs in Verhandlung (seit)	2004
Australien		2005
Golfkooperationsrat (GCC)		2005
Norwegen		2009
China-Japan-Korea		2012
Korea		2012
CEPEA/RCEP (ASEAN+6)		2013
Shanghai Cooperation Council (SCO)	FTAs vorgeschlagen (im Jahr)	2003
Indien		2003
EAFTA (ASEAN+3)		2004
Mongolei		2010
Kolumbien		2012

Quelle: Asian Development Bank, Asia Regional Integration Center, <<http://aric.adb.org/>> (Zugriff am 9.7.2013).

zahl) größte Freihandelszone der Welt zu bilden. Daraufhin bemühten sich auch die übrigen großen pazifischen Handelsnationen sowie die EU um ein Abkommen mit ASEAN. Bisher hat China dreizehn bilaterale Abkommen geschlossen, steht mit sieben weiteren Partnern in Verhandlungen und erwägt in fünf Fällen die Aufnahme von Gesprächen (siehe Tabelle 2).

Während Chinas wirtschaftliche Partnerschaftsabkommen (Comprehensive Economic Partnership Agreement, CEPA) mit Hongkong, Macao und Taiwan über den reinen Warenhandel hinausgehen und auch Dienstleistungen und Investitionen einbeziehen, betreffen die Freihandelsabkommen (Free Trade Agreement, FTA) im Wesentlichen nur den bilateralen Handelsverkehr, oft nur Teilbereiche des Handels. Der

Abbau nichttarifärer Handelshemmnisse oder gar die Behandlung der Singapur-Themen sind nicht vorgesehen. Dabei sind die Handelsabkommen auf die jeweiligen Partner zugeschnitten und deswegen höchst unterschiedlich. Chinas Handelsdiplomatie ist willens und fähig, Umfang, Reichweite und Inhalte der Abkommen den Profilen und Wünschen der Handelspartner pragmatisch und eklektisch anzupassen.⁵³

⁵³ Siehe Agata Antkiewicz/John Whalley, »China's New Regional Trade Agreements«, in: John Whalley (Hg.), *China's Integration into the World Economy*, Singapur u.a.: World Scientific, 2011, S. 100, 118; Ganeshan Wignaraja, *Economic Reforms, Regionalism, and Exports: Comparing China and India*, Honolulu: East-West Center, 2011 (Policy Studies Nr. 60), S. 53–56.

Allgemein gilt eine Handelspolitik, die bilaterale oder regionale Regelungen bevorzugt, nicht als Alternative zum multilateralen Handelssystem, sondern als Ergänzung, solange Liberalisierungen im Rahmen der WTO nicht verwirklicht werden können. Für China sollen die Abkommen einen reibungslosen und wirtschaftlich effizienten Liefer- und Leistungsverkehr innerhalb der asiatischen Produktionsnetzwerke ermöglichen und mittelfristig die chinesische Wirtschaft als Drehkreuz zur Belieferung der asiatischen Märkte positionieren. Mit der Entwicklung des regionalen Handels erhofft sich China gleichsam eine Rückversicherung gegenüber Protektionismus von Seiten der westlichen Industrieländer. International sollen die Abkommen der chinesischen Industrie den Zugang zu ausländischen Importmärkten dauerhaft offenhalten, ihr den Zugriff auf Energie, Rohstoffe und andere Ressourcen verschaffen und die Zuerkennung des Marktwirtschaftsstatus sichern. Politisch etabliert sich China durch die Vereinbarung bilateraler Abkommen als handelspolitische Führungsmacht und regional als Motor wirtschaftlicher Zusammenarbeit. Außenpolitisch dienen die mit asiatischen Partnern geschlossenen Abkommen der nachbarschaftlichen Vertrauensbildung und Identitätsstiftung, mittelbar konstituieren sie wechselseitige Abhängigkeiten. In Rivalität zu Japan und den USA zeigt sich China als wohlwollender großer Nachbar Südostasiens. Durch großzügiges Entgegenkommen erhofft sich das Land, der Furcht vor einem alles verschlingenden chinesischen Handelsmoloch entgegenzuwirken. Dabei hält man sich zugute, die machtpolitische Asymmetrie nicht zu eigenen Gunsten auszuschöpfen.⁵⁴ Gleichwohl ist sowohl in Asien-Pazifik als auch in China selbst sehr wohl das Bewusstsein dafür vorhanden, dass Chinas handelspolitische Aufwertung als außen-

wirtschaftliches Gravitationszentrum auch seine Großmachtrolle stärkt.

Rivalisierende Freihandelstrategien für den asiatisch-pazifischen Raum

Trotz ihrer grundsätzlichen Nachteile und Risiken⁵⁵ muss die Strategie des handelspolitischen Bilateralismus und Regionalismus attraktiv für ein China erscheinen, das dabei ist, sich zum außenwirtschaftlichen Gravitationszentrum Asiens, wenn nicht der Weltwirtschaft zu entwickeln. Vom Bilateralismustrend profitieren nämlich gerade die großen Handelsmächte, die dank der Anziehungskraft ihrer Importmärkte über eine asymmetrisch größere Verhandlungsmacht verfügen und daher in der Lage sind, kleineren Ländern Konzessionen abzurufen. Mittelbar befördert die bilateral diskriminierende Handelspolitik die Entstehung von Zentrum-Peripherie-Strukturen, welche die Unternehmen und Produktionsstätten des Zentrums begünstigen.⁵⁶ So verschaffen Chinas Freihandelsabkommen nicht nur der heimischen Wirtschaft Wettbewerbsvorteile. Sie stärken mittelfristig auch die raumwirtschaftliche Zentralität Chinas, das über den Produktionsverbindungshandel hinaus auch als Importeur immer wichtiger wird. Eine regionale Freihandelszone (East Asian Free Trade Area, EAFTA), bestehend aus den zehn ASEAN-Staaten sowie Korea, Japan und China, wäre für China nochmals vorteilhafter als bilaterale Abkommen mit den Nachbarstaaten.⁵⁷

Im regionalen Zusammenhang verfügt China zudem über einen besonderen politischen Vorteil, denn es kann seinen Großmachtstatus besser ausspielen als im multilateralen Kontext. Aber genau dies sind auch die Gründe, weshalb viele Handelspartner den chinesi-

54 Zur Diskussion der Motive chinesischer bilateraler Handelspolitik siehe Hanns Günther Hilpert, »Multilaterale und bilaterale Freihandelsprojekte in Asien«, in: Hanns W. Maull/Martin Wagener (Hg.), *Ostasien in der Globalisierung*: Baden-Baden: Nomos, 2009, S. 47; Yang Jiang, »China's Pursuit of Free Trade Agreements: Is China Exceptional?«, in: *Review of International Political Economy*, 17 (2010) 2, S. 238–261 (250–256); Ming Wan, »The Domestic Political Economy of China's Preferential Trade Agreements«, in: Vinod K. Aggarwal/Seungjoo Lee (Hg.), *Trade Policy in the Asia-Pacific. The Role of Ideas, Interests, and Domestic Institutions*, New York u.a.: Springer 2010, S. 44–46; Ka Zeng, »Multilateral versus Bilateral and Regional Trade Liberalization: Explaining China's Pursuit of Free Trade Agreements (FTA's)«, in: *Journal of Contemporary China*, 19 (2010) 66, S. 635–652 (639–645).

55 Zur grundsätzlichen Kritik an bilateralen Freihandelsabkommen siehe Jagdish Bhagwati, *Free Trade Today*, Princeton/Oxford 2002, S. 112–119.

56 Siehe Richard E. Baldwin, »The Spoke Trap: Hub-and-Spoke Bilateralism in East Asia«, in: Barry Eichengreen/Charles Wyplosz/Yung Chul Park (Hg.), *China, Asia, and the New World Economy*, Oxford 2008, S. 53–61.

57 Für einen empirischen Vergleich siehe die Berechnungen der anfallenden Wohlfahrtseffekte unter Berücksichtigung dynamischer Investitionseffekte bei Gemma Estrada/Donghyun Park/Innwon Park/Soonchan Park, *The PRC's Free Trade Agreements with ASEAN, Japan and the Republic of Korea: a Comparative Analysis*, Manila: Asian Development Bank (ADB), Januar 2012 (ADB Working Paper Series on Regional Economic Integration Nr. 92), S. 14–17.

schen Freihandelsvorschlägen mit großer Skepsis begegnen. Befürchtet werden ein industrieller Verdrängungswettbewerb und generell eine Verstärkung der chinesischen Dominanz. Die von China propagierte EAFTA konnte daher nicht alle der angesprochenen Nachbarländer überzeugen. Zwar besteht in der Region grundsätzliche Einigkeit über das Freihandelsziel, aber ein auf China zentrierter und von China dominierter Handelsblock wird abgelehnt. Größere diplomatische Unterstützung hat deshalb der japanische Gegenvorschlag eines ostasiatischen Partnerschaftsabkommens (Comprehensive Economic Partnership for East Asia, CEPEA) gefunden, dem auch Australien, Neuseeland und Indien angehören sollen und das zudem eine Liberalisierung von Dienstleistungen und Investitionen avisiert. So schlug die ASEAN-Gemeinschaft auf ihrem Bali-Gipfel im November 2011 offiziell ein multilaterales Freihandelsabkommen der ASEAN+6-Ländergruppe vor (Regional Comprehensive Economic Partnership, RCEP). Zwei Jahre später verständigte man sich beim Ostasiatischen Gipfel (East Asia Summit, EAS) darauf, Verhandlungen über ein RCEP-Abkommen aufzunehmen.

Handelspolitisch geht für China die größte Herausforderung aber nicht von Japan, sondern von Amerika aus. Auf dem Gipfel der Asia-Pacific Economic Cooperation (APEC) im November 2011 kamen die USA und acht weitere Pazifik-Anrainer (Australien, Brunei, Chile, Malaysia, Neuseeland, Peru, Singapur, Vietnam) überein, Verhandlungen über ein multilaterales Freihandelsabkommen aufzunehmen. Bei erfolgreichem Abschluss würden sie dem 2005 von Brunei, Chile, Neuseeland und Singapur vereinbarten pazifischen Partnerschaftsabkommen (TPP) beitreten. Nach anfänglichem Zögern nahmen auch die Länder Kanada, Mexiko (Oktober 2012) und Japan (Juli 2013) an den Verhandlungen teil. Das TPP soll über die einfache Gewährung von Zollpräferenzen und Ursprungsregeln hinausgehen und auch die Bereiche Dienstleistungen, Investitionsschutz, Niederlassungsrecht, Wettbewerb, öffentliche Beschaffung, Rechte am geistigen Eigentum sowie Arbeits- und Umweltstandards verbindlich regeln.⁵⁸ Würde China eine Beteiligung an den Verhandlungen oder einen späteren TPP-Beitritt anstre-

ben, müsste es die neu erarbeiteten, komplexen Handelsregeln einhalten und sich auf stringente Standards in den Bereichen Soziales, Umwelt, Rechte am geistigen Eigentum und Staatsunternehmen verpflichten. China müsste damit rechnen, mit mehr oder weniger willkürlichen Forderungen von Seiten der USA und anderer TPP-Mitglieder konfrontiert zu werden. Aus Sicht Chinas ist TPP ein diskriminierendes Handelsabkommen, das Teil einer außenpolitischen Eindämmungsstrategie der USA gegenüber China wäre.⁵⁹ Aber selbst für Amerikas Verbündete wäre ein pazifisches Handelsabkommen problematisch, das aufgrund der von den USA favorisierten stringenten Standards China und andere Entwicklungsländer auf Dauer ausgrenzen und negativen handelsumlenkenden Effekten aussetzen würde.⁶⁰ Insofern bleibt die tatsächliche Gestaltung des TPP abzuwarten. Nicht auszuschließen ist, dass die TPP-Verhandlungen letztlich scheitern.

Um im Spiel zu bleiben, wird China entweder doch um einen TPP-Beitritt nachsuchen – und dann wie schon beim WTO-Beitritt zu Marktöffnungen und binnenwirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen genötigt werden –, oder es wird versuchen, über Freihandelsabkommen mit seinen asiatischen Nachbarländern oder den BRICS-Staaten ein handelspolitisches Gegengewicht aufzubauen. Gelingen könnte das nur über das rivalisierende RCEP-Projekt. Während aber in Südostasien die ASEAN-Gemeinschaft bereits den Intra-Handel liberalisiert und nach außen Abkommen mit Australien, China, Japan, Korea und Neuseeland geschlossen hat, fehlen entsprechende Vereinbarungen zwischen den Staaten Nordostasiens noch gänzlich. Erst im Mai 2012 startete China Verhandlungen für ein Freihandelsabkommen, bilateral mit Korea und trilateral mit Japan und Korea. Nachdem China im Frühjahr 2013 Handelsabkommen mit Island und der Schweiz erfolgreich abgeschlossen hat, haben nun die Verhandlungen mit den beiden östlichen Nachbarn oberste Priorität. Zwar ist Chinas Handel mit Japan und Korea in den vergangenen Jahren kräftig gewachsen, die Anteile der beiden Länder an Chinas Exporten und Importen sind aber deutlich rückläufig. Eine Liberalisierung des nordostasiatischen Außenhandelsverkehrs würde nicht nur beträchtliche

⁵⁸ Ausführlich zum TPP aus amerikanischer Sicht Ian F. Fergusson/William H. Cooper/Remy Jurenas/Brock R. Williams, *The Trans-Pacific Partnership Negotiations and Issues for Congress*, Washington, D.C.: Congressional Research Service (CRS), CRS Report for Congress, 7-5700, 19.3.2013; Jeffrey J. Schott/Barbara Kotschwar/Julia Muir, *Understanding the Trans-Pacific Partnership*, Washington, D.C.: PIIE, 2013.

⁵⁹ Ähnlich wird das von EU und USA avisierte transatlantische Freihandelsabkommen (TTIP) wahrgenommen.

⁶⁰ Kritisch zum pazifischen Partnerschaftsabkommen Shiro Armstrong, *Australia and the Future of the Trans-Pacific Partnership Agreement*, East Asian Bureau of Economic Research (EABER), 2011 (EABER Working Paper Nr. 71).

Potentiale im trilateralen Handel erschließen, sondern wäre auch der Schlüssel für das angestrebte umfassende ostasiatische Freihandelsabkommen (RCEP). Allerdings dürften aus mehreren Gründen insbesondere die Verhandlungen mit Japan schwierig werden: Erstens fällt keinem Industrieland die außenwirtschaftliche Liberalisierung so schwer wie Japan, zweitens steht für Japan der Beitritt zum TPP und eventuell ein Freihandelsabkommen mit der EU im Vordergrund und drittens sind die außenpolitischen Beziehungen zwischen Japan und China aufgrund der historischen Belastungen und territorialer Konflikte höchst angespannt. In diesem Umfeld müsste China in die ein oder andere Richtung erhebliche Konzessionen leisten. Die neue reformorientierte Staats- und Parteiführung unter Xi Jinping und Li Keqiang wird sich entscheiden müssen: Sollen Chinas außen- und handelspolitische Schwerpunkte auf Asien oder auf das transpazifische Verhältnis gelegt werden? Ist man zu den jeweils erforderlichen Zugeständnissen gegenüber Japan oder den USA bereit?⁶¹

61 Zu den handelspolitischen Optionen Chinas in Reaktion auf ein TPP siehe Jianmin Jin, *China's Concerns Regarding TPP No More than Empty Worries?*, Fujitsu Research Institute, 11.1.2012, <jp.fujitsu.com/group/fri/en/column/message/2012/2012-01-11.html> (Zugriff am 11.7.2013); Guoyou Song/Wen Jin Yuan, »China's Free Trade Agreement Strategies«, in: *The Washington Quarterly*, 35 (2012) 4, S. 107–119.

Die Innenverhältnisse der chinesischen Handelspolitik

Chinas Handelspolitik bleibt widersprüchlich. Obgleich die binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung dem Land Wachstums- und Wohlstandsgewinne in einem historisch einmaligen Ausmaß beschert hat, verfolgt die Handelspolitik seit Mitte der vergangenen Dekade einen zunehmend merkantilistischen Kurs und die Wirtschaftspolitik stützt die großen Staatsunternehmen. Obgleich offene Auslandsmärkte eine wichtige Bedingung für das angestrebte nachhaltige Wachstum der Binnenwirtschaft sind, provoziert Chinas Industrie- und Handelspolitik protektionistische Reaktionen der Handelspartner. Obgleich China in den vergangenen Jahren wie kein anderes Land von einem verlässlichen und funktionsfähigen Welthandelssystem profitiert hat, engagierte es sich nicht angemessen in der laufenden WTO-Welt handelsrunde.

Zwei Faktoren mögen diese Widersprüchlichkeit erklären. Erstens befindet sich Chinas Handelspolitik, wie überhaupt die Wirtschaft und Politik des Landes, noch immer in der Transformationsphase. Chinas Handels- und Außenwirtschaftspolitik sieht sich auf der internationalen Ebene nicht als Regelsetzer, sondern weiterhin nur als passiver Regelnehmer in einer von westlichen Industrieländern und Unternehmen dominierten Weltwirtschaft. Zudem verfügt das Land noch nicht über die personellen und institutionellen Kompetenzen, um aktiv und wirkmächtig international gestalterischen Einfluss zu nehmen. Zweitens greifen Erklärungen und Analysen zu kurz, die Chinas Handelspolitik allein auf ihre ökonomische Rationalität zurückführen. Denn neben dem Ziel, Wachstum zu fördern und Wohlstand zu schaffen, geht es auch um die Verteilung individueller und kollektiver Einkommen. Außerdem steht Handelspolitik im Kontext der Innen- und Außenpolitik. Neben der ökonomischen ist immer auch die politische Rationalität entscheidend. Um chinesische Handelspolitik besser zu verstehen, ist daher ein genauerer Blick auf ihre Innenverhältnisse erforderlich, auf die institutionellen Strukturen, innenpolitischen Machtverhältnisse und politischen Entwicklungen.

62 Dieses Kapitel basiert zu großen Teilen auf Gesprächen des Autors in Peking im Juni 2012 und im Juni 2013.

Institutionelle Ebene: Institutionen und Akteure

Bei der Analyse chinesischer Handelspolitik wird gewöhnlich stillschweigend vorausgesetzt, dass diese wie ein einheitlicher strategischer Akteur handle. Diese Annahme mag zutreffend gewesen sein, als Chinas Premierminister Zhu Rhongji gegen erhebliche Widerstände den WTO-Beitritt durchsetzte und die im damaligen Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit (Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation, MOFTEC) gebündelte chinesische Verhandlungsführung in enger Absprache und mit ausdrücklicher Rückendeckung des Staatsrates auftrat. Nach dem WTO-Beitritt verlor das Außenhandelsministerium aber seine machtpolitische Ausnahmestellung.⁶³ Handelspolitik steht seitdem nicht mehr im Zentrum des Interesses der Staats- und Parteiführung und ihrer maßgeblichen Organe. Das Politbüro der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh), der Ständige Ausschuss des Politbüros, der Nationale Volkskongress und der Staatsrat treten handelspolitisch nur ausnahmsweise und eher deklaratorisch in Erscheinung. War der WTO-Beitritt noch eine entscheidende politische Wegmarke in Chinas Transformationsprozess, wird Handelspolitik seitdem eher als technokratische Aufgabe gesehen.

Generell lässt sich Regierungshandeln im China der Gegenwart als »fragmentierter Autoritarismus« charakterisieren, als ein politisches System, in dem eine immer stärker zersplitterte und segmentierte Exekutive ihre Entscheidungen erst nach eingehender interner Konsenssuche trifft.⁶⁴ Auch Chinas Handelspolitik ist nicht das Produkt einer vertikal strukturierten monolithischen Parteiherrschaft. Sie lässt sich eher als komplexes Mehrebenenspiel begreifen. Neben den Ministerien und zentralen Regierungsstellen Pekings nehmen Provinzregierungen, Staatsunternehmen, Wirtschaftsverbände, Think Tanks und Medien

63 Siehe Tu, *China's Position and Role in the Doha Round* [wie Fn. 37], S. 23.

64 Dazu allgemein Andrew Mertha, »Fragmented Authoritarianism 2.0: Political Pluralization in the Chinese Policy Process«, in: *The China Quarterly*, 200 (Dezember 2009), S. 995–1012.

unmittelbar oder mittelbar Einfluss auf Chinas Handelspolitik und Außenwirtschaftsbeziehungen (siehe Anhang V). Handelspolitische Entscheidungsfindung, Verhandlungsführung und Implementierung sind ein vielschichtiger Prozess, in dem Funktionäre und Beamte, die im institutionellen und persönlichen Eigenteresse rational agieren, als Sachwalter wirtschaftlicher und politischer Interessen aufeinandertreffen. Die daraus resultierende starke Stellung der Provinzgouverneure und Direktoren der Staatsunternehmen macht deutlich, dass das Regierungshandeln der Exekutive Chinas nicht nur »top-down«, sondern auch »bottom-up« verläuft.

Es versteht sich von selbst, dass mannigfache bürokratische Koordinations- und Verhandlungsprozesse den konkreten handelspolitischen Verhandlungen Chinas vorauslaufen beziehungsweise sie begleiten. Je nach politischer Bedeutung des Verhandlungsgegenstandes laufen die internen Mechanismen und Prozesse jedoch höchst unterschiedlich ab. In den WTO-Beitrittsverhandlungen beteiligte sich der damalige Premierminister Zhu Rongji persönlich an den Gesprächen mit den USA und an den behördlichen Abstimmungen zwischen den Ministerien und Regierungsstellen. Die »WTO Work Leading Group«, mit der Koordinierung beauftragt und auf der Ebene des Staatsrates angesiedelt, war dem Premierminister direkt berichtspflichtig. Zhu Rongji gelang es, die Verhandlungsergebnisse nach innen durchzusetzen und die Positionen Chinas nach außen hin glaubhaft zu vertreten.⁶⁵ Eine ähnlich günstige Konstellation herrschte noch bei Chinas Verhandlungen mit der ASEAN-Gemeinschaft für ein bilaterales Freihandelsabkommen im Jahre 2002 (China-ASEAN Free Trade Agreement, CAFTA). Hohe Priorität genoss das außenpolitische Ziel, gutnachbarliche Beziehungen mit den ASEAN-Staaten aufzubauen und bei den südostasiatischen Eliten Akzeptanz für den Aufstieg Chinas zu gewinnen. Aus diesem Grund drängte die Staats- und Parteiführung auf einen zügigen Verhandlungsabschluss, zeigte sich gegenüber den südlichen Nachbarn zu umfangreichen Zugeständnissen bereit und war nach innen durchsetzungsfähig.⁶⁶ Die auf WTO-

Beitritt und CAFTA folgenden bi- und multilateralen Verhandlungen besaßen für Chinas Führung jedoch keinen hohen politischen Stellenwert mehr. Darum schaltete sich Ministerpräsident Wen Jiabao nicht direkt in die Verhandlungen der Doha-Welthandelsrunde ein und überließ die Koordinations- und Abstimmungsprozesse dem federführenden Handelsministerium (Ministry of Commerce, MOFCOM). Anders als für die WTO-Beitrittsverhandlungen konstituierte sich für den Doha-Verhandlungsprozess kein interministerieller Ausschuss. Allerdings waren die unmittelbar betroffenen Ministerien und Behörden Teil von Chinas WTO-Verhandlungsdelegation in Genf, wodurch immerhin ein Minimum an interministerieller Koordination gewährleistet war.⁶⁷ Noch ungünstiger gestaltete sich die institutionelle Struktur in Chinas Beitrittsverhandlungen zum WTO-Beschaffungsübereinkommen (GPA), bei dem das handelspolitisch unerfahrenere und wenig ambitionierte Finanzministerium (Ministry of Finance, MOF) die Federführung übernahm.⁶⁸

Bezeichnend für die veränderten Rahmenbedingungen nach dem Antritt der vierten Führungsgeneration unter Staatspräsident Hu Jintao und Ministerpräsident Wen Jiabao ist der Macht- und Bedeutungsverlust des Handelsministeriums. Die Prioritäten der Hu-Wen-Administration lauteten nicht mehr Reform und Liberalisierung, sondern sozialer Ausgleich, regionale Balance und institutionelle Konsolidierung des politischen Machtanspruchs der KPCh. Sie verfolgte eine staatskapitalistische Ideologie, der zufolge Marktöffnungen und Liberalisierungen die wirtschaftliche Entwicklung einheimischer Staatsunternehmen nicht gefährden sollten. Erschwerend kam für das Handelsministerium die Einbuße an Reputation hinzu: Unter Verweis auf die zahlreichen Antidumpingklagen gegen China wird dem Handelsministerium vorgeworfen, in den Verhandlungen zum WTO-Beitritt die heimischen Interessen nicht energisch genug vertreten

S. 26–28.

⁶⁷ Siehe Ming Wan, »The Domestic Political Economy of China's Preferential Trade Agreements«, in: Aggarwal/Lee (Hg.), *Trade Policy in the Asia-Pacific* [wie Fn. 54], S. 35–40; Song/Yuan, »China's Free Trade Agreement Strategies« [wie Fn. 61], S. 114–116; Tu, *China's Position and Role in the Doha Round* [wie Fn. 37], S. 23; Zeng, »Multilateral versus Bilateral and Regional Trade Liberalization« [wie Fn. 54], S. 646.

⁶⁸ Siehe Tu Xinquan, *Organizational Aspects of China's GPA Accession Negotiation and Their Implications*, Bloomington: Indiana University Research Center for Chinese Politics and Business, Oktober 2011 (Working Paper Nr. 6/2011), S. 17–20.

⁶⁵ Wei Liang, »Bureaucratic Politics, Interministerial Coordination and China's GATT/WTO Accession Negotiations«, in: Ka Zeng (Hg.), *China's Foreign Trade Policy: The New Constituencies*, London: Routledge, 2007, S. 30–36; Tu, *China's Position and Role in the Doha Round* [wie Fn. 37], S. 23.

⁶⁶ Siehe Hanns Günther Hilpert/Gerhard Will, *China und Südostasien. Auf dem Weg zu regionaler Partnerschaft*, Berlin: Stiftung Wissenschaft und Politik, August 2005 (SWP-Studie 21/2005),

zu haben und gegenüber dem Ausland generell zu konzilient zu sein.

Ohne Rückendeckung oder Unterstützung durch die oberste Staats- und Parteiführung hat die Stimme des Handelsministeriums nur wenig Gewicht. Zum einen fehlen ihm Zuständigkeiten für die innenpolitisch wichtigen Staatsunternehmen, Industrie- und Dienstleistungsbranchen, Provinzen oder autonomen Regionen. Zum anderen besitzt die handelspolitische Koordinierungsfunktion des Ministeriums keine politische, geschweige denn rechtliche Verbindlichkeit. Weil es ihm an Unterstützung von oben fehlt, kann es – anders als während der WTO-Beitrittsverhandlungen – die Widerstände der einheimischen Interessengruppen nicht einfach ignorieren. Fachministerien und Staatsunternehmen sind de facto die entscheidenden Akteure für Chinas Handelspolitik. Sie formulieren die offensiven und defensiven Interessen, sie legen die Verhandlungsspielräume fest. Lediglich bei den Handelsregeln hält das Handelsministerium die alleinige Kompetenz. Formal kann es dem Staatsrat die offizielle chinesische Verhandlungsposition erst dann zur Genehmigung vorlegen, wenn die über ihr Ressort betroffenen Ministerien und Ausschüsse die Vorschläge mitunterzeichnen. Angesichts der Zersplitterung der handelspolitischen Entscheidungsgewalt auf mehrere Ressortministerien ist das federführende Handelsministerium nur begrenzt handlungsfähig. Es verfügt weder über das Mandat noch über die Akzeptanz, handelspolitische Verteilungskonflikte zentralstaatlich zu regeln. Zuweilen scheint ihm eher die Rolle eines Regierungssprechers denn eines entscheidungsfähigen Verhandlungsführers zuzukommen. Möglicherweise bleibt dem Handelsministerium auch keine andere Wahl als harte Verhandlungspositionen einzunehmen, um im zunehmend nationalistisch geprägten außenpolitischen Klima nicht als unzuverlässiger Interessenvertreter Chinas zu gelten.⁶⁹

Prozessuale Ebene: Verhandlungen, Gesetzgebung, Implementierung

Chinas Handelspolitik ist offen für Einflussnahme von außen. Ressortministerien, Provinzen, Regionen, Branchenverbände, Staatsunternehmen, Medien und Think Tanks wirken mittelbar und unmittelbar bei der Ausgestaltung des chinesischen Handelsregimes mit, wobei die Beteiligung sehr vielgestaltig ist und oftmals in Konkurrenz zu anderen Akteuren erfolgt.⁷⁰ Der wichtigste, aber keineswegs einzige Interessengegensatz verläuft zwischen Vertretern liberaler Positionen, die infolge von Marktöffnungen ein Mehr an Wettbewerb und Wohlstand erwarten, und Protektionisten, die für den Schutz heimischer Industrien und Branchen eintreten. Hierbei unterscheidet sich China grundsätzlich nicht von anderen Handelsstaaten: Wettbewerbsfähige Unternehmen und Branchen, die Exporterlöse erwirtschaften und auf einen günstigen Einkauf von Vorleistungen im Ausland angewiesen sind, unterstützen Liberalisierungen und Marktöffnungen. Wettbewerbsschwache Unternehmen und Branchen trachten danach, derlei zu verhindern, oder fordern neue Marktzugangsschranken.

Angesichts der Stärke der chinesischen Exportwirtschaft sollte man erwarten, dass zahlreiche Unternehmen, Verbände und Ministerien die Öffnung von Auslandsmärkten, die institutionelle Stärkung des Welthandelssystems und die Liberalisierung des heimischen Importregimes propagieren. Tatsächlich ist aber das Lobbying für Chinas Exportinteressen schwach ausgeprägt. Dies hat drei Gründe: Erstens fehlen nach der reformbedingten Auflösung der Industrieministerien in den 1990er Jahren die natürlichen Interessenvertreter der Exportindustrie in der chinesischen Exekutive. Zwar werden die auf den internationalen Märkten erfolgreichen arbeitsintensiven Industriebranchen nunmehr durch drei Institutionen repräsentiert: die Nationale Kommission für Entwicklung und Reform (National Development and Reform Commission, NDRC), das Ministerium für Industrie und Informationstechnologie (Ministry of Industry and Information Technology, MIIT) und die staatliche Vermögensverwaltungsbehörde (State-owned Assets Supervision and Administration Commission, SASAC). Diese Akteure kümmern sich aber überwiegend um Industrie- und Dienstleistungsunternehmen, die vom Importwettbewerb bedroht sind, und nehmen daher liberali-

⁶⁹ Siehe Yuka Kobayashi, »The Impact of the World Trade Organization on China's Trade Policy: a Case Study of the Telecommunications Sector«, in: Ka Zeng (Hg.), *China's Foreign Trade Policy. The New Constituencies*, London: Routledge, 2007, S. 143–166 (155); Tu, *China's Position and Role in the Doha Round* [wie Fn. 37], S. 23; Zeng, »Multilateral versus Bilateral and Regional Trade Liberalization« [wie Fn. 54], S. 651.

⁷⁰ Siehe Ka Zeng/Andrew Mertha, »Introduction«, in: Zeng (Hg.), *China's Foreign Trade Policy* [wie Fn. 69], S. 10.

sierungsskeptische Haltungen ein.⁷¹ Zweitens wird mehr als die Hälfte des chinesischen Exporterlöses von ausländisch finanzierten Unternehmen (Foreign Invested Enterprises, FIEs) erzielt, die auf die Handelspolitik nur geringen Einfluss nehmen. Und drittens sind die großen exportstarken Privatunternehmen wie zum Beispiel Huawei, TCL, Haier und Lenovo noch nicht wirklich gut vernetzt. Sie haben erst 2012 ernsthaft damit begonnen, professionelles Lobbying zu betreiben, etwa für eine stärkere Öffnung ausländischer Märkte für chinesische Warenimporte.

Demgegenüber sind die von Importen tatsächlich oder potentiell bedrohten Unternehmen institutionell gut in Chinas Regierung verankert.⁷² Während die Landwirtschaft, die Fischerei, der Bergbau und die meisten Dienstleistungen über ein eigenes Ressortministerium verfügen, genießen die kapital- und energieintensiven Branchen nachdrückliche industriepolitische Unterstützung der NDRC und des MIIT. Gegen eine Öffnung der Dienstleistungsmärkte sprechen aus Sicht dieser beiden Institutionen die drohenden Arbeitsplatzverluste, der Wegfall von Steuereinnahmen (die sich aus Monopolgewinnen vieler Dienstleistungsanbieter speisen), der Verlust an industriepolitischer Steuerkapazität, die Gefahr geld- und finanzpolitischer Verwerfungen (bei Öffnung der Banken- und Versicherungsmärkte) und generell die Risiken für die innenpolitische Stabilität (bei Öffnung der Medien- und Telekommunikationsmärkte). Mit ähnlichen Argumenten stemmen sich auch die Direktoren und Gouverneure betroffener Staatsunternehmen und Provinzen gegen eine Privatisierung und Marktöffnung. Beispielsweise verhinderten die Telekommunikationsindustrie⁷³ und die Petrochemie⁷⁴ erfolgreich eine Marktöffnung ihrer Branchen. Chinas Landwirtschaft wird vom Landwirtschaftsministerium (Ministry of Agriculture, MOA) sowie von den Provinzen und Regionen vertreten, nicht aber von unabhängigen Bauernverbänden. Während die Agrarimport-

liberalisierungen um die Jahrtausendwende aus übergeordneten außenpolitischen Gründen von den beteiligten Akteuren akzeptiert werden mussten, haben nach 2002 die institutionellen Widerstände erheblich an Kraft gewonnen. So verweist das Landwirtschaftsministerium auf die Nachteile, die der Landwirtschaft aus WTO-Beitritt und CAFTA-Liberalisierungen erwachsen. Sinkende Preise und zunehmende Importe schmäleren die Einkommen vieler Bauern. Angesichts der wachsenden sozialen Konflikte in den ländlichen Gebieten würde es nach Ansicht des Ministeriums die innenpolitische Stabilität Chinas gefährden, wenn sich die wirtschaftliche Lage der Bauern weiter verschlechtert. Diese Argumentation war mithin dafür verantwortlich, dass China im Sommer 2008 die Forderung der USA nach Zollsenkungen für Getreide ablehnte und so einen Kompromiss zum Abschluss der Doha-Welthandelsrunde mit verhinderte. Gescheitert sind aus diesem Grund auch Chinas Verhandlungen mit Australien über ein bilaterales Freihandelsabkommen.⁷⁵

Während chinesische Lobbygruppen in Verhandlungsprozessen nicht anders agieren als international üblich, wirken Interessengruppen in China ungewöhnlich stark auf die Implementierung der getroffenen Vereinbarungen ein. Die unvollständige Umsetzung der vertraglich zugesagten WTO-Beitrittspflichten durch China erklärt sich zumindest teilweise daraus, dass diese ohne Mitwirkung der betroffenen Ebenen und Akteure nicht möglich ist. Für die Formulierung der nationalen Gesetze und Erlasse sind zwar prinzipiell die zentralen Ministerien und Behörden zuständig. In den auf Konsens ausgelegten gesetzgeberischen Verhandlungsprozessen sind aber neben dem Handelsministerium auch die involvierten Ressortministerien, Staatsunternehmen und Provinzen eingebunden, so dass schon im legislativen Ergebnis diffuse Regularien entstehen, die eher politische Willenserklärungen als konkrete administrative Vorschriften darstellen.

Noch schwächer als in der Legislative ist die Stellung der zentral in Peking angesiedelten Ministerien und Behörden im Bereich der Exekutive. Lediglich beim Antidumpingschutz und bei den an der Grenze ansetzenden Maßnahmen (Zollerhebung, Zollabwicklung, Importvorschriften, Exportbeschränkungen) liegt die administrative Kompetenz vollständig bei den zentralen Außenwirtschaftsbehörden. Die Maß-

71 Siehe Jiang, »China's Pursuit of Free Trade Agreements« [wie Fn. 54], S. 248f.

72 Vgl. zum Folgenden Jiang, »China's Pursuit of Free Trade Agreements« [wie Fn. 54], S. 242–246; Zeng, »Multilateral versus Bilateral and Regional Trade Liberalization« [wie Fn. 54], S. 647–650.

73 In den Verhandlungen und der Implementierung der WTO-Sektorvereinbarungen, siehe Kobayashi, »The Impact of the World Trade Organization on China's Trade Policy« [wie Fn. 69], S. 149–161.

74 In den Verhandlungen für ein bilaterales Freihandelsabkommen mit dem Golfkooperationsrat, siehe Song/Yuan, »China's Free Trade Agreement Strategies« [wie Fn. 61], S. 115.

75 Siehe Zeng, »Multilateral versus Bilateral and Regional Trade Liberalization« [wie Fn. 54], S. 647–650.

nahmen »hinter der Grenze«, beispielsweise im Rahmen sektoraler Aufsicht und Regulierung, fallen aber in die Befugnis regionaler und lokaler Ämter oder der Ressortministerien. Die Genehmigung von Investitionen, die Vergabe von Geschäftslizenzen, die Kontrolle von Umwelt- und Arbeitsschutzgesetzen, die Durchführung von Zertifizierungs- und Prüfverfahren, die gerichtliche Verfolgung von Wirtschaftsdelikten, die polizeiliche Ahndung von Rechtsverstößen, die Durchsetzung des gewerblichen Rechtsschutzes und vor allem die Erhebung und Eintreibung von Steuern – all dies obliegt lokalen Entscheidungsträgern, die immer auch ihre eigenen Ziele verfolgen oder eigenen geschäftlichen Interessen nachgehen. Angesichts der unverbindlichen, wenig transparenten Rechtsnormen und Verwaltungsvorschriften Chinas und weitgehend fehlender Rechtswege haben betroffene Unternehmen kaum Möglichkeiten, sich gegen staatliche Willkür zur Wehr zu setzen.⁷⁶ Auch dem Zentrum in Peking fehlen die Mittel und Instrumente, die Arbeit der lokalen Behörden wirkungsvoll zu kontrollieren. Es entscheidet sich vor Ort, ob Diskriminierung ausländischer Unternehmen stattfindet oder unterbunden wird. Somit wird handelspolitische Implementierung bisweilen zum Ergebnis eines lokalen Verhandlungsprozesses, an dem die Zentrale zwar mitwirkt, in dem aber vorrangig die Direktoren der Staatsunternehmen, die privaten Unternehmer und die lokalen Kader untereinander aushandeln, wie die beträchtlichen Gewinne verteilt werden sollen.⁷⁷ Diese mangelhafte Implementierung völkerrechtlich verbindlicher handelspolitischer Vereinbarungen entwertet China als seriösen Verhandlungspartner. Aufgrund des hohen Stellenwerts, den China in der internationalen Handelspolitik besitzt, belastet sie die multilateralen Verhandlungsprozesse.

⁷⁶ Siehe Kobayashi, »The Impact of the World Trade Organization on China's Trade Policy« [wie Fn. 69], S. 154–161; Andrew Mertha, »Putting Your Mouth Where Your Money Is: How US Companies' Fear of Chinese Retaliation Influences US Trade Policy«, in: Zeng (Hg.), *China's Foreign Trade Policy* [wie Fn. 69], S. 65–68.

⁷⁷ Zu den institutionellen Rahmenbedingungen auf lokaler Ebene siehe Philip Andrews-Speed, *The Institutions of Energy Governance in China*, Paris: Institut français des relations internationales (Ifri), Januar 2010 (Note de l'Ifri), S. 14–30.

Verbindung zur Außenpolitik

Die Beziehungen zwischen Chinas Handelspolitik und Außenpolitik sind nicht eindeutig, sondern eher situationsabhängig. So waren der WTO-Beitritt und der Abschluss des CAFTA-Freihandelsabkommens jeweils auch wichtige außenpolitische Ziele des Landes. Gleichzeitig konnten in beiden Fällen, wie bereits erwähnt, die innenpolitischen Widerstände gegen Marktöffnungen und Liberalisierungen mit Verweis auf die außenpolitische Notwendigkeit überwunden werden. Seitdem die außenwirtschaftliche Liberalisierung aber keine Priorität mehr einnimmt, besteht zwischen Außenpolitik und Handelspolitik kein so enger Zusammenhang mehr. In allen späteren Verhandlungsprozessen war der außenpolitische Aspekt ein zwar wichtiges, wohl aber kaum das ausschlaggebende Kriterium. So erstellt das Außenministerium für Freihandelsabkommen eine grundlegende Bewertung der politischen Bedeutung des Partnerlandes und des außenpolitischen Kontextes, nimmt darüber hinaus aber keinen bestimmenden Einfluss.⁷⁸

Wichtiger als das institutionelle Gewicht des Außenministeriums dürfte die Wirkung der in China virulenten außenpolitischen Ideen, Identitäten und Ziele sein. Zwar zeichnet das Handelsministerium eine bemerkenswert unideologische, pragmatische Herangehensweise aus, aber alle handelspolitischen Akteure haben die Erwartungen von Partei, Politik und Gesellschaft zu erfüllen. Gewiss steht in China die positive Bewertung von Globalisierung und Multilateralismus nicht wirklich in Frage,⁷⁹ doch gibt es sehr unterschiedliche Vorstellungen darüber, welchen Zielen und Leitbildern man in der internationalen Handelspolitik verpflichtet sein sollte. Es lassen sich grob drei »Denkschulen« unterscheiden, die den Meinungsbildungsprozess prägen und über Universitäten und Think Tanks auf die tatsächliche Handelspolitik der Regierungsinstitutionen mittelbar einwirken.⁸⁰

Eine erste Denkschule nimmt China primär als Entwicklungsland wahr, dessen Pro-Kopf-Einkommen sowie soziale und wirtschaftliche Struktur noch weit vom Niveau der entwickelten Industrieländer entfernt

⁷⁸ Für den Zusammenhang zwischen Handelspolitik und Außenpolitik Chinas siehe Jiang, »China's Pursuit of Free Trade Agreements« [wie Fn. 54], S. 249f.

⁷⁹ Siehe Wan, »The Domestic Political Economy of China's Preferential Trade Agreements« [wie Fn. 67], S. 45.

⁸⁰ Für einen Überblick über Chinas außenpolitische Debatte siehe David Shambaugh, »Coping with a Conflicted China«, in: *The Washington Quarterly*, 34 (2011) 1, S. 7–27.

sind. Aus dieser Einordnung ergeben sich zwei Konsequenzen. Zum einen könne und dürfe China keine seiner wirtschaftlichen Größe entsprechende globale, multilaterale Verantwortung übernehmen. Zum anderen müsse das Land auf multilateraler Ebene in erster Linie für die Interessen der Entwicklungsländer eintreten und handelspolitische Konfrontationen mit diesen möglichst vermeiden. Bilateral sei China in den Freihandelsabkommen mit den ASEAN-Ländern und mit Pakistan sogar noch einen Schritt weiter gegangen und habe selbstlos besondere Vorteile gewährt, also eine »Moralität des großen Landes« an den Tag gelegt.⁸¹

Eine zweite, »realistische« Denkschule verknüpft Chinas Handelspolitik normativ mit seiner Außenpolitik. Aus diesem Blickwinkel heraus wird die fortgesetzte Diskriminierung durch westliche Industrieländer beklagt und Chinas nachgiebige Haltung in den WTO-Beitrittsverhandlungen vehement kritisiert. Gefordert wird ein selbstbewusstes, wenn nötig konfrontatives Auftreten Chinas, und zwar sowohl multilateral in der WTO als auch bilateral gegenüber den USA der EU und Japan. Chinas Realisten sind gegenüber internationalen Institutionen generell skeptisch eingestellt und orientieren ihr Handeln strikt am nationalen Eigeninteresse. Deshalb kommen unilaterale Marktöffnungen Chinas erst bei entsprechenden Gegenleistungen des Auslands in Frage.⁸²

Dagegen erkennen die Globalisten und Multilateralisten als dritte Denkschule die besondere Verantwortung Chinas für die internationale Handelsordnung und die WTO grundsätzlich an und verweisen auf die Dringlichkeit weiterer marktwirtschaftlicher Reformen und außenwirtschaftlicher Liberalisierungen. Sie verlangen, dass China als führende Handelsnation Beiträge für das internationale System leisten und auch in der Doha-Welthandelsrunde zu größeren Konzessionen bereit sein solle.⁸³ Ganz offensichtlich ist das globalistische Leitbild in der zurückliegenden Hu-Wen-Epoche in die Defensive geraten und bestimmt selbst im liberalen Handelsministerium nicht

⁸¹ Zur »Moralität des großen Landes« siehe Jiang, »China's Pursuit of Free Trade Agreements« [wie Fn. 54], S. 253f; zur »Global South School« in der chinesischen Außenpolitik siehe Shambaugh, »Coping with a Conflicted China« [wie Fn. 80], S. 16f.

⁸² Zur realistischen Schule in der chinesischen Außenpolitik siehe Shambaugh, »Coping with a Conflicted China« [wie Fn. 80], S. 12f.

⁸³ Zum Beispiel Tu, *China's Position and Role in the Doha Round* [wie Fn. 37], S. 25. Zur globalistischen Schule in der chinesischen Außenpolitik siehe Shambaugh, »Coping with a Conflicted China« [wie Fn. 80], S. 20f.

mehr die Politik. Zunehmend prägen die Dogmen der »Global South« und der Realismus-Schule die chinesische Handelspolitik. Allerdings deutet sich unter Xi Jinping und Li Keqiang ein erneuter Paradigmenwechsel an.

Der eher mittelbaren akademischen Einflussnahme von Think Tanks steht die unmittelbare Einwirkung der Print- und Onlinemedien gegenüber, durch die sich nationalistische Stimmungen zuweilen in der Handelspolitik niederschlagen. Es ist gewiss nicht unrealistisch anzunehmen, dass die in Chinas Medien erscheinenden Stimmen von der staatlichen Zensur zumindest zugelassen, vermutlich gar initiiert und gesteuert sind. Dies legt nahe, dass Nationalismus nach innen und außen instrumentalisiert wird. Innenpolitisch profiliert sich die Regierung als legitime und zuverlässige Hüterin nationaler Interessen. Nach außen schafft die schnell entfachbare Erregung des chinesischen Volkes zusätzlichen Druck, wodurch die Verhandlungsposition Chinas wirkungsvoll gestärkt wird.⁸⁴ Dies geschieht in dreifacher Weise: Erstens erhöht Nationalismus die Empfindlichkeiten, die sich aus dem Protektionismus des Westens und der beim Beitritt zur WTO erfahrenen unfairen Behandlung speisen. Zweitens unterstützt er Chinas Politik in dem Vorhaben, die heimische Wirtschaft protektionistisch zu fördern und weltmarktfähige »global players« aufzubauen. Drittens befördert er auf fragwürdige Weise chinesische Interessen, wenn er zwischenstaatliche Konflikte schürt oder ein besonderes Recht auf Entwicklung beansprucht, anderen Entwicklungsländern derartige Rechte aber nicht zugesteht. Beispielsweise agitieren chinesische Medien gegen die Exportbeschränkungen Indiens (für Rohbaumwolle) und Indonesiens (für Metalle), während in China selbst derartige Restriktionen breite Anwendung finden. Konfliktverschärfend wirkten die Boykottaktionen gegen japanische Waren (2005, 2012) und französische Supermärkte (2008) oder das gegen Japan gerichtete unerklärte Embargo für Seltene Erden (2010).

Das nationalistische Narrativ ist nicht nur außenpolitisch, sondern auch handelspolitisch problematisch, denn es unterstellt, Handel und Wirtschaft wären ein Nullsummenspiel, und blendet die im internationalen Handel anfallenden Gewinne aus produktiver Kooperation aus.

⁸⁴ Siehe Yun Sun, *Chinese Public Opinion: Shaping China's Foreign Policy, or Shaped by It?*, Washington, D.C.: Brookings, Dezember 2011 (Brookings Northeast Asia Commentary Nr. 50), <www.brookings.edu/research/opinions/2011/12/13-china-public-opinion-sun> (Zugriff am 16.4.2013).

Handelspolitische Perspektiven für China und Europa

In einer Gesamtsicht zeigt Chinas Handelspolitik ein gemischtes Bild: Einerseits hat das Land in einem Kraftakt Gesetzgebung und Rechtsprechung den WTO-Normen umfänglich angepasst und seine Märkte deutlich weitreichender geöffnet als andere große Schwellenländer. Andererseits hat China seine WTO-Beitrittspflichten nicht vollständig erfüllt und befolgt allgemeine WTO-Regeln wie Nichtdiskriminierung, Transparenz und Rechtssicherheit nur mangelhaft. Einerseits belegen die aktive Beteiligung am WTO-Streitbeilegungsmechanismus und die korrekte Umsetzung nachteiliger Schiedssprüche, dass China gewillt ist, sich in die WTO und das multilaterale Handelssystem zu integrieren. Andererseits enttäuscht die passive, fast schon obstruktive Haltung in den Verhandlungen der Doha-Welthandelsrunde.

Offensichtlich handelt China im WTO-System wie ein etablierter Akteur, der zuweilen gegen Regeln verstößt und der die Existenz und Stabilität des Gesamtsystems den eigenen handelspolitischen Interessen unterordnet, grundsätzlich aber am Status quo festhält. China verhält sich weder besonders kooperativ noch besonders konfrontativ, sondern orientiert sich pragmatisch-opportunistisch an seinen kommerziellen Interessen.

Die Widersprüchlichkeit in Chinas Handelspolitik erklärt sich mit Blick auf ihre Innenverhältnisse. Die Analyse der Institutionen, Interessen, Entscheidungsprozesse und Debatten zeigt, dass es unrealistisch ist, chinesische Außenhandelspolitik als einheitlich handelnden Akteur zu verstehen. Deshalb verbietet es sich, die Handelspolitik Chinas allgemein als liberal oder als merkantilistisch, als WTO-konform oder als WTO-vertragsbrüchig zu etikettieren. Solche Zuschreibungen ließen sich in der komplexen chinesischen Wirklichkeit leicht widerlegen. Aus den unterschiedlichen Akteursinteressen und mannigfachen Handlungs- und Einflussmöglichkeiten lässt sich vielmehr ablesen, wie widersprüchlich und wie schwer berechenbar Chinas Handelspolitik ist. Gleichwohl zeichnen sich einige bestimmende Grundmuster ab:

Erstens sind die allgemeinpolitischen Prioritäten ausschlaggebend für die inhaltliche Ausrichtung wie auch die institutionelle Ausgestaltung der Handelspolitik. Die liberale Episode mit einem politisch mäch-

tigen Handelsministerium und effizienten Verhandlungsmechanismen der Zhu-Rongji-Ära ist unwiderföhrlich vorbei. Noch nicht absehbar ist, ob der Reformprozess, den die neue Xi-Li-Administration verfolgt, der merkantilistischen und staatswirtschaftlichen Ausrichtung der chinesischen Handelspolitik ein Ende bereiten kann.

Zweitens ist Chinas Handelspolitik offen für externe Einflussnahme. Sowohl staatliche Regierungsakteure als auch regionale und wirtschaftliche Interessengruppen bestimmen den Lauf der Verhandlungs- und Implementierungsprozesse mit.

Drittens befindet sich Chinas Handelspolitik in einem ständigen Wandel. So haben in der Amtszeit von Hu Jintao und Wen Jiabao die zentralen Regierungsinstitutionen an Einfluss verloren. Die Interessengruppen dagegen wurden immer mächtiger. Was die internationale Handelspolitik betrifft, sind bislang weder Führungswillen noch Führungsfähigkeit erkennbar.

Viertens lassen sich Chinas handelspolitische Strukturen generell als pluralistisch, intransparent, reaktiv und unwägbar kennzeichnen. Das Agieren der Interessengruppen und zuweilen eine nationalistische Agenda haben zur Folge, dass ökonomische Rationalität und tatsächliche Handelspolitik mitunter auseinanderfallen. Im Allgemeinen folgt die Politik eher pragmatischen, opportunistischen Erwägungen statt Paradigmen oder Strategien. Implementierungsversprechen sind wenig verlässlich. Auf eine Umsetzung vertraglich zugesicherter Vereinbarungen können und dürfen Chinas Handelspartner nicht vertrauen.

Keine gesicherten Prognosen für Chinas Handelspolitik

Chinas Handelspolitik steht aus mindestens drei Gründen vor einer wegweisenden Kursbestimmung. Erstens hat China seit Herbst 2012 eine neue Parteiführung und seit Frühjahr 2013 eine neue Staatsführung. Hatte einst die Hu-Wen-Administration einen Politikwechsel zu Staatskapitalismus und Merkantilismus eingeleitet, sollte nun die neue reformorientierte Xi-Li-Administration nachhaltige Anstöße zur binnen-

und außenwirtschaftlichen Liberalisierung geben. Laut Abschlusskommuniqué des dritten Plenums vom November 2013 soll die Marktwirtschaft die entscheidende Rolle bei der Allokation der Ressourcen einnehmen. Der kürzlich vollzogene Abschluss der Freihandelsabkommen mit der Schweiz und Island, Chinas neues Interesse an einem WTO-Abkommen über Dienstleistungen (Trade in Services Agreement, TISA) sowie die Öffnung des Kapitalverkehrs und der Finanzmärkte in der neuen Sonderwirtschaftszone Shanghai ließen sich dann als erste Indizien für eine liberalere Ausrichtung der Handelspolitik deuten. Zweitens ist China handelspolitisch durch den Bilateralismus der anderen großen Handelsmächte EU, Japan und USA unmittelbar herausgefordert. Bei erfolgreichem Abschluss der laufenden Verhandlungen für ein pazifisches, ein atlantisches und ein japanisch-europäisches Freihandelsabkommen (TPP, TTIP, JAPEU) würde China durch Handelsumlenkungen Gewinn- und Umsatzeinbußen erleiden und wäre an der Weiterentwicklung der internationalen Handelsregeln nicht beteiligt. Drittens hat China enorm an Gestaltungs- und Einflussmacht in der internationalen Handelspolitik gewonnen. Gemessen an Handelsvolumen und Importdynamik ist China nunmehr der Welt wichtigste Handelsmacht und könnte seine führende Position in den kommenden Jahren weiter ausbauen. Während China zunächst der »primus inter pares« in einem System handelspolitischer Multipolarität sein dürfte, ist mittel- bis langfristig sogar eine hegemoniale Stabilität denkbar, in der das Land die Führung übernimmt und Ressourcen bereitstellen würde, um das multilaterale Handelssystem zu stützen und zu stabilisieren.⁸⁵

⁸⁵ Zum Begriff der hegemonialen Stabilität siehe Robert O. Keohane, »The Theory of Hegemonic Stability and Changes in International Economic Regimes 1967–1977«, in: Ole R. Holsti/Randolph M. Siverson/Alexander L. George (Hg.), *Change in the International System*, Boulder 1980, S. 131–162; Charles P. Kindleberger, »Dominance and Leadership in the International Economy. Exploitation, Public Goods, and Free Rides«, in: *International Studies Quarterly*, 25 (1981) 2, S. 242–254. Ausführlich für das Szenario der ökonomischen Dominanz Chinas: Subramanian, *Eclipse* [wie Fn. 4], S. 69–115. Gegenwärtig überwiegen allerdings noch die Zweifel, ob China über den Willen und die Kapazitäten zur internationalen Führung verfügt und ob die etablierten Führungsmächte (USA, EU) eine chinesische Führungsrolle überhaupt akzeptieren würden, siehe beispielsweise David Daokui Li, *Is China Ready for Global Economic Leadership?* China Changing Lecture 2012, Sydney: Lowy Institute for International Policy, 19.4.2012; Arvind Panagariya, »Challenges to the Multilateral Trading System and Possible Responses«, in: *Economics*, 7 (2013) 10,

In jedem Fall wird China künftig in der Lage sein, die internationale Handelspolitik über eigene Liberalisierungsangebote und durch Forderungen an seine Handelspartner entscheidend zu prägen. Unklar ist indes, wie Chinas Handelspolitik auf die internen und externen Anstöße für eine Neuausrichtung reagieren wird. Angesichts der vielfältigen Einflussfaktoren und der schwer ausrechenbaren innen- und außenpolitischen Dynamiken ist eine seriöse Prognose wohl kaum möglich. Sinnvoller erscheint es daher, Szenarien zu erörtern, die auch als Handlungsoptionen Chinas zu begreifen sind. Vorstellbar sind so unterschiedliche Entwicklungen wie eine binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung, ein Rückfall in Protektionismus oder ein opportunistischer handelspolitischer Bilateralismus.

Szenario 1: Liberalisierung

Es wird angenommen, dass es der Xi-Li-Administration (2012–2022) gelingt, sowohl Reformen im Innern als auch Marktöffnungen im Außenverhältnis durchzusetzen. Die Liberalisierungen werden nicht nur von der Export- und Importwirtschaft unterstützt (die davon profitiert), sondern auch von einer Politik der Internationalisierung des Renminbi, die ohne Abbau von Kapitalverkehrskontrollen, Beendigung der finanziellen Repression und einen realistischen Außenwert der chinesischen Währung nicht umsetzbar wäre. Weiterhin wird angenommen, dass die Liberalisierungen sowohl über unilaterale Maßnahmen als auch über bi- und multilaterale Verhandlungen erfolgen, welche China seinerseits durch Zugeständnisse im Marktzugang und offensive Forderungen an Dritte forciert. Im Ergebnis senkt China seine Agrar- und Industriezölle, verschafft im Innern den WTO-Prinzipien (Transparenz, Nichtdiskriminierung, Rechtsstaatlichkeit) Geltung und öffnet Dienstleistungen und öffentliche Beschaffungen für den internationalen Wettbewerb. Im Gegenzug konzedieren Chinas Handelspartner Zollsenkungen, besseren Marktzugang und Rechtssicherheit in Antidumpingkonflikten. Sie gehen auf Chinas handelspolitische Avancen ein, da sie lukrative Gewinnsteigerungen im Export erhoffen und darüber hinaus sich Chinas handelspolitisches Bedrohungspotential bei aufwertendem Renminbi und steigenden Arbeitskosten verflüchtigt. Für eine

S. 21. Mittelfristig ist es realistisch, davon auszugehen, dass Machtoptionen auch ausgeübt werden.

Liberalisierung spricht aus Chinas Sicht das Eigeninteresse an offenen Märkten und an einem stabilen multilateralen Welthandelssystem. Denn das Land ist mit einem Außenhandelsanteil von 50,5 Prozent am BIP (2012) deutlich stärker in die Weltwirtschaft integriert als andere große Volkswirtschaften (EU, USA, Brasilien, Indien, Japan, Russland) und es ist auch mehr als diese auf ein offenes, multilateral verfasstes Welthandelssystem mit stabilen Handelsregeln angewiesen. Ohne freien Zugang zu ausländischen Märkten, grenzüberschreitenden Zulieferungsnetzwerken, fortgeschrittenen Technologien und ferngelegenen Primärressourcen wird China sein Wirtschaftswachstum, seine innere Modernisierung, den Zuwachs von Einkommen und Wohlstandsbildung und den internationalen politischen Aufstieg kaum fortsetzen können. Zudem sind in einem offenen, wachstumsförderlichen Welthandelssystem die Chancen größer, dass chinesische Unternehmen gute Renditen aus ihren Auslandsinvestitionen erwirtschaften und dass die von China vergebenen Auslandskredite zurückgezahlt werden. Da China mehr als andere große Handelsmächte von weltwirtschaftlicher Liberalisierung profitiert, potentiell aber auch stärker von Protektionismus betroffen ist, könnte es als bald schon dominierende Welthandelsmacht aus einem rationalen Kalkül heraus zum Initiator und Förderer der globalen Liberalisierung und zu einer tragenden Stütze der WTO werden. China würde zum wohlwollenden Hegemon des multilateralen Handelssystems avancieren.

Szenario 2: Protektionismus

Es wird angenommen, dass Chinas von oben angestoßener Reformprozess in einer innenpolitisch schwierigen Gesamtsituation an den Widerständen von Staatsunternehmen und Provinzgouverneuren scheitert. Da Wachstumsraten, Beschäftigungsmöglichkeiten und Verteilungsspielräume zurückgehen, steigt die Unzufriedenheit in der Bevölkerung, so dass sich an Sozial- und Umweltproblemen oder an Behördenwillkür vermehrt Konflikte mit der Staatsmacht entzünden. Hinzu kommt, dass von der Weltwirtschaft nur mäßige Wachstumsimpulse ausgehen, denn die Verlagerung von Industrieproduktion nach China aus Kostengesichtspunkten ist nur noch begrenzt sinnvoll und die Exportnachfrage bleibt bei schwacher Auslandskonjunktur gering. Die Prioritäten der Staatsführung liegen auf der Wahrung innerer Stabilität

sowie auf politischer und ökonomischer Konsolidierung, weshalb sich China ausländischen Forderungen nach Marktöffnung verweigert. Im Gegenteil: Auf allen Ebenen erlassen Chinas Gebietskörperschaften neue Regulierungen, um wettbewerbsschwache heimische (Staats-)Unternehmen zu schützen und Wachstumsindustrien zu fördern. Bereits vorhandene Liberalisierungen und Marktöffnungen werden zurückgenommen und China fällt immer weiter hinter seine WTO-Verpflichtungen zurück. Chinas Handelskonflikte mit dem Ausland, vornehmlich mit den USA, der EU und Japan, nehmen zu und eskalieren über Vergeltungsmaßnahmen zu veritablen Handelskriegen. In der WTO agiert China als Blockademacht, die Verhandlungsfortschritte verhindert. Da das Land nicht bereit ist, Führung und Verantwortung zu übernehmen, sind multilaterale Liberalisierungsinitiativen im multipolar verfassten Handelssystem zum Scheitern verurteilt. China betrachtet die bilateral ausgerichtete Handelspolitik der USA, Japans und der EU als Versuch, der Volksrepublik ökonomisch zu schaden und sie außenpolitisch einzudämmen. Zunehmend wird Handelspolitik in nationalistischen Diskursen erörtert und als Bestandteil der Außen- und Sicherheitspolitik verstanden.

Szenario 3: Bilateralismus

Es wird angenommen, dass sich trotz Chinas nicht geringer Wachstums- und Wohlfahrtsgewinne eine skeptische Haltung zur Globalisierung durchsetzt. Denn möglicherweise ist die politische Bewertung des internationalen Handelssystems durch Regierung und Parteispitze – unabhängig vom Gelingen des Reformprozesses – der entscheidende Parameter für die künftige Ausrichtung der Handelspolitik. So nimmt Chinas Machtelite Anstoß an den Diskriminierungen chinesischer Exporte, Unternehmen und Investitionen im Ausland, dem nicht nachlassenden Marktöffnungsdruck des Westens, den Währungsrisiken für Exporte und Auslandsanlagen und der Verschlechterung der chinesischen Terms of Trade seit dem WTO-Beitritt. Soziale Konflikte und Umweltprobleme werden als Kosten des Wachstums betrachtet und der Globalisierung angelastet. In der Handelspolitik selbst befindet sich China in der Defensive. Einerseits wird das Land von Seiten seiner wichtigsten Handelspartner mit Forderungen nach Marktöffnung und Liberalisierung konfrontiert. Andererseits hätte der Abbau von Zöllen und Handelshemmnissen im Rahmen der TPP- und

TTIP-Freihandelsinitiativen zur Folge, dass chinesische Exporte diskriminiert werden. Solange sich in der Doha-Welthandelsrunde keine Fortschritte abzeichnen, bleiben daher für China bilaterale Verhandlungen die einzige Option der Handelsliberalisierung. Ein China, das dem Bilateralismus Vorrang einräumt, wäre von der Erosion des multilateralen Welthandelsystems zwar stärker als andere betroffen, hätte als größte Handelsnation aber auch besondere Vorteile. Denn angesichts asymmetrisch verteilter Verhandlungsmacht könnte China sein wirtschaftliches Gewicht und seine politische Macht sehr viel nachdrücklicher zur Geltung bringen. In einer bilateral organisierten Handelswelt wäre China besser als die USA oder die EU in der Lage, exklusive Handelsvorteile durchzusetzen, wie beispielsweise Zollprivilegien und Marktzugangspräferenzen auf der Basis bilateraler Handelsabkommen, exklusive Lieferverträge zur Versorgung mit Energie, Rohstoffen und Agrargütern oder garantierte Zugangsrechte und Investitionsschutz im Rahmen von Investitionsabkommen. Schon jetzt ist China imstande, in Konflikten handelspolitischem Druck von außen gut zu widerstehen und auf Protektionismus, der sich gegen das Land richtet, mit Drohungen und Sanktionen machtvoll zu reagieren. Auch auf der unilateralen Ebene ist China fähig, die Vorteile des ökonomisch großen und politisch mächtigen Landes auszuspielen, wenn es ihm opportun erscheint. Als Volkswirtschaft mit dem größten und am stärksten wachsenden Inlandsmarkt verfügt China über Größenvorteile und nutzt sie in der strategischen Industriepolitik (unterstützt durch Subventionen und Regulierungen), bei der internationalen Durchsetzung eigener Normen und Standards oder bei der Aushandlung von Sonderkonditionen im internationalen Einkauf (etwa durch nationale Kartelle). Als das in Weltangebot und Weltnachfrage größte Land kann China mit Hilfe von Import- und Exportbeschränkungen die Weltmarktpreise beeinflussen und die Terms of Trade zu seinen Gunsten verändern, wie beispielsweise gegenwärtig schon im Rohstoffsektor. Vorstellbar ist auch, dass sich China künftig ähnlich wie die USA aufgrund des eigenen exzeptionalistischen Anspruchs über internationale Regeln hinwegsetzt.

Schlussfolgerungen für Europas Handelspolitik

Chinas außenpolitisches Verhalten in der Handels-, Klima- sowie Finanz- und Währungspolitik hat

generell gezeigt, dass im Zweifelsfall die heimischen Interessen gegenüber den internationalen Verpflichtungen des Landes Priorität genießen. Politischer Druck oder Belehrungen von außen bewirken wenig und sind eher kontraproduktiv. Handelsanktionen können Vergeltungsaktionen Chinas provozieren und rasch in einen Handelskrieg münden. Dennoch kann das Ausland auf China Einfluss nehmen. Zahlreiche Beispiele zeigen, dass Politikänderungen Chinas möglich sind, wenn die politische Führung von ihrer Notwendigkeit und ihrem Nutzen überzeugt ist. So wurde die über mehrere Jahre mit Nachdruck vom Ausland geforderte Aufwertung des Renminbi zugelassen, als die Führung sich der hohen Kosten und Risiken der Unterbewertung und Reservehaltung bewusst wurde. Technologieschutz wird implementiert, seitdem er als sinnvolles Instrument der Innovationspolitik erkannt wurde. Importkonkurrenz wird in Abweichung von den Zielen einer nationalen endogenen Technologieentwicklung erlaubt, wenn heimische Unternehmen auf ausländische Komponenten angewiesen sind.

Es ist weiterhin plausibel, davon auszugehen, dass das außenwirtschaftlich hochgradig abhängige China an Stabilität und Fortentwicklung des multilateralen Handelssystems großes Interesse hat. Um Binnenwachstum, Modernisierung und innere Stabilität aufrechtzuerhalten, ist China auf eine offene Weltwirtschaft und eine funktionsfähige WTO angewiesen. Die WTO selbst ist in China eine anerkannte Institution und wird von der Partei- und Staatsführung nach wie vor positiv beurteilt. Handelspolitische Vereinbarungen mit China auf reziproker Basis sollten daher – abseits von Wertedifferenzen und politischen Gegensätzen – auch künftig möglich sein. Ein China-Defätismus wäre fehl am Platze.

Praktische und strategische Gründe sprechen dafür, Multilateralismus und WTO ins Zentrum der EU-Handelspolitik gegenüber China zu stellen. Erstens bieten multilaterale Verhandlungen die größten Chancen auf eine Marktöffnung und eine bessere Durchsetzung der WTO-Prinzipien in China. Alle Anstrengungen, dies auf bilateraler Ebene zu erreichen, haben sich bislang als wenig effektiv erwiesen. Zwar haben die EU-Kommission und die EU-Mitgliedstaaten in vielen Fällen Erleichterungen für Unternehmen bewirkt oder Marktchancen eröffnet. Es ist ihnen aber nicht gelungen, China zu grundsätzlichen Liberalisierungen zu bewegen.⁸⁶ Im Vergleich zum bilateralen Ansatz ist

⁸⁶ Zu den Defiziten in der europäischen und der deutschen Außenwirtschaftspolitik gegenüber China siehe Hilpert,

der multilaterale handelspolitische Druck auf China, Zugeständnisse zu machen, stärker, diffuser und objektiv. Und auch der Anreiz für China, im gegenseitigen Austausch Konzessionen zu gewähren, ist multilateral am größten.

Zweitens ist Multilateralismus die beste Strategie, um China – die aufkommende Welthandelshegemonialmacht – à la longue davon abzuhalten, kleine Handelspartner opportunistisch auszubeuten. Aufgrund ihres einheitlichen Regelwerks, ihrer rechtsverbindlichen Normen und ihrer transparenten Verfahren bei rechtlicher Gleichheit aller Mitgliedstaaten bietet die WTO die beste Rückversicherung gegen ein potentiell unkooperatives China.⁸⁷

Drittens hat sich die WTO-Streitschlichtung zur Behandlung von Konfliktthemen bewährt. Zwar ist der Streitschlichtungsmechanismus zeitaufwendig und Schiedssprüche können den wirtschaftlichen Schaden oft nicht mehr beheben. Aber im Vergleich zu bilateralen Verhandlungen oder politischem Druck hat sich die Streitschlichtung als wesentlich probateres Mittel erwiesen, um chinesische Rechtsverstöße im Handelsverkehr zu ahnden und gesetzgeberische Änderungen in China zu bewirken.

Angesichts der laufenden regionenübergreifenden Freihandelsinitiativen (TPP, TTIP, JAPEU) dürften die Chancen auf gehaltvolle multilaterale Verhandlungen (und Vereinbarungen) mit Peking gestiegen sein. Denn China (wie auch andere Drittländer) müsste bei erfolgreichem Verhandlungsabschluss Handelsumlenkungen und daraus resultierende Wohlfahrtsverluste hinnehmen.⁸⁸ Es könnte aber Handelsgewinne erzielen, wenn es seinen Außenhandel mit den Mitgliedern der Freihandelsinitiativen reziprok liberalisiert. Das Land steht also unter gehörigem Druck, dem TPP beizutreten und seinen Außenhandel mit der EU und den asiatischen Nachbarstaaten auf der Basis von Gegenseitigkeit zu liberalisieren. Überhaupt könnten außenwirtschaftliche Liberalisierungen der unter nachlassenden Wachstumsraten leidenden Volkswirtschaft positive ökonomische Impulse verleihen.

Chinas globale wirtschaftliche Herausforderung [wie Fn. 8], insbesondere S. 28–34.

⁸⁷ So auch Subramanian, *Eclipse* [wie Fn. 4], S. 169–175.

⁸⁸ Für eine quantitative Schätzung der Wirkung des transatlantischen Freihandelsabkommens für Asien siehe Thieß Petersen, *Ökonomische Konsequenzen eines transatlantischen Freihandelsabkommens für Asien*, Gütersloh: Bertelsmann Stiftung, Oktober 2013 (Asia Policy Brief Nr. 5/2013), <www.bertelsmann-stiftung.de/cps/rde/xbcr/SID-6983EAA3-3BCA14E7/bst/xcms_bst_dms_39003__2.pdf> (Zugriff am 28.10.2013).

In dieser Konstellation sollte auch der Westen gegenüber China (und anderen Drittländern) kompromissbereit sein. Schließlich stehen Präferenzabkommen im Widerspruch zu den erklärten Prinzipien und Zielen der multilateralen Handelsordnung und lassen sich nur als unvermeidlicher Zwischenschritt auf dem Weg zum globalen Freihandel rechtfertigen. In Anbetracht der strategischen Vorteile des Multilateralismus wäre es fatal, wenn die westlichen Industrieländer und Japan über diskriminierende Freihandelsabkommen eine dauerhafte Isolierung Chinas betreiben würden. China würde dieses Vorgehen als handelspolitische Umzingelung deuten und könnte etwa versuchen, einen BRICS-Block als Gegengewicht aufzubauen. In der Folge wäre nicht nur das handelspolitische Klima der Weltwirtschaft nachhaltig belastet, sondern es droht sogar der Zerfall der einheitlichen universalen Handelsordnung. Klüger ist es, den Kooperationswillen Chinas zu testen.

Neue multilaterale Vereinbarungen über die globalen Handelsregeln tun not. Seit Abschluss der Uruguay-Welthandelsrunde im Jahre 1994 hat sich auf praktischer und rechtlicher Ebene erheblicher Regelungsbedarf aufgestaut. Das atlantische Freihandelsabkommen verspricht zwar die notwendige Fortentwicklung des internationalen Handelsrechts, wird aber zunächst nur die Vertragspartner (EU und USA) binden. Es ist kaum damit zu rechnen, dass China (und andere Drittstaaten) die neuen TTIP-Handelsregeln einfach übernehmen. Um Einheitlichkeit und Kohärenz der internationalen Handelsordnung zu wahren und insbesondere die beidseitige Kompatibilität westlicher und chinesischer Handelsregeln und Standards dauerhaft sicherzustellen, bedarf es multilateraler Übereinkünfte mit China. Die EU und die USA sollten sich bei ihren Verhandlungen darauf verständigen, dass sie die Multilateralisierung der neuen TTIP-Handelsregeln anstreben, und bei der WTO eine entsprechende Initiative starten. Angebote Chinas, Verhandlungen über ein bilaterales Freihandelsabkommen aufzunehmen, sollten dagegen unter Verweis auf die WTO abgelehnt werden. Denn nur die WTO bietet die erforderliche neutrale Plattform und kann für die gewünschte multilaterale Geltung der Vereinbarungen sorgen. Die laufende Doha-Welthandelsrunde bildet den besten Rahmen für diese Verhandlungen.

Anhang

Übersicht

Anhang I	Abkürzungsverzeichnis
Anhang II	Implementierung der WTO- Beitrittspflichten durch China ab 2002. Einige wichtige Bereiche
Anhang III	Diskriminierung Chinas durch »WTO-Minus-Rechte«
Anhang IV	Chinas Teilnahme an der WTO- Streitschlichtung (Januar 2002 bis Juni 2013)
Anhang V	Institutionen und Akteure in Chinas Handelspolitik

Anhang I Abkürzungsverzeichnis

AD	Antidumping	OECD	Organisation for Economic Co-operation and Development (Organisation für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung)
ADB	Asian Development Bank	PBC	People's Bank of China
APEC	Asia-Pacific Economic Cooperation	PSC	Politburo Standing Committee
ASEAN	Association of Southeast Asian Nations	RAM	Recently Acceded Member
ATC	Agreement on Textiles and Clothing (Textilabkommen)	RCEP	Regional Comprehensive Economic Partnership
BRICS	Brasilien, Russland, Indien, China, Südafrika	SACU	South African Customs Union
CAFTA	China-ASEAN Free Trade Agreement	SASAC	State-owned Assets Supervision and Administration Commission
CAITEC	Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation	SC	State Council
CASS	Chinese Academy of Social Sciences	SCM	Subsidies and Countervailing Measures (Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen)
CBRC	China Banking Regulatory Commission	SCO	Shanghai Cooperation Organization
CEPA	Comprehensive Economic Partnership Agreement	SITC	Standard International Trade Classification
CEPEA	Comprehensive Economic Partnership for East Asia	SOE	State-owned Enterprise
CIC	China Investment Corporation	SPS	Sanitary and Phytosanitary Measures (sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen)
DRC	Development Research Center of the State Council	TBT	Technical Barriers Treaty (Abkommen über technische Handelshemmnisse)
DSU	Dispute Settlement Understanding (Übereinkommen der WTO über Regeln und Verfahren für die Streitschlichtung)	TISA	Trade in Services Agreement (Abkommen über Dienstleistungen)
EAFTA	East Asian Free Trade Area	TPP	Trans-Pacific Partnership
EAS	East Asia Summit	TRIMS	Trade Related Investment Measures (handelsbezogene Direktinvestitionen)
EU	Europäische Union	TRIPS	Trade Related Aspects of Intellectual Property Rights (handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum)
FDI	Foreign Direct Investment	TTIP	Transatlantic Trade and Investment Partnership
FIE	Foreign Invested Enterprise	UNCTAD	United Nations Conference on Trade and Development (Konferenz der Vereinten Nationen für Handel und Entwicklung)
FTA	Free Trade Agreement	USA	United States of America
GAC	General Administration of Customs	WTO	World Trade Organization (Welthandelsorganisation)
GAQSIQ	General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine		
GATT	General Agreement on Tariffs and Trade (Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen)		
GCC	Gulf Cooperation Council		
GPA	Agreement on Government Procurement (Beschaffungsübereinkommen)		
IMF	International Monetary Fund (Internationaler Währungsfonds)		
IWF	Internationaler Währungsfonds		
JAPEU	Japan-EU Free Trade Agreement		
Kfz	Kraftfahrzeug		
KPCh	Kommunistische Partei Chinas		
MFA	Ministry of Foreign Affairs		
MIIT	Ministry of Industry and Information Technology		
MOA	Ministry of Agriculture		
MOF	Ministry of Finance		
MOFCOM	Ministry of Commerce		
MOFTEC	Ministry of Foreign Trade and Economic Cooperation		
MOH	Ministry of Health		
MOHURD	Ministry of Housing and Urban-Rural Development		
MOST	Ministry of Science and Technology		
MOT	Ministry of Transport		
NAMA	Non-Agricultural Market Access (Marktzugang für Nicht-Agrarerzeugnisse)		
NDRC	National Development and Reform Commission		

Anhang II

Implementierung der WTO-Beitrittspflichten durch China ab 2002. Einige wichtige Bereiche

<i>Gegenstand</i>	<i>Implementierung</i>
Zölle	Alle zugesagten Zollsenkungen wurden vollständig und termingerecht umgesetzt.
Marktzugang	Einfuhrquoten, Gebietsmonopole sowie Import- und Exportlizenzen wurden termingerecht abgeschafft. Seit 2005 erlaubt ein neues Außenhandelsgesetz ausländischen Unternehmen, eigene Distributionskanäle in China aufzubauen. Gestattete Ausnahmebereiche bleiben der Einzelhandel für Medienprodukte, Arzneimittel und Tabak.
Zollabwicklung	In der Zollabwicklung mangelt es an Transparenz und Rechtsstaatlichkeit. Die Zollwertsetzung erfolgt uneinheitlich. Die Ursprungswerte werden nicht nach WTO-Norm besteuert.
Dienstleistungen	Die zugesagten Marktöffnungen wurden formal überwiegend umgesetzt. Der Markteintritt oder die Marktbearbeitung durch ausländische Anbieter werden aber in vielen Bereichen durch alte oder neue Wettbewerbshürden beschränkt, beispielsweise in der Telekommunikation, im Luft- und Seetransport, bei Post- und Paketdiensten, bei Bau- und Ingenieurdienstleistungen, im Tourismus und bei Finanzdienstleistungen.
Handelsbezogene Direktinvestitionen (TRIMS)	In vielen Branchen dürfen ausländische Unternehmen keine 100%igen Tochtergesellschaften gründen, z.B. im Automobilsektor, in der Telekommunikation und im Tourismus. Entgegen dem im Beitrittsprotokoll festgelegten Diskriminierungsverbot werden ausländische Investoren schlechtergestellt, etwa durch speziell für sie geltende Gründungsvorschriften, Technologie-Offenlegungspflichten, Prüfverfahren und Umweltauflagen. Der »FDI Regulatory Restrictiveness Index« der OECD, der die Restriktionen gegenüber ausländischen Direktinvestitionen erfasst, weist für China den schlechtesten Wert unter allen OECD- und G20-Staaten auf.
Sanitäre und phytosanitäre Maßnahmen (SPS)	Aufgrund mangelnder Transparenz und Rechtssicherheit beim Lebensmittel- und Pflanzenschutz mit diskriminierender Wirkung auf ausländische Anbieter weist die Umsetzung von SPS Defizite auf.
Handelsbezogene Aspekte der Rechte am geistigen Eigentum (TRIPS)	Die TRIPS sind nur formal gut umgesetzt: China verfügt über einen weit entwickelten Patent-, Gebrauchsmuster- und Markenschutz. Faktisch ist es für Betroffene aber schwierig und riskant, gegen Rechtsverstöße wirksam gerichtlich vorzugehen. Wenn es zu einer Verurteilung kommt, sind die Strafen wenig abschreckend.
Öffentliches Beschaffungswesen	Ausländische Anbieter werden diskriminiert. Dem plurilateralen WTO-Beschaffungsübereinkommen ist China noch nicht beigetreten, obwohl dies im Beitrittsprotokoll vorgesehen ist. Das Land strebt einen Beitritt aber an. Gesetze und Verordnungen, wie beispielsweise die »Buy China Policy« (Mai 2009) und die »Indigenous Innovation Product Accreditation« (November 2009), schreiben die Diskriminierung fort.

<i>Gegenstand</i>	<i>Implementierung</i>
Technische Handelshemmnisse (TBT)	Chinas Konformitäts- und Zertifizierungsvorschriften verletzen das WTO-Abkommen über technische Handelshemmnisse (TBT). Die Zertifizierungsverfahren sind generell komplex, zeit- und kostenaufwendig, gelten als Kanal des Technologieverlustes und werden diskriminierend angewandt. Entgegen Chinas Zusagen bei seinem WTO-Beitritt werden ausländische Prüfstellen bei Produktzertifizierungen für den chinesischen Markt nicht zugelassen.
Exportbeschränkungen	Chinas Exportbeschränkungen verletzen eine bei seinem WTO-Beitritt gegebene Zusage. Unter Verweis auf Versorgungssicherheit sowie Umwelt- und Ressourcenschutz werden die Ausfuhren von Rohstoffen, fossilen Energieträgern, Getreide und Düngemitteln mit Zöllen, Steuern, Quoten und Mindestpreisen belastet.
Rechtsstaatlichkeit	Zur Gewährleistung von Rechtssicherheit schreibt ein Erlass vor, dass alle WTO-bezogenen Verwaltungs- und Gerichtsentscheidungen im Einspruchsfall einer unabhängigen und unparteiischen gerichtlichen Revision unterliegen. Diese Vorschrift wurde zwar konsequent umgesetzt. Gleichwohl gibt es weiterhin Versuche interessierter Parteien, die Rechtsprechung in ihrem Sinne zu beeinflussen. Die Revisionsinstanzen erweisen sich überdies als korrumpierbar.

Quellen: World Trade Organization (WTO), *Trade Policy Review: China, Report by the Secretariat*, Genf, Report 2006, 2008, 2010 und 2012.
United States Trade Representative (USTR), *Report to Congress on China's WTO Compliance*, Washington, D.C., Report 2006, 2007, 2008, 2009, 2010, 2011 und 2012.
Eigene Auswahl und Zusammenstellung.

Anhang III Diskriminierung Chinas durch »WTO-Minus-Rechte«

China-Schutzklausel	<p>Allen WTO-Mitgliedsländern ist bis zum Jahre 2014 gestattet, Schutzmaßnahmen gegen chinesische Exporte bereits bei schwerwiegenden Marktstörungen (»market disruption«) oder bei Handelsumlenkungen (die durch chinesische Exporte in Drittstaaten verursacht wurden) zu ergreifen. Demgegenüber erlaubt der WTO-Vertrag generell Schutzmaßnahmen nur bei ernsthaften Schädigungen (»serious injury«) einheimischer Erzeuger. Mehrmals fand die China-Schutzklausel Anwendung. Am häufigsten wurde sie von den USA, Indien, Kolumbien und der Türkei genutzt. Für die EU und die USA wurde die China-Schutzklausel zum Instrument der Wahl, um die 2005 ansteigenden Textil- und Bekleidungsimporte aus China einzudämmen und neue Mengenkontingente zu erzwingen. Zwar hatte das in der Uruguay-Runde vereinbarte Textilabkommen (ATC) vorgesehen, die mengenmäßigen Beschränkungen im Handel mit Textil- und Bekleidungsprodukten bis zum 1.1.2005 abzubauen, aber im Jahresverlauf 2005 zeigte sich sehr bald, dass zahlreiche Unternehmen und Standorte auf die Liberalisierung nicht vorbereitet waren. Die daraufhin getroffenen Schutzmaßnahmen bremsten die chinesische Exportoffensive ab, konnten aber die Einfuhren von Textil- und Bekleidungsprodukten aus China nicht dauerhaft stoppen. Die chinesische Textilwirtschaft wiederum reagierte auf die Importprotektion Europas und Amerikas mit diversen Umgehungsstrategien. Daraufhin wandten weitere Länder (Brasilien, Kanada, Mexiko, Peru, Südafrika, Türkei) die Schutzklausel an, um die Textilimporte aus China zu begrenzen.</p>
Antidumpingschutz	<p>Weltweit wurden gegen kein Land so viele Antidumpingverfahren eingeleitet und Antidumpingzölle erhoben wie gegen China vor und nach dem WTO-Beitritt. An China richten sich etwa 20% der Dumpingvorwürfe der zehn Länder, die dieses Instrument vorzugsweise anwenden. Der Nachweis von Dumping gegenüber der Nichtmarktwirtschaft China ist vergleichsweise einfach. Zur Berechnung von Dumpingspannen genügt es, die Werte marktwirtschaftlicher Vergleichsländer heranzuziehen. Diese spezielle Behandlung Chinas leitet sich aus dem WTO-Antidumpingrecht ab, das systematisch korrekt zwischen Marktwirtschaften und Nichtmarktwirtschaften unterscheidet. Problematisch ist diese Bestimmung aber, indem sie es den mehr oder weniger willkürlichen Erwägungen der WTO-Mitgliedsländer überlässt, ob sie China den Marktwirtschaftsstatus zuerkennen oder nicht. Von Chinas Wirtschaft werden die für sie geltenden Antidumpingbestimmungen als marktabschottend und diskriminierend empfunden. Die Importbeschränkungen schmälern die Gewinne der chinesischen Exporteure, die wiederum mit Angebotswechselln, Produktionsverlagerungen und dem Ausweichen auf neue Märkte reagieren. Handelspolitisch versucht die chinesische Regierung in bilateralen Verhandlungen die Anerkennung als Marktwirtschaft zu erreichen. Dies ist ihr inzwischen bei den meisten WTO-Mitgliedern gelungen. Dazu zählen die ASEAN-Staaten sowie Australien, Neuseeland, Brasilien und die Schweiz.</p>
Erweiterter Subventionsbegriff	<p>Auf Waren aus China können Ausgleichszölle zur Kompensation von Subventionsverletzungen erhoben werden. Kanada verhängte 2004 zum ersten Mal Ausgleichsabgaben gegenüber China, die USA 2007 und die EU 2011. Fragwürdig ist die Auferlegung von Ausgleichsabgaben, weil der im WTO-Abkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (SCM) zugrundegelegte Subventionsbegriff anders als im Antidumpingrecht nicht zwischen Marktwirtschaften und Nichtmarktwirtschaften differenziert. Eine defensive Handelspolitik gegenüber China, die das Land einmal als Nichtmarktwirtschaft, ein anderes Mal als Marktwirtschaft behandelt, ist inkonsistent.</p>

Literatur

- Chad P. Bown, »China's WTO Entry. Antidumping, Safeguards, and Dispute Settlements«, in: Robert C. Feenstra/Shang-Jin Wei (Hg.), *China's Growing Role in World Trade*, Chicago: University of Chicago Press, 2010, S. 281–344.
- Olivier Cattaneo/Carlos A. P. Braga, *Everything You Always Wanted to Know about WTO Accession (But Were Afraid to Ask)*, Washington, D.C.: World Bank, 2009 (Policy Research Working Paper Nr. 5116).
- Chunding Li/John Whalley, *Chinese Firm and Industry Reactions to Antidumping Initiations and Measures*, Cambridge, MA: National Bureau of Economic Research (NBER), Oktober 2010 (NBER Working Paper Nr. 16446).
- O. G. Dayaratna-Banda/John Whalley, *After the MFA, the CCAs (China Containment Agreements)*, Waterloo, Ontario: The Centre for International Governance Innovation (CIGI), 2007 (Working Paper Emerging Economies).
- Julia Ya Qin, »WTO-Plus« Obligations and Their Implications for the World Trade Organization Legal System. An Appraisal of the China Accession Protocol«, in: *Journal of World Trade*, 37 (2003) 3, S. 483–522.
- Xiaohui Wu, »No Longer Outside, Not Yet Equal: Rethinking China's Membership in the World Trade Organization«, in: *Chinese Journal of International Law*, 10 (2011) 2, S. 227–270.
- Michelle Q. Zang, »The WTO Contingent Trade Instruments Against China: What Does Accession Bring?«, in: *International and Comparative Law Quarterly*, 58 (2009) 2, S. 321–351.

Anhang IV Chinas Teilnahme an der WTO-Streitschlichtung (Januar 2002 bis Juni 2013)

China als beschuldigte Partei

<i>Zeitraum</i>	<i>Beschwerde- führende Partei</i>	<i>Vorwurf/Fall</i>	<i>Ergebnis</i>	<i>Implementierung</i>
3/2004–10/2005	USA	Diskriminierende Mehrwertsteuersätze für integrierte Schaltkreise	Einigung in der Konsultationsphase	Vereinbarung umgesetzt
3/2006–12/2008	EU USA Kanada	Unzulässige Einfuhrzölle für Automobilteile	Panelbericht und Berufungsorgan zugunsten der Beschwerdeführer	Implementierung erfolgt
2/2007–12/2007	USA Mexiko	Unzulässige Gewährung von Steuervorteilen unter Verletzung des Meistbegünstigungsprinzips	Einigung in der Konsultationsphase	Vereinbarung umgesetzt
4/2007–1/2009	USA	Marktzugangsbeschränkungen für Medienprodukte	Panelbericht und Berufungsorgan weitgehend zugunsten der USA	Implementierung zugesagt, Umsetzung strittig
4/2007–1/2009	USA	Unzureichender Schutz geistigen Eigentums im Urheberrecht	Panelbericht und Berufungsorgan weitgehend zugunsten der USA	Implementierung zugesagt, Umsetzung strittig
3/2008–12/2008	EU USA Kanada	Diskriminierung ausländischer Anbieter von Finanzinformationen	Einigung in der Konsultationsphase	Vereinbarung umgesetzt
12/2008–1/2009	USA Mexiko Guatemala	Unzulässige Gewährung von Agrarexportsubventionen	Einigung in der Konsultationsphase	Vereinbarung umgesetzt
6/2009–1/2012	EU USA Mexiko	Unzulässige Beschränkung der Exporte verschiedener Rohstoffe	Panelbericht und Berufungsorgan zugunsten der Beschwerdeführer	Implementierung erfolgt
5/2010	EU	Unzulässige AD-Zölle auf Verbindungselemente aus Stahl und Eisen	Konsultationsphase	–
9/2010–7/2012	USA	Unzulässige Diskriminierung elektronischer Zahlungsdienste	Panelbericht weitgehend zugunsten der USA	Implementierung erfolgt
9/2010–5/2013	USA	Unzulässige AD-Zölle auf flachgewalzten Elektrostahl	Panelbericht und Berufungsorgan zugunsten der USA	Implementierung erfolgt
12/2010	USA	Unzulässige Importbeschränkungen und Subventionen für Windkraftanlagen	Konsultationsphase	–

<i>Zeitraum</i>	<i>Beschwerdeführende Partei</i>	<i>Vorwurf/Fall</i>	<i>Ergebnis</i>	<i>Implementierung</i>
7/2011–2/2013	EU	Unzulässige AD-Zölle auf Röntgenprüfanlagen	Panelbericht zugunsten der EU	Noch keine Frist zur Implementierung vereinbart
9/2011	USA	AD-Zölle und Ausgleichszölle auf Hähnchenschenkel aus den USA	Panelphase	–
3/2012	EU USA	Unzulässige Beschränkung der Exporte von Seltenen Erden, Wolfram und Molybdän	Konsultationsphase	–
7/2012	Japan	Unzulässige AD-Zölle und Ausgleichszölle auf Fahrzeuge aus den USA	Panelphase	–
9/2012	USA	Unzulässige Subventionen für die Kfz-Teile-Industrie Chinas	Konsultationsphase	–
10/2012	Mexiko	Unzulässige Subventionen für die Textil- und Bekleidungsindustrie Chinas	Konsultationsphase	–
12/2012	EU Japan	Unzulässige AD-Zölle auf leistungsstarke nahtlose Edelstahlrohren	Konsultationsphase	–

China als beschwerdeführende Partei

<i>Zeitraum</i>	<i>Beschuldigte Partei</i>	<i>Vorwurf/Fall</i>	<i>Ergebnis</i>	<i>Implementierung</i>
3/2002–11/2003	USA	Unzulässige Schutzmaßnahmen und Zölle auf Stahl	Panelbericht und Berufungsorgan zugunsten des Beschwerdeführers	Implementierung erfolgt
9/2007–2/2010	USA	Unzulässige AD-Zölle auf beschichtetes Papier	Konsultationsphase	USA setzen Zölle aus
1/2009–3/2011	USA	Unzulässige Zölle auf Stahl, Off-Road-Reifen, Röhren und Wollsocken aus China	Panelbericht und Berufungsinstanz überwiegend zugunsten Chinas	Implementierung erfolgt
4/2009–9/2010	USA	Unzulässige Importbeschränkungen für Geflügel aus China	Panelbericht stellt inkonsistente veterinärhygienische Importmaßnahmen fest, wertet sie aber als zulässig	Ablauf der befristeten Importbeschränkungen
7/2009–7/2011	EU	Unzulässige diskriminierende AD-Zölle auf Verbindungselemente aus Stahl und Eisen aus China	Panelbericht und Berufungsinstanz stellen unzulässige Diskriminierung fest	Implementierung erfolgt

<i>Zeitraum</i>	<i>Beschuldigte Partei</i>	<i>Vorwurf/Fall</i>	<i>Ergebnis</i>	<i>Implementierung</i>
9/2009–3/2011	USA	Unzulässige Schutzzölle auf Autoreifen aus China	Panelbericht und Berufungsinstanz zugunsten der USA	–
2/2010–10/2011	EU	Unzulässiger AD-Zoll auf Schuhe aus China	Panelbericht zugunsten Chinas, aber spezifische Forderungen abgewiesen	Implementierung erfolgt
2/2011–6/2012	USA	Inkonsistente Berechnung von AD-Margen auf Garnelen und Diamantsägeblätter aus China	Panelbericht zugunsten Chinas	Implementierung erfolgt
5/2012	USA	Unzulässige Ausgleichszölle auf insgesamt 22 Produkte chinesischer Staatsunternehmen	Panelphase	–
9/2012	USA	Unzulässige AD-Zölle und Ausgleichszölle auf mehrere Produkte aus China	Panelphase	–
11/2012	EU Griechenland Italien	Unzulässige Local-Content-Auflagen für Erneuerbare-Energie-Anlagen	Konsultationsphase	–

Quelle: World Trade Organization (WTO), *Dispute Settlement*,
 <http://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/dispu_e.htm> (Zugriff am 11.7.2013).
 Eigene Übersetzung und Zusammenstellung.

Anhang V Institutionen und Akteure in Chinas Handelspolitik

Staatsrat (State Council, SR)	Der Staatsrat unter Vorsitz des Premierministers ist Chinas oberste Regierungsbehörde. Er vollzieht die von den Leitungsgremien der KPCh vorgegebene Politik, bestimmt im Benehmen mit den betroffenen Ministerien die allgemeine Linie der Wirtschaftspolitik und gibt damit auch die grundsätzliche Ausrichtung der Handelspolitik vor. Alle unter dem Staatsrat angesiedelten Ministerien und zentralen Behörden sind der Regierungslinie verpflichtet und haben diese loyal nach außen zu vertreten. Es ist Aufgabe des Staatsrates, die unterschiedlichen Meinungen und Interessen innerhalb der Exekutive auszugleichen und zu koordinieren. Handelspolitisch tritt der Staatsrat meist erst dann auf, wenn sich das Handelsministerium, die Nationale Kommission für Entwicklung und Reform und die Fachministerien auf einen tragfähigen Kompromiss verständigt haben. Grundsätzlich kann der Staatsrat zwar intervenieren, um protektionistische Partikularinteressen zu überwinden. Doch solange dem Thema die innen- oder außenpolitische Relevanz fehlt, bleibt ein Eingreifen von oben unwahrscheinlich.
Handelsministerium (Ministry of Commerce, MOFCOM)	Das Handelsministerium, 2003 im Zuge einer Reorganisation des Regierungsapparates als Nachfolger des früheren Ministeriums für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit (MOFTEC) neu gegründet, trägt die unmittelbare Verantwortung für Chinas Außenwirtschaftspolitik. Neben dem klassischen Außenhandel mit Gütern und Dienstleistungen umfasst der Kompetenzbereich des Handelsministeriums auch die inländischen und ausländischen Direktinvestitionen, die Entwicklungshilfe, den Binnenhandel und den Wettbewerb. Nach Lu Fuyuan (2003–2004), Bo Xilai (2004–2007) und Chen Deming (2007–2013) ist gegenwärtig Gao Hucheng Handelsminister. Für die eigentliche Handelspolitik ist nach amerikanischem Vorbild der im Ministerrang stehende Handelsbeauftragte Chinas (China Trade Representative) zuständig, derzeit Zhong Shan. Nach außen vertritt das Handelsministerium Chinas handelspolitische Interessen multilateral in der WTO und bilateral gegenüber den Handelspartnern. Regierungintern ist das Ministerium für die handelspolitische Koordinierung verantwortlich und befugt, handelspolitische Initiativen vorzulegen. In der Praxis fungiert es als Mittler zwischen dem Ausland und chinesischen Regierungsstellen. Die binnenwirtschaftliche Regulierung von Industrie, Dienstleistungen und Landwirtschaft obliegt indes anderen Ministerien oder direkt den Provinzregierungen. Daher muss das Handelsministerium seine außenwirtschaftlichen Zuständigkeiten mit anderen Regierungsstellen teilen und spielt oft nur eine nachrangige Rolle. Inhaltlich favorisiert es eine binnen- und außenwirtschaftliche Liberalisierung zur Beförderung von Wettbewerb und Wirtschaftswachstum.
Nationale Kommission für Entwicklung und Reform (National Development and Reform Commission, NDRC)	Die aus der früheren zentralen Planungsbehörde hervorgegangene Nationale Kommission für Entwicklung und Reform hat in der Amtszeit von Hu Jintao und Wen Jiabao klar an Bedeutung und Einfluss gewonnen. Zu ihren Aufgaben zählen die makroökonomische Steuerung, die Industrie-, Struktur- und Regionalpolitik und auf sektoraler Ebene die Bereiche Energie und Chemie sowie große Bauprojekte. Die NDRC steuert die staatlichen Investitionsausgaben und ist federführend in der Wirtschafts- und Industriepolitik. Aufgrund ihrer herausgehobenen Stellung wird die NDRC oft auch als kleiner Staatsrat bezeichnet. Handelspolitische Entscheidungen benötigen de facto die Zustimmung der

	tendenziell liberalisierungsskeptischen NDRC. Wirtschaftspolitisch erstrebt die Kommission die Erhöhung der Wertschöpfung in China, den Aufbau endogener technologischer Kompetenzen und die Entwicklung chinesischer »global players«. Weiterhin gilt die NDRC als Sachwalter der Interessen der chinesischen Industrie, insbesondere der vergleichsweise wenig wettbewerbsfähigen Sektoren Energie und Chemie.
Ministerium für Industrie und Informationstechnologie (Ministry of Industry and Information Technology, MIIT)	Das Ministerium für Industrie und Informationstechnologie ist zuständig für die Branchen Telekommunikation, Elektronik, Elektrotechnik und Maschinenbau. Es verfolgt das Ziel, international wettbewerbsfähige, auf den Weltmärkten erfolgreiche chinesische Industrieunternehmen aufzubauen und generell die Wertschöpfung in China zu erhöhen. Eine solche industriepolitische Strategie bedarf gleichwohl einer handelspolitischen Flankierung, die Chinas Hightech-Industrie regulativ vor ausländischer Konkurrenz auf dem Inlandsmarkt schützt und die Marktbearbeitung auf den Weltmärkten aktiv fördert. Die vom Ministerium zentral verfügbaren Local-Content-, Konformitäts- und Zertifizierungsaufgaben für ausländische Investoren oder die diskriminierende Setzung von Industriestandards zeigen, dass für das MIIT industriepolitische Ziele Priorität vor handelspolitischen Verpflichtungen und Zugeständnissen genießen.
Weitere Fachministerien und zentrale Regierungsstellen	<ul style="list-style-type: none"> ▶ Das Landwirtschaftsministerium (Ministry of Agriculture, MOA), Sachwalter der Interessen von Landwirtschaft und Bauern, steht Importliberalisierungen im Agrarbereich skeptisch gegenüber, da Marktöffnungen zu Einkommensverlusten der betroffenen Bauern führen oder gar deren Existenz gefährden können und damit die wirtschaftlichen Ungleichgewichte zwischen Stadt und Land weiter verstärken. ▶ Das Außenministerium (Ministry of Foreign Affairs, MFA) ist in zweierlei Hinsicht für Chinas Handelspolitik von Belang. Erstens steht die Handelspolitik im Kontext von Chinas Außenbeziehungen. So nimmt das Außenministerium in bilateralen Verhandlungen die Rolle eines Gutachters ein. Zweitens unterstützen Chinas Botschaften im Ausland aktiv die kommerziellen Interessen Chinas in den Gastländern, und zwar durch Information, Beratung und Diplomatie. ▶ Das Finanzministerium (Ministry of Finance, MOF) ist nicht nur für die Regulierung der Finanzinstitutionen zuständig, sondern auch für die Erstellung und Veröffentlichung allgemeiner Richtlinien zur öffentlichen Beschaffung. ▶ Allgemeine Zollverwaltung (General Administration of Customs, GAC). ▶ Allgemeine Verwaltung für Qualitätssicherung, Inspektion und Quarantäne (General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine, GAQSIQ). ▶ Bauministerium (Ministry of Housing and Urban-Rural Development, MOHURD). ▶ Wissenschaftsministerium (Ministry of Science and Technology, MOST). ▶ Transportministerium (Ministry of Transport, MOT). ▶ Gesundheitsministerium (Ministry of Health, MOH). ▶ Chinesische Volksbank (People's Bank of China, PBC). ▶ Bankenaufsichtsbehörde (China Banking Regulatory Commission, CBRC). ▶ Chinesischer Investitionsfonds (China Investment Corporation, CIC).

Provinzen	<p>Für die binnenwirtschaftliche Implementierung der Handelspolitik sind die Regierungs- und Verwaltungsinstitutionen der Provinzen verantwortlich. Ihnen obliegt es, Branchenlizenzen zu erteilen, Investitionen zu genehmigen bzw. zu akquirieren, Industrieflächen zuzuteilen, die Rechte des geistigen Eigentums, die Vorschriften zum Gesundheits- und Pflanzenschutz oder die technischen Bestimmungen durchzusetzen und die geltenden Umweltbestimmungen zu kontrollieren sowie für eine gesetzeskonforme Steuererhebung Sorge zu tragen. Viele Provinzen und Bezirke haben direkte Verbindungen mit ausländischen Körperschaften und Unternehmen aufgenommen, um gezielt den Außenwirtschaftsverkehr zu befördern. Eine derartig aktive Internationalisierungspolitik betreiben insbesondere die Küsten- und Grenzprovinzen, beispielsweise Guangdong und Guangxi in Richtung Südostasien. In der Konsequenz sind die außenwirtschaftlichen Rahmenbedingungen für ausländische Unternehmen je nach Standort innerhalb Chinas sehr unterschiedlich. De facto ist die Volksrepublik kein einheitlicher Rechtsraum. Der große Handlungsspielraum der regionalen Regierungs- und Verwaltungsstellen hat zur Folge, dass vor Ort entschieden wird, ob geltendes WTO-Recht und Chinas spezielle Beitrittspflichten eingehalten und ob ausländische Anbieter diskriminierungsfrei behandelt werden. Im Mittelpunkt des Interesses der lokalen Ebene stehen Wachstum, Beschäftigung, Steueraufkommen sowie die Entwicklung der heimischen Unternehmen. Da die Gouverneure der Provinzen und der autonomen Regionen in der Parteihierarchie auf gleicher Stufe wie die Staatsminister in Peking, zuweilen sogar höher als diese stehen, verfügen sie über genügend Macht, um Einfluss auf die Gesetzgebung und die zentrale Administration zu nehmen.</p>
Staatsunternehmen (State-owned Enterprises, SOEs)	<p>Große Staatsunternehmen dominieren die Sektoren Bau, Energie, Rohstoffe, Chemie, Finanzen, Transport, Telekommunikation und Verteidigung. Ihre Direktoren besitzen in vielen Fällen Ministerrang und sind Mitglieder im Zentralkomitee der KPCh. Sie verfügen daher über beträchtliche Verhandlungs- und Vetomacht und können Gesetzgebung und Regulierung ihrer Branchen beeinflussen. Die Staatsunternehmen sind grundsätzlich der politischen Linie der Partei verpflichtet, verfolgen aber vor allem eine gewinnorientierte Geschäftspolitik. Da die Geschäftstätigkeit der SOEs überwiegend auf Chinas Binnenwirtschaft ausgerichtet ist, zielt ihr wirtschaftspolitisches Handeln vor allem auf den Schutz vor Konkurrenz (aus dem In- und Ausland) und eher selten auf die Förderung eigener Exporte. Auf internationale Expansion aus sind allerdings die großen Energie-, Rohstoff- und Baukonzerne, die bei ihren Investitionen und Akquisitionen im Ausland wirkungsvolle finanzielle und politische Unterstützung von staatlicher Seite erhalten.</p>
Think Tanks	<p>Einbezogen in den handelspolitischen Diskussions- und Entscheidungsprozess sind verschiedene regierungsnaher Think Tanks, fallweise auch ausgewiesene Juristen und Ökonomen aus namhaften Universitäten. Einflussreich sind die Chinesische Akademie für internationalen Handel und wirtschaftliche Zusammenarbeit (Chinese Academy of International Trade and Economic Cooperation, CAITEC) des Handelsministeriums, das Forschungs- und Entwicklungszentrum (Development Research Center, DRC) des Staatsrates und das Institut für Weltwirtschaft der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften (Chinese Academy of Social Sciences, CASS).</p>

Medien	<p>Der Einfluss der Medien auf die Handelspolitik ist insgesamt gering, kann aber bei öffentlichkeitswirksamen Themen bedeutend werden, zumal die Politik nach Akzeptanz in der öffentlichen Meinung strebt. Zwar ist die mediale Meinungsbildung staatlich gesteuert, jedoch sind die Print- und Onlinemedien auf eine hohe Verbreitung, auf Werbeeinnahmen und daher auf lebendige und progressive Berichterstattung angewiesen. So zählt es sich für Medien in finanzieller Hinsicht aus, bei Handelskonflikten nationale Emotionen zu schüren. Das mit gut drei Millionen Lesern wichtigste und einflussreichste Presseorgan ist Huanqiu Shibao (Global Times) mit ihren quasioffiziellen Kommentierungen der Außen- und der Handelspolitik. Aus Sicht der Wirtschaft kommentieren die Presseorgane Chengdu Economic Daily, Economic Daily und Caixin die Handelspolitik. Sehr viel schneller und dynamischer als die traditionellen Printmedien agieren chinesische Internetforen (Weibo). Sie sind es, die rasch neue Themen aufgreifen und Agenda-Setting betreiben. Allgemein sind Berichterstattung, Argumentation und Meinungsbildung in den sozialen Medien Chinas nationalistischer geworden – ein Trend, den sich Unternehmen und Branchen (z.B. Rohstoffimporteure oder Hersteller von Photovoltaikanlagen) bisweilen zunutze machen. Zwar steht die Handelspolitik deutlich weniger im Blickpunkt nationalistischer Agitation als etwa die Außenpolitik. Bei vorgeblich zu konzilianter Handelspolitik müssen die involvierten Akteure aber auch mit heftiger Kritik rechnen. Schon der einstige Premierminister Zhu Rongji ist wegen seiner Konzessionen in den Verhandlungen zum WTO-Beitritt in den Weblogs angegriffen worden. In jüngerer Zeit sind das Handelsministerium und der frühere Minister Chen Deming wegen ihres zeitweise bedachtsamen Vorgehens unter Druck geraten.</p>
--------	---

Lektüreempfehlungen

Hanns Günther Hilpert

Chinas globale wirtschaftliche Herausforderung.

Für eine kohärente Außenwirtschaftspolitik Europas

SWP-Studie 29/2010, Dezember 2010,

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2010_S29_hlp_ks.pdf>

China: »Großmacht wider Willen«?, in:

Elli Polymeropoulos / Markus Tidten /

Gudrun Wacker / Christian Wagner

Asiatische Großmächte. China, Indien und Japan als Akteure regionaler und internationaler Ordnungspolitik

SWP-Studie 11/2011, April 2011, S. 9–18,

<www.swp-berlin.org/fileadmin/contents/products/studien/2011_S11_pyp_tdt_wkr_wgn_ks.pdf>