

## Research note

# Administrative Monopole in China: Ursachen und Reformversuche

Shiwei Shi

### Summary

As an answer to the structural problems facing the Chinese economy, the Chinese leaders proclaimed comprehensive reforms that aim at establishing a united, open and fair market order and a rule by law system for the “new era” of development starting in 2013. The accomplishment of those goals requires the reshaping of the relations between state and market. The paper focuses on one of the most serious problems of the Chinese market system: the administrative monopolies. They are defined as illegal competition constraints conducted by administrative government units. Based on the analysis of the Anti-monopoly Law (AML) enacted in 2008, the paper argues that administrative monopolies as an endogenous obstacle for market functioning were caused by missing coherence of economic reform, reform of justice and of the state administration and the preference for state-owned enterprises as carriers of state industrial policy. The paper also discusses the recent reforms of the governance structure and government institutions, the establishment of a Fair Competition Review Mechanism that aim at enhancing effectiveness and independence of the implementation organ of AML and policy measures related to reshape industrial investment controls. The author sees an urgent need for the Chinese government to cope with administrative monopolies by determining the fundamental role of competition policy, creating and consistently implementing a strong and fair system of competition control anchored in the AML and beyond this.

**Keywords:** China, competition policy, Anti-monopoly Law, economic transition, industrial policy, state-owned enterprises

**Shi Shiwei** is a Professor at the University of International Business and Economics, Beijing, and a former guest scientist at the Institute for China Studies, Freie Universität Berlin.

shishiwei@hotmail.com, ORCID: 0000-0002-0531-5840

## Einleitung

Das 3. Plenum des XVIII. ZK der KPCh (November 2013) beschloss die neue Reformagenda mit Bildung eines einheitlichen, offenen, gerechten und geordneten Marktwirtschaftssystems, das 4. Plenum des XVIII. ZK der KPCh (Oktober 2014) mit der Errichtung der Rechtsstaatlichkeit vor dem Hintergrund des anvisierten Wandels vom faktorgetriebenen zum innovationsgetriebenen Wachstum (ZK der KPCh 2013 und ZK der KPCh 2014). Diese Beschlüsse, die auf dem 19. Nationalen Parteitag der KPCh (Oktober 2017) noch einmal bekräftigt wurden, stellen eine bedeutende Veränderung im offiziellen Denken über die Richtung und das Tempo der Wirtschaftsreformen in China dar (Kovacic 2017, 695). Die Führung in China hat begriffen, dass sich ein innovationsbasiertes Wachstum nicht nur auf mehr Investitionen in Ausbildung, Wissenschaft und Technologie sowie betriebliche Forschung und Entwicklung (FuE) stützt, sondern auch eine Veränderung der Institutionen erforderlich macht.<sup>1</sup> Vor allem müssen die Verhältnisse zwischen Staat und Markt neugestaltet werden, damit der Markt die entscheidende Rolle für Ressourcenallokation – wie es der Beschluss des 3. Plenums formuliert – einnimmt.<sup>2</sup>

Seit Anfang der 1990er Jahre hat die chinesische Regierung einige Schritte zur Etablierung einer regelbasierten Marktwirtschaft unternommen. Insbesondere wurde am 30. August 2007 nach 14 Jahren Konsultationen des Nationalen Volkskongress das Antimonopolgesetz (AML) verabschiedet, es trat am 1. August 2008 in Kraft. Der Leistungswettbewerb bildet der Wirtschaftstheorie nach den Kern einer Marktwirtschaftsordnung, und das Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen, das den rechtlichen Rahmen für staatliche Wirtschaftspolitik in Bezug auf Gestaltung der Wettbewerbsordnung schafft, wird deshalb als Wirtschaftsverfassung bezeichnet (Eucken 1990, 255). In den letzten 10 Jahren wurde das AML auch tatsächlich zum Schutz vor unzulässiger Konzentration von Marktmacht, zur Bekämpfung der Kartellbildung sowie gegen Missbrauch von Marktmacht eingesetzt. Allein im ersten Jahr nach dem Inkrafttreten des Gesetzes wurden 58 Klagen formal aufgenommen, in denen ausländische multinationale Unternehmen (MNC) in mehr als 40 Fällen (69 %) involviert waren (Shangwubu 2009). Andererseits gestaltet sich der institutionelle

---

1 Hier wird der Begriff Institution im weiteren Sinne verwendet. Institutionen umfassen sowohl Organisationen wie Regierungsorgane, Firmen, Industrieverbände und Universitäten als auch formale Verhaltensregeln wie Gesetze sowie informale Verhaltensregeln wie Normen, Konventionen, Sitten und Bräuche, sogar Regierungsrichtlinien und -politiken. Vgl. Niosi 2010, 10; World Bank 1991, 134.

2 Auf ihrem XIV. Parteitag im Oktober 1992 hat die KPCh den Aufbau der sozialistischen Marktwirtschaft proklamiert und strebt seither an, Markt als grundlegendes (basic) Mittel bei der Ressourcenallokation zu entfalten. Auf dem 3. Plenums des XVIII. ZK der KPCh im November 2013 – mehr als 20 Jahre danach – und anschließend auf dem XIX. Parteitag der KPCh im Oktober 2017 wurde es zum Ziel gesetzt, Markt als entscheidende (decisive) Rolle bei der Ressourcenallokation zu machen. Vgl. ZK der KPCh (2013).

Wandel als schwierig und ein erheblicher Teil der chinesischen Wirtschaft wurde noch weitgehend vor dem Wettbewerb geschützt. Im März 2018 wurde die neue Runde der Reform der Governance-Struktur und Institutionen der Regierung (das „Programm für die Vertiefung der Reform der Partei- und Staatsinstitutionen“) in die Wege geleitet (ZK der KPCh 2019). Es geht nach dem Beschluss des ZK der KPCh darum, die Funktionsfähigkeit und Effizienz der Regierung im Governance-System des Staates zu verbessern. Die Reform umfasst die Umstrukturierung der Durchführungsorgane des AML.

Der vorliegende Beitrag fokussiert sich auf eine der schwerwiegendsten institutionellen Wettbewerbsbeschränkungen der chinesischen Wirtschaft: Das administrative Monopol. Administrative Monopole werden im Allgemeinen definiert als nicht autorisierte Wettbewerbsbeschränkungen administrativer Organe der Regierungen sowie ihr angehörender Institutionen (OECD 2002, 48). Administrative Monopole in China sind besonders facetten- und umfangreich. Es gibt zwar ein ganzes gesondertes Kapitel im AML (AML 2007) zu deren Bekämpfung, trotzdem stellen sie schwerwiegende Hindernisse für den fairen Wettbewerb dar (Weishaar 2011, 100). Chinesische Ökonomen schätzten in einer Studie die durch administrative Monopole verursachten Effizienzverluste für die gesamte soziale Wohlfahrt in den Branchen Elektrizität, Telekommunikation, Erdöl und Eisenbahn von 1997 bis 2005 auf 73,8 – 374,8 Mrd. Yuan RMB (Chen 2014, 25). In einer durch das Unirule Institute of Economics durchgeführten Studie wurde der Nettowohlfahrtsverlust durch administrative Monopole allein in der Erdölindustrie zwischen 2001 und 2010 auf 1,545 Bill. Yuan beziffert (Gao und Qian 2014, 63).

Die Arbeit ist wie folgt gegliedert: Nach der Einleitung wird im 2. Abschnitt eine kurze Entstehungsgeschichte der Gesetzgebung gegen Wettbewerbsbeschränkungen in China, insbesondere die Debatte um die Aufnahme der Regelungen gegen Administrative Monopole ins AML, vorgelegt. Im 3. Abschnitt werden Ursachen für die mangelnde Wirksamkeit des AML gegen administrative Monopole in der praktischen Durchführung analysiert. Im 4. Abschnitt werden Reformversuche seit dem 3. Plenum rekonstruiert und erörtert. Im Schlussabschnitt werden die aktuellen Reformen auf ihre Effektivität hin untersucht und bewertet sowie weitere Reformansätze gegen administrative Monopole vorgeschlagen.

Als Quelle der Untersuchung dienen die Regierungsdokumente für Monopolkontrollen, insbesondere das AML von 2008, der „Beschluss über wichtige Maßnahmen für die Vertiefung umfassender Reformen“ vom ZK der KPCh von 2013 und „Stellungnahmen des Staatsrats zur Einrichtung eines Mechanismus zur Überprüfung des fairen Wettbewerbs beim Aufbau des Marktsystems“ (FCRM) von 2016. Ergänzend dazu werden andere wichtige offizielle Dokumente der KPCh und der Zentralregierung und einige Forschungsartikel über administrative Monopole aus China und den westlichen Ländern sowie Medienberichte herangezogen.

## **Aufnahme der Regelungen gegen administrative Monopole ins AML**

Chinas Wirtschaft hat seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik über einen Zeitraum von 40 Jahren ein hohes Wachstum verzeichnet. Das Einkommen und der Wohlstand der Bevölkerung haben sich ebenfalls deutlich verbessert. Dieser Erfolg ist vor allem auf marktorientierte Reformen zurückzuführen, die die zuvor bei der Zentralverwaltungswirtschaft gefesselten Marktkräfte freigesetzt und sie gemäß ihren komparativen Kostenvorteilen allokiert haben. Diese Reformen liefen zuerst punktuell (Landwirtschaft und Sonderwirtschaftszonen) ohne eine wirtschaftsordnungspolitische Gesamtentscheidung („Man überquert den Fluss, indem man die Steine antastet“),<sup>3</sup> dann setzte sich die chinesische Führung auf dem 14. Nationalen Parteitag der KPCh im Oktober 1992 den Aufbau der sozialistischen Marktwirtschaft zum Ziel (Wu und Ma 2013, 143) und leitete in den 1990er Jahren eine Reihe von ordnungspolitischen Maßnahmen zur Errichtung eines marktwirtschaftlichen Systems ein. Dazu zählen die Teilprivatisierung der staatseigenen Betriebe (SEB), die schrittweise Einführung eines modernen Geld- und Finanzsystems, die Rekonstruktion des Steuersystems und die Abschaffung des staatlichen Außenhandelsmonopols sowie der Devisenbewirtschaftung. Die Transformation zu einem funktionierenden marktwirtschaftlichen System stellte sich jedoch als schwierig heraus. Vor allem nach der internationalen Finanzkrise von 2008 verlangsamte sich die Reform und musste in manchen Bereichen sogar Rückschritte hinnehmen (z. B. Reformen von SEB) (Wu und Ma 2013, 237).

Die Schwierigkeiten beim Aufbau einer funktionierenden Marktordnung zeigen sich besonders deutlich an der Entstehung des AML, insbesondere an der Aufnahme der Klauseln gegen administrative Monopole. Um eine rechtliche Grundlage gegen monopolistische Praktiken zu schaffen, die den Wettbewerb behindern, wurde 1993 das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb und 1999 das Preisgesetz erlassen. Mit dem Beitritt zur Welthandelsorganisation (WTO) im Dezember 2001 verpflichtete sich die chinesische Regierung zur Einhaltung der allgemeinen Regeln der Marktwirtschaft (gerechtem, nichtdiskriminierendem Wettbewerb), revidierte eigenen Angaben zufolge bis Ende 2002 rund 2.300 Gesetze und Vorschriften und setzte 830 außer Kraft, die mit den WTO-Regeln nicht konform waren (Renmin Ribao 2015). Am 30. August 2007 wurde das AML nach 14-jährigen Konsultationen vom Nationalen Volkskongress verabschiedet. Zum ersten Mal in der Geschichte Chinas wurde ein rechtlicher Mechanismus gegen monopolistisches Verhalten als notwendiges Mittel in einem einheitlichen Gesetz geschaffen. Dies folgt inhaltlich dem Vorbild vergleichbarer Gesetze der USA und der EU und gleichzeitig wurden entsprechende Durchführungsorgane eingerichtet. Das Gesetz wurde deshalb von seinen Befürwortern als Meilenstein in

---

3 Chinesisches Sprichwort.

der Transformation Chinas zur Marktwirtschaft betrachtet (U.S. Chamber of Commerce 2014, 1).

Dass der Gesetzgebungsprozess des AML so lange gedauert hatte, ist in erster Linie auf Uneinigigkeiten unter den Rechtsexperten darüber zurückzuführen, ob die Regelungen gegen administrative Monopole ins AML aufgenommen werden sollen (Ge 2014). Der langwierige und teils heftige Streit unter den Experten ist hauptsächlich darauf zurückzuführen, dass administrative Monopole in China – wie eingangs bereits erwähnt – besonders vielfältig sind. Stefan Weishaar hat in seinem Beitrag über Administrative Monopole und AML in China die Typologie administrativer Monopole in China von Wang, B.S. im Jahre 2008 zitiert:

1. Lokaler Protektionismus. Lokalregierungen und Regierungsabteilungen missbrauchen ihre Macht, um den Marktzugang von Produkten anderer Provinzen zu beschränken oder beschneiden den Export lokaler Produkte in andere Regionen. Der lokale Protektionismus bezieht sich nicht nur auf Güter, sondern schließt auch Kapital, Technologie und Arbeitskräfte ein.
2. Protektionismus von Regierungsabteilungen. Nicht nur lokale administrative Organe missbrauchen ihre Macht, auch einzelne Regierungsabteilungen versuchen ihre Interessen zu verfolgen, indem sie die ihnen unterstellten Unternehmen unterstützen, während sie gleichzeitig die Zusammenarbeit mit Unternehmen blockieren, die anderen Regierungsabteilungen unterstellt sind.
3. Erzwungener Handel. Administrative Organe oder Regierungsabteilungen fordern von Bürgern, bestimmte Güter oder Dienstleistungen zu kaufen.
4. Von der Administration gegründete Unternehmen. Administrative Organe gründen eigene Unternehmen und verleihen ihnen exklusive Rechte und besondere administrative Entscheidungsmacht. (Weishaar 2011, 100)

An den obigen Kategorien administrativer Monopole kann man ablesen, dass das Konzept administrativer Monopole in China nicht eindeutig ist: Manche Kategorien werden tatsächlich auf Missbrauch der Macht von Regierungsstellen zugunsten der partikularen Wirtschaftsinteressen bezogen (z. B. die Gründung eigener Unternehmen mit Monopolrechten auf dem Markt), und diese könnten wie ein Wirtschaftsmonopol im Sinne von Missbrauch ihrer exklusiven Macht bekämpft werden. Aber sie könnten sich auch auf das weit breitere Verhalten der Regierungsstellen beziehen, indem sie ihre Regulierungsmacht missbrauchten und Regelungen zugunsten ihrer regionalen bzw. sektoralen Interessen durchsetzten (z. B. erzwungener Handel). Diese Praktiken seien nach Meinung mancher Experten anders als Wirtschaftsmonopole, und die gesetzliche Lösung für administrative Monopole sei im Verwaltungsgesetz zu finden (Wu und Ma 2013, 297; Weishaar 2011, 100–101).

So argumentierten einige Experten, dass die Aufnahme der Regelungen gegen administrative Monopole ins AML als Grundgesetz der Marktwirtschaftsordnung angesichts der Häufigkeit und schwerwiegenden Folgen von administrativen Monopolen notwendig sei, auch wenn ein Verbot administrativer Monopole nicht allein durch das AML erreicht werden könne (Wang 2009, 50). Manche Experten

argumentierten dagegen, dass das Vorgehen gegen den Missbrauch von Verwaltungsmacht nicht die Aufgabe des AML und diesem angesichts der gegenwärtig massiven Intervention der Regierung in die Wirtschaft durch das AML gar nicht beizukommen sei. Dieses Problem zu bewältigen, sei eher ein Ziel der weiteren politischen und Verwaltungsreform (Cao 2006). Ferner enthielten andere Gesetze zur Regulierung der Marktordnung, wie das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb, bereits entsprechende Klauseln, die Aufnahme solcher Artikel ins AML sei deshalb unnötig (Ge 2014). Ferner waren manche Experten der Meinung, dass die Unterscheidung zwischen Wirtschaftsmonopolen, natürlichen Monopolen und administrativen Monopolen irreführend sei und auf dem Missverständnis basiere, dass SEB in den westlichen Ländern nicht ihrem AML unterlägen (Weishaar 2011, 101).<sup>4</sup> Angesichts der ökonomischen Schäden und der Vielfalt administrativer Monopole schien die Mehrheit der Experten es für notwendig zu halten, dass das AML bei der Bekämpfung von administrativen Monopolen eine aktivere Rolle spielt, als nur das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb beizubehalten (Wang 2009, 57).

Nach langem Tauziehen der Experten hat der Ständige Ausschuss des 10. Volkskongresses als das gesetzgebende Organ auf seinem 22. Plenum im Juni 2006 den Entschluss gefasst, die entsprechenden Klauseln ins AML aufzunehmen. Dabei ginge es nach der Erklärung dieses Gremiums nicht nur um das prinzipielle Verbot des Missbrauchs administrativer Macht in Bezug auf Wettbewerbsbeschränkungen (Artikel 8), sondern es würde auch ein ganz separates Kapitel dafür (Kapitel 5) eingeführt, in dem Formen des konkreten verbotenen Machtmissbrauchs aufgelistet würden. Gleichzeitig versprach sich der Sprecher des Volkskongresses davon, administrative Monopole durch Vertiefung der politischen und Verwaltungsreform zu beseitigen (Cao 2006).

---

4 In der Tat stellt z.B. der Vertrag über die Arbeitsweise der Europäischen Union (Artikel 101, 102 und 106 TFEU) öffentliche Unternehmen (definitionsmäßig ähnlich wie SEB in China) oder Unternehmen mit Sonder- oder exklusiven Rechten in Mitgliedsstaaten der EU unter den Anwendungsbereich des AML der EU. Mitgliedsstaaten sind demgemäß dazu verpflichtet zu kontrollieren, dass die zugestandenen dominierenden Positionen nicht missbraucht werden. Die Gewährung von Monopolen per se ist jedoch nicht verboten. Gemäß des Urteils des Europäischen Gerichtshofes (ECJ) wurde dieses exklusive Recht als gesetzliches Monopol definiert, und die Zahlen der Unternehmen, denen dieses Recht gewährt wird, sollen begrenzt und geschlossen werden. Ferner werden Einrichtungen, die Befugnisse ausüben, die zu den Hoheitsrechten des Staates gehören oder deren Tätigkeit auf Solidarität beruht, nicht als wirtschaftlich angesehen und daher nicht als Unternehmen eingestuft. Vgl. Weishaar 2011, 111–113.

## Unzulänglichkeiten des AML in Bezug auf die Beseitigung administrativer Monopole

### Klauseln gegen lokale administrative Monopole<sup>5</sup>

Der lokale Protektionismus hat enorme negative Auswirkungen. Diese Form des administrativen Monopols war eine Folge der (administrativen) Dezentralisierung durch die Aufteilung der Fiskaleinnahmen zwischen der Zentralregierung und den Provinzregierungen,<sup>6</sup> die angesichts ihrer anreizstiftenden Wirkung die Reformbereitschaft der lokalen Regierung verstärkte und nach und nach die Zentralplanung aushöhlte. Der starke dezentrale Charakter der chinesischen Wirtschaft begünstigte den graduellen Weg der marktorientierten Reform und schuf einen größeren Spielraum für den Ausgleich zwischen Wirtschaftswachstum, institutionellem Wandel und makroökonomischer Stabilität (Shi 1998, 86). Andererseits wurde diese regionale Autonomie für wirtschaftliche Entwicklung auch dazu genutzt, lokale Barrieren für Güter, Kapital und Arbeit sowie für den Markteintritt und -austritt konkurrierender Firmen aus anderen Regionen durch regionale (provinzielle und lokale) Gesetze, Vorschriften und Verwaltungseingriffe zu errichten. Dieses Monopol ermöglichte es Lokalregierungen, exklusive Verträge mit Anbietern oder Nachfragern zu schließen (ausschließendes Verhalten): Die Einrichtungen der lokalen Regierungen wurden z. B. angehalten, nur die Produkte aus der jeweiligen Region zu konsumieren (Autos, Schnäpse u. a.).

Der lokale Protektionismus erschwert die Entstehung eines national einheitlichen Marktes und verzerrt die Ressourcenallokation durch ein funktionierendes Preisgefüge (Spezialisierung). Er führt zur Duplikation der Industriestruktur in den verschiedenen Regionen, zur suboptimalen Größe der Unternehmen sowie zu Überkapazitäten bestimmter Industrieproduktionen (Eisen- und Stahl, Kohle, Fotovoltaik-Anlagen usw.) und verursacht dadurch enorme Ressourcenverschwendung und Umweltschäden. Weiterhin subventionierten lokale Regierungen vor allem SEB (Bai et al. 2004, 30). Aus Furcht vor hoher Arbeitslosigkeit und sozialen Unruhen sowie dem damit verbundenen Verlust ihrer Position als hohe Kader wurden selbst unrentable Betriebe künstlich am Leben gehalten („Zombie-Firmen“).

Das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb von 1993 enthält zwar Klauseln, die administrative Monopole verbieten, aber sie sehen keine Sanktionsmaßnahmen

---

5 Administrative Monopole in China wurden trotz der oben erwähnten konzeptuellen Meinungsverschiedenheiten von den meisten Experten in lokale administrative Monopole und sektorale administrative Monopole (bezogen hauptsächlich auf die Zentralregierung) eingeteilt. Jüngste Forschungsbeiträge fügen auch öffentliche Versorgungsunternehmen hinzu (vgl. Ma 2020, 131). Da aber im AML diese von den durch SEB dominierenden Branchen nicht unterschieden werden, werden sie hier zu den sektoralen administrativen Monopolen gerechnet.

6 Diese Maßnahme wird oft mit der Abkürzung „fangquan rangli“ bezeichnet: Dezentralisierung der Macht und Transfer der Gewinne.

vor. Die geschädigten Wirtschaftssubjekte können ihre Rechte in der Regel juristisch nur beschränkt durchsetzen, weil regionale Gerichte institutionell und finanziell von den jeweiligen lokalen Regierungen abhängig sind und sich ihrer politischen Intervention zum Schutz „ihrer“ Firmen nicht widersetzen. Das Kapitel 5 des AML behandelt in den Artikeln 33, 34 und 35 verbotenes Verhalten und den Missbrauch von lokalen Verwaltungsbefugnissen, während in den Artikeln 32, 36 und 37 Machtmissbrauch von Verwaltungsorganen im Allgemeinen (sowohl zentral als auch lokal) zur Rechenschaft gezogen wird. Im Kapitel 7, „Rechtliche Verantwortungen“, regelt Artikel 51 des AML die Verantwortung für den Missbrauch administrativer Macht wie folgt: Sollte eine Verwaltung oder eine durch Gesetz oder Regulierung autorisierte Organisation, die die Funktion einer Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten ausübt, ihre administrative Macht missbrauchen, um Wettbewerb auszuschalten oder zu beschränken, soll die vorgesetzte Verwaltungsebene diese zur Korrektur ihrer Entscheidung auffordern. Die leitende direkt verantwortliche Person sowie die übrigen verantwortlichen Personen sollen in Übereinstimmung mit gesetzlichen Regeln eine Verwaltungsstrafe erhalten. Die Behörde für die Umsetzung des Anti-Monopolgesetzes *kann* den relevanten Abteilungen auf höherer Ebene einen Vorschlag über die Behandlung der Angelegenheit auf der Basis geltender Gesetze machen.

Artikel 51 gewährleistet zwar den Durchführungsorganen des AML ein bestimmtes Recht zum Vorgehen gegen Amtsmissbrauch durch Regierungsstellen und geht somit über die sehr begrenzten Kompetenzen im Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb hinaus, eine direkte Sanktion gegen die durch ein administratives Organ verursachten Wettbewerbsbeschränkungen ist – anders als bei Wirtschaftsmonopolen – jedoch nicht vorgesehen. Die Umsetzung des Kapitels 5 des AML sollte per Empfehlungen über die Regierungshierarchie erfolgen. Da alle drei Durchführungsorgane – Ministry of Commerce (MOFCOM), National Development and Reform Commission (NDRC) und State Administration for Industry and Commerce (SAIC) – ministeriellen Rang hatten, mussten Provinzregierungen, die den gleichen oder einen höheren administrativen Rang hatten, deren Empfehlungen nicht befolgen (Kovacic 2017, 702). Darüber hinaus wurden regionale administrative Monopole zumeist durch Regierungsverordnungen bzw. -dekrete verursacht. Daher hatten die Behörden oft kein Interesse, von sich aus die ihnen unterstellten Regierungsstellen bzw. Unternehmen zur Korrektur der von ihnen erlassenen Verordnungen und Dekrete anzuhalten (Wu und Ma 2013, 300). Da die Durchführungsorgane in der Sache keine „Zähne“ hatten, hielt sich die Effektivität des AML gegen administrative Monopole in Grenzen. Das Inkrafttreten dieses Gesetzes kann deshalb nur als eine Etappe auf dem Weg zur Etablierung einer regelbasierten Marktwirtschaft in China angesehen werden.

## Klauseln gegen sektorale administrative Monopole

Sektorale administrative Monopole beziehen sich vor allem auf Eintrittsverbote bzw. –beschränkungen für bestimmte Sektoren durch Gesetze und Regierungsverordnungen. Es gibt keine expliziten, spezifischen Klauseln im AML gegen sektorale administrative Monopole. Unter „Allgemeine Regelungen“ (Kapitel 1) gibt der Artikel 7 des AML folgende Regularien vor:

Hinsichtlich der Industriezweige, die unter der Kontrolle des staatseigenen Wirtschaftssektors stehen und die als Lebensadern der nationalen Wirtschaft angesehen werden oder der nationalen Sicherheit dienen, und der Industriezweige, die ein Monopol in der Produktion oder im Verkauf bestimmter Güter den gesetzlichen Regeln entsprechend aufweisen, soll der Staat die rechtmäßigen Geschäftstätigkeiten dieser Industrien schützen und, in Übereinstimmung mit den Gesetzen, die Geschäftstätigkeiten der Industrien und ihre Preise für Güter und Dienstleistungen überwachen und regulieren, um die Interessen der Konsumenten zu schützen und den technischen Fortschritt zu erleichtern. Darüber hinaus sollen SEB gemäß des AML durch Selbstdisziplin und öffentliche Kontrolle ihre Monopolstellung nicht missbrauchen und nicht das Interesse der Konsumenten schädigen.

Diese Klausel unterwarf SEB dem Gesetz und der staatlichen Regulierung, was als eine Errungenschaft des AML interpretiert werden kann. Sie besagt aber auch, dass staatliche Unternehmen als Monopolisten in Sektoren legitimiert werden, in denen der Marktzugang durch staatliche Dekrete beschränkt ist. So erlaubt diese Klausel, dass das AML für manche von SEB dominierten Sektoren außer Kraft gesetzt werden kann. SOE können eine andere Behandlung rechtfertigen, was dazu führt, dass die Manager von SOE oder die Durchführungsorgane das AML in solchen Sektoren als weniger wirksam ansehen (Kovacic 2017, 695–696). Dass SEB ihre Monopolstellung durch Selbstdisziplin nicht missbrauchen (mit höheren Preisen und schlechten Services z. B.), ist empirisch schwer zu belegen.

Die Industriesektoren, die zu den Lebensadern der nationalen Wirtschaft oder der nationalen Sicherheit gehören, wurden gemäß der „Richtlinie für Regulierung des Staatskapitals und Umstrukturierung der SEB“ von der State-owned Assets Supervision and Administration Commission of the State Council (SASAC) im Jahre 2006 wie folgt aufgelistet (Wu und Ma 2013, 236–237; Kroeber 2016, 94):

1. Wichtige Teile der Netzwerkwirtschaft (Luftfahrt, Eisenbahnen, Telekommunikation sowie Stromerzeugung und -verteilung)
2. Vorgelagerte Produktion (Öl, Gas und Kohle)
3. Grundlagenindustrien (Stahl, Aluminium und Petrochemie)
4. Werkzeugmaschinen für zentrale Produktionsbereiche und Stromerzeugungsanlagen
5. Bautechnik für Infrastruktur (Straßen, Dämme, Häfen und Eisenbahnen)

6. Industrien von zentraler gesamtwirtschaftlicher Bedeutung  
(Automobilindustrie, Flugzeugindustrie und Schiffbau)
7. Militärindustrie

Diese Sektoren könnten mit den in der ehemaligen Planwirtschaft durch die Zentralregierung kontrollierten „commanding heights“-Industrien gleichgesetzt werden. Betriebe in diesen Sektoren standen und stehen unter der direkten Kontrolle der Zentralregierung und sind durch Gesetze und Regierungsverordnungen vor Wettbewerb geschützt (Wu und Ma 2013, 242). Die von der SASAC kontrollierten sogenannten zentralen SEB (insgesamt 106 außerhalb des Finanzsektors Ende 2013) dominierten die kapital- und technologieintensiven Industrien. Sie hatten 2010 einen Anteil von 38 % am Gesamtvermögen des produzierenden Gewerbes Chinas und konzentrierten sich in 10 regulierten Industriebereichen mit 81 % des staatlichen Industrievermögens und 83 % des gesamten Industrieoutputs des Staates (Kovacic 2017, 707).

In vielen Volkswirtschaften der Welt – auch in den entwickelten Industrienationen – ist es wettbewerbsrechtlich und wettbewerbspolitisch zulässig und nicht selten, dass den SEB die Aufgabe zugewiesen wird, öffentliche und quasiöffentliche Güter anzubieten (z. B. öffentlicher Nahverkehr, Einrichtungen für nationale Sicherheit sowie öffentliches Gesundheitswesen). Auch Sektoren, die traditionell unter natürliche Monopole fallen (Stromverteiler, Wasser- und Gasversorgung, Eisenbahnlinien) – wie vorhin erwähnt (Fußnote 4) –, können unter Auflagen der staatlichen Regulierung bestimmte exklusive Rechte durch zuständige Behörden gewährt werden, damit erhalten deren Unternehmen eine Monopol- oder Oligopolstellung. Im Vergleich zum AML in China sind diese Rechte allerdings auf wenige Fälle beschränkt und wurden in den jeweiligen Gesetzen zumeist als „Ausnahmen“ bezeichnet.<sup>7</sup> Erwerbswirtschaftliche Bereiche (z. B. die Automobilindustrie), in die der Eintritt durch NDRC gemäß der Industrielenkungskataloge für Marktzugang bzw. Industrielenkungskataloge für ausländische Investitionen u. a. genehmigt werden mussten (Yu 2018, 61),<sup>8</sup> werden im AML oder in anderen relevanten Gesetzen und Verordnungen der Regierungen von diesen Ausnahmen nicht unterschieden (Song und Zhan 2019). Wettbewerbspolitisch gibt es allerdings keinen Grund, privaten Unternehmen, Unternehmen mit Auslandskapital (FIEs) sowie Mischunternehmen mit öffentlichen und privaten Trägern den freien Markteintritt in die erwerbswirtschaftlichen Bereiche zu verweigern (Kovacic 2017, 704). Diese administrativen Monopole können nur mit industriepolitischen Überlegungen der

---

7 Ein Beispiel war die Ausnahme für Stromerzeugungsunternehmen im Gesetz gegen Wettbewerbsbeschränkungen in Deutschland vor 1999, die exklusive Kartelle mit den kommunalen Stromversorgungsbetrieben schließen durften. Diese wurde allerdings nach der Marktöffnung der öffentlichen Dienstleistungen in den 1990er Jahren durch die 6. Novellierung des Gesetzes abgeschafft. Vgl. Schmalen und Pechtl 2006, 121–122.

8 Diese Lenkungskataloge wurden im Jahre 2018 im Sog der weiteren Reform durch Negativlisten ersetzt. Näheres s. S. 23.

Regierung geklärt werden, die in China hauptsächlich auf die Förderung von großen SEB hinauslaufen („national Champions“) (Wu und Ma 2013, 237; Kovacic 2017, 704–705).

## **Neue Reformen zur Bekämpfung von administrativen Monopolen seit 2013**

Auf dem 3. Plenum des XVIII. ZK der KPCh im November 2013 wurde der „Beschluss über wichtige Maßnahmen für die Vertiefung umfassender Reformen“ mit einem 60-Punkte-Programm verabschiedet. Probleme durch administrative Monopole wie z.B. exzessive Regulierung, lokaler Protektionismus und Privilegien der SEB wurden darin angesprochen (siehe hierzu den zweiten Abschnitt des Dokuments, Punkt 7, sowie den Abschnitt III, Punkte 9 und 10) (ZK der KPCh 2013). Die Parteiführung rief eine umfassende Reform zur Neugestaltung des Verhältnisses zwischen Markt und Staat durch *top level design* auf. Was die Reform im Bereich Wettbewerbspolitik im Allgemeinen und Maßnahmen gegen administrative Monopole im Besonderen anbetrifft, wurden im Lauf der Zeit zwei wichtige Reformschritte eingeleitet.

## **Einführung eines Prüfungssystems für fairen Wettbewerb (Fair Competition Review Mechanism, FCRM)**

Am 01. Juni 2016 wurden vom der NDRC unterstehenden Staatlichen Antimonopolbüro „Stellungnahmen des Staatsrats zur Einrichtung eines Prüfungssystems für fairen Wettbewerb beim Aufbau des Marktsystems“ veröffentlicht (Guojia fanlongduan ju 2016). Sie verpflichten öffentliche Stellen in ganz China, sicherzustellen, dass neue Regelungen wettbewerbspolitische Belange berücksichtigen, und bestehende Regelungen zu überprüfen, um sie mit den wettbewerbsfördernden Zielen des AML in Einklang zu bringen. In der ersten Instanz verlangt der FCRM die Selbstbeurteilung durch die staatlichen Stellen mit anschließender Bewertung durch die durchführenden Organe von (damals noch) MOFCOM, NDRC und SAIC. Der FCRM hat das Potenzial, einen grundlegenden Abbau wettbewerbswidriger staatlicher Eingriffe anzuregen. Die Regierungsbehörden werden angehalten, bei wettbewerbsrelevanten Prüfungen den Durchführungsorganen des AML gemäß ihren Forderungen alle entsprechenden Beweismaterialien etc. zur Verfügung zu stellen. Damit wurden die Kompetenzen der Durchführungsorgane gegenüber administrativen Monopolen verstärkt.<sup>9</sup>

---

9 Am 2. Januar 2020 hat die neugründete Institution – State Administration for Market Regulation (SAMR) –, den Entwurf für Revision des AML“ (Vorlage für offene Diskussion) veröffentlicht. Dabei geht es vor allem darum, den inzwischen errichteten und erprobten FCRM gesetzlich zu verankern. Vgl. Guojia shichang jianqu guanli zongju (2020).

## **Umstrukturierung der Durchführungsorgane des AML**

Dies geschah im Zuge der Reform der Governance-Struktur und Institutionen der Regierung im Jahr 2018.

Wie oben erwähnt, wurden beim Inkrafttreten des AML am 1.8.2008 drei Regierungsbehörden für die Durchführung bestimmt: Das MOFCOM ist zuständig für Fusions- und Akquisitionskontrolle; die NDRC für die Untersuchung und Bestrafung monopolistischen Verhaltens durch Preiskartelle und die SAIC für die Untersuchung und Bestrafung anderer Kartelle und des Missbrauchs einer marktbeherrschenden Stellung von Unternehmen. Die dreigliedrige Aufteilung der Durchführungskompetenzen ist ungewöhnlich, da für die Durchführung des AML in anderen Ländern fast ausschließlich ein einziges Organ zuständig ist. Die Struktur der Entscheidungsrechte in China hängt mit der vorher bestehenden Kompetenzaufteilung zusammen, so war etwa die Preiskontrolle immer in der Hand der NDRC. In den drei Behörden wurde jeweils eine Abteilung (im Rang unter dem Ministerium) errichtet bzw. umstrukturiert, um diese Aufgabe wahrzunehmen. Eine Antimonopol-Kommission (AMC) wurde gemäß des AML (Artikel 9) geschaffen, die aus Vertretern von 13 Agenturen verschiedener Ministerien besteht und von einem Vizepremier geleitet wird. Sie soll Wettbewerbspolitiken entwerfen und die Arbeit der Durchführungsorgane leiten und koordinieren. Der Gesetzgeber verfolgte damit das Ziel, die schwache Position der Durchführungsorgane durch Richtlinienvorgabe und Beratung eines höheren Gremiums zu kompensieren.

Die Unzulänglichkeiten der Durchführungsorgane des AML in China sind offensichtlich. Erstens gab es Kompetenzüberschneidungen und damit verbundene Unklarheiten: Zum Beispiel war die SAIC verantwortlich für die Überwachung der Kartelle allgemein, doch für die Überwachung der Preiskartelle war wiederum die NDRC zuständig. In der Praxis kann aber ein Missbrauch der Marktmacht oft nicht von der Preisdiskriminierung getrennt werden. Dies führte dazu, dass sich Untersuchung und Urteilsverkündung in vielen Fällen hinauszögerten. Hinzu kam, dass die Durchführungsorgane nicht unabhängig waren.

Vor der Reform waren die Ausführungsinstitutionen des AML dem jeweiligen Ministerium untergeordnet und den Zielen des Ressorts sowie individuellen Präferenzen der Minister unterworfen. Die NDRC als Superministerium für die makroökonomische Steuerung hat z. B. vorrangig die Aufgabe der Förderung strategisch bedeutender Industriebranchen. Dies könnte bei der Überwachung der Preisbildung wegen des Interessenkonflikts zur Diskriminierung ausländischer Unternehmen in China führen. Aufgrund des niedrigeren Rangs der Durchführungsorgane konnte ihre Entscheidung durch politische Intervention anderer Ressorts beeinflusst werden (U.S. Chamber of Commerce 2014, 83–84). Die AMC soll eine leitende und koordinierende Rolle spielen, aber sie ist keine Institution mit hauptberuflichem Personal, deshalb ist ihre Rolle weitgehend passiv.

Darüber hinaus bestanden keine ausgewogenen Beziehungen zwischen den Durchführungsorganen auf der zentralen und der lokalen Ebene. Aus historischen Gründen gibt es zwischen den Zentralorganen und den entsprechenden Organen in den Provinzen und Großstädten (z. B. die NDRC der Provinzen und die SAIC der Städte) keine vertikalen Organisationsstrukturen. Die Organe auf der lokalen Ebene stehen ihrer lokalen Partei- und Regierungsführung näher als dem Fachministerium in Beijing. Der Artikel 10 des AML bevollmächtigt die Regierungen der Provinzen mit der Durchführung des AML in ihrem Zuständigkeitsgebiet. Damit haben die Durchführungsorgane auf der zentralen Ebene keinen direkten Einfluss auf die AML-Durchführung auf der lokalen Ebene und der lokale Protektionismus kann nicht immer schnell und effektiv unterbunden werden. Als Hüter einer gerechten Marktordnung sollte die durchführende Institution ihre Entscheidung neutral und nur auf der Grundlage des Gesetzes fällen. Zudem sollte sie unabhängig von politischen Einflüssen agieren, wie z. B. das Bundeskartellamt in Deutschland.

Als eine von vielen Maßnahmen „des Programms für die Vertiefung der Partei- und Staatsinstitutionen“ wurden im März 2018 die Kompetenzen der SAIC, der General Administration of Quality Supervision, Inspection and Quarantine (GAQSIQ), der China Food and Drug Administration (CFDA), die Kompetenz für die Preisüberwachung der NDRC, die Kompetenz für die Fusionskontrolle des MOFCOM sowie die Kompetenz des Büros der AMC bei der neugebildeten State Administration for Market Regulation (SAMR) zusammengeführt. Die SAMR ist dem Staatsrat direkt unterstellt. Das Ziel dieser Reform ist zum einen die Erhöhung der Effizienz und Effektivität der Behörden; zum anderen die Verstärkung der Unabhängigkeit des Durchführungsorgans für die Wettbewerbspolitik. Ob durch die Umstrukturierung die Ziele erreicht wurden, kann erst in den kommenden Jahren festgestellt werden.

Darüber hinaus wurde das Negativlistenverfahren für den Marktzugang eingeführt. Das heißt, dass die chinesische Regierung eine der wichtigen Ursachen für administrative Monopole angegangen ist, und die notwendigen Beschränkungen des Markteintritts aus Gründen der öffentlichen und nationalen Sicherheit gemäß international gängigen Praktiken nicht mit administrativen Genehmigungen, sondern mit einer Negativliste geregelt werden.

Vor 2013 wurden die Markteintrittsbedingungen in China vor allem durch Industrielenkungskataloge der Regierung reguliert. Sie umfassten den Lenkungskatalog für industrielle Auslandsdirektinvestitionen (ADI), den Lenkungskatalog für Prioritäre Industrien der ADI in Zentral- und Westregionen, den Lenkungskatalog für industrielle Umstrukturierung, den Katalog für durch die Zentralregierung zu genehmigende Investitionsprojekte sowie diverse Lenkungskataloge der Provinz- und städtischen Regierungen. Die erste Negativliste für ADI wurde 2013 in der Pilotzone für Freien Handel (PFTZ) Shanghai eingeführt. Im Juli 2018 veröffentlichte die chinesische Regierung die

erste Nationale Negativliste für ADI; sie ersetzte den Lenkungskatalog für ADI. Gleichzeitig ersetzte die “Negativliste für den Marktzugang” die beiden anderen Lenkungskataloge, die sowohl für ADI als auch für einheimische Investoren galten. Im Vergleich zu den Lenkungskatalogen sind Negativlisten angesichts der angestrebten Einheitlichkeit transparenter. Die Negativliste des Marktzugangs 2019 umfasst 131 Punkte (126 restriktive und fünf verbotene), damit wurden die restriktiven Punkte der ersten Liste von 2018 um 20 verkürzt. Der Beschluss der Zentralregierung über die Veröffentlichung unterstrich zwar das Verbot der Einführung regionaler und ministerieller Negativlisten, ließ jedoch Ausnahmen in einer Übergangszeit zu (Shangwubu 2019).

Ferner hat die chinesische Regierung 2019 ein neues Investitionsgesetz (Foreign Investment Law, FIL) verabschiedet, das am 1. Januar 2020 in Kraft getreten ist. Das FIL gewährt ausländischen Investoren, die in Sektoren investieren, die nicht auf der Negativliste stehen – z. B. bei der Beteiligung an chinesischen staatlichen Beschaffungsprojekten – Inländerbehandlung vor Markteintritt. Ausländische Investitionen in Sektoren, die auf der Negativliste aufgeführt sind, haben jedoch keinen Anspruch auf Inländerbehandlung (Latham & Watkins 2019).

## Schluss

In den obigen Abschnitten wurden der Entstehungsprozess des AML und seiner Durchführungsorgane, seine Mängel hinsichtlich der Beseitigung von administrativen Monopolen in China sowie die Reformen zur Verbesserung der Effektivität und Effizienz der Wettbewerbspolitik seit dem 3. Plenum der XVIII. ZK der KPCh dargestellt und analysiert. Im Folgenden werden zusammenfassend die Reformversuche auf ihre Ziel-Mittel-Verhältnisse hin erörtert und Vorschläge für das weitere Vorgehen unterbereitet.

## **Die Interdependenz zwischen der wirtschaftlichen, Rechts- und Staatsordnung macht eine umfassende Reform notwendig**

Die Existenz administrativer Monopole in China ist – wie oben geschildert – hauptsächlich auf Überreste der administrativen Planwirtschaft der Vergangenheit zurückzuführen. Nach Walter Eucken – einer der wichtigsten Vordenker der Sozialen Marktwirtschaft in Deutschland nach 1945 – müsse, sobald die Gesamtentscheidung (für eine bestimmte Ordnungsform, z. B. Marktwirtschaft, durch die Wirtschaftspolitik – Verf. d. Art.) gefallen sei, nach ihr konsequent bis in alle Einzelheiten hinein gehandelt werden (Eucken 1990, 380). Insofern sind die Parteibeschlüsse von 2013 und 2014 für umfassende Reformen hinsichtlich der Bildung eines einheitlichen, offenen, gerechten und geordneten Marktwirtschaftssystems und des Aufbaus der Rechtsstaatlichkeit sowie ihre Umsetzung (Reform der Durchführungsorgane des AML, Einführung eines Prüfungssystems für fairen Wettbewerb, FCRM) auf dem richtigen Weg. Die Transformation muss allerdings noch weitergeführt werden: Eine Revision des

Verwaltungsgesetzes sollte vorgenommen werden, damit Gerichten die Macht übertragen wird, das Fehlverhalten der Behörden in Bezug auf administrative Monopole zu kontrollieren und zu korrigieren.

### **Die Koordinierung zwischen Wettbewerbspolitik und Industriepolitik muss konsequent durchgeführt werden**

Die Errichtung des FCRM wurde von der Zentralregierung als ein entscheidender Schritt für die Sicherung der grundlegenden Position der Wettbewerbspolitik bewertet (Guowuyuan Xinwen Bangongshi 2016). Die chinesischen Wirtschaftslenker haben in den letzten 40 Jahren bestimmte ausgewählte Branchen bzw. Betriebe durch Land- und Kreditvergaben, Steuerermäßigung sowie Subventionen unterstützt. Die Auswahl erfolgte in der Regel durch administrative Genehmigungen. Das Kernelement für den Erfolg einer selektiven Industriepolitik ist nach Osada die richtige Vorausschau bei der Selektion der Industrien (Osada 2012, 57). Aber diese Vorausschau kann nur bei der nachholenden Industrialisierung und in einer Frühphase der Wirtschaftsentwicklung, abzielend auf die Industrialisierungserfahrungen der entwickelten Industrienationen, gelingen. Sobald sich die nachholenden Nationen ihren Vorbildern angenähert und sie in einigen Bereichen sogar überholt haben (in China z. B. Stahl, Textil und Elektrizität), verstärkt eine selektive und vertikale Industriepolitik die Marktmacht der bevorteilten Unternehmen und beeinträchtigt deren Anreize für Innovation. Nach den Erfahrungen der Industrienationen gilt es in dieser Phase der industriellen Entwicklung, der Wettbewerbspolitik den Vorrang vor Industriepolitik einzuräumen (Yu 2018, 63; Kovacic 2017, 706).

### **Die weitere Öffnung der Märkte ist ein effektiveres Mittel zur Bekämpfung administrativer Monopole als AML**

Das Ziel des AML ist die Kontrolle über die Konzentration der Macht – gleichgültig ob private oder öffentliche –, die die effiziente Ressourcenallokation über eine Schließung von Angebot und Nachfrage verhindert. Die Öffnung von Märkten stellt allerdings effektiveres Mittel dar, dieses Ziel zu erreichen, indem sich durch Förderung verstärkter Konkurrenz diese Macht gar nicht erst herausbildet (Eucken 1990, 270 und 293). Die Marktöffnung in Deutschland in den 1990er Jahren im Rahmen der Vollendung des EU-Binnenmarktes ist ein gutes Beispiel dafür. Einige Branchen in der öffentlichen Infrastruktur (Energieerzeugung, Telekommunikation, Luftfahrt, Eisenbahn u. a.), die früher als natürliche Monopole dem Wettbewerb entzogen waren, wurden dereguliert und dem Wettbewerb ausgesetzt. Die Marktöffnung schloss auch die ausländischen Anbieter mit ein (in der EU z. B. in den Bereichen Stromerzeugung und Gaslieferung). Die Effizienz dieser Sektoren konnte dadurch steigen und Konsumenten konnten die Früchte der Reform genießen (niedrigere Preise und besseren Service). Die chinesische Regierung hat im Jahre 2018 die

industriepolitischen Lenkungskataloge abgeschafft, das Verfahren von Nationaler Behandlung vor Markteintritt plus Negativlisten bei ihrer Verwaltung der ADI im FIL verankert und die Listen seither Jahr für Jahr verkürzt. Dies ist zu begrüßen. Trotz der sich dadurch ergebenden Chancen für ausländische Anbieter gibt es jedoch noch eine Reihe von administrativen, über internationale gängige Praktiken hinausgehenden Marktzugangsbeschränkungen, die im Laufe der weiteren Ordnungsreform abgeschafft werden sollten. In diesem Zusammenhang ist insbesondere das Ziel der Schaffung eines *level playing field* hervorzuheben. Dafür gilt es, das Prinzip der Wettbewerbsneutralität in die Wettbewerbspolitik einzuführen, was vor einiger Zeit von den führenden Wirtschaftspolitikern Chinas in Aussicht gestellt wurde.<sup>10</sup> Darüber hinaus muss die chinesische Regierung die vor langem angekündigte Ordnungsreform durchführen und wettbewerbliche Komponenten der vormaligen natürlichen Monopole auf den Markt bringen, z. B. durch Trennung zwischen Stromverteilern und Stromerzeugern.

## Literatur

- AML. 2007. *Zhonghua renmin gongheguo fanlongduan fa* [Antimonopol Law of PR China]. [http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content\\_732591.htm](http://www.gov.cn/flfg/2007-08/30/content_732591.htm).
- Bai, Chong'en, Yingjuan Du, Zhiguang Tao und Yueting Tong. 2004. „Difang baohuzhuyi ji chanye diqu jizhongdu de jueing yinsu he bianhua qushi“ [Local Protectionism and Industrial Concentration in China: Overall Trend and Important Factors]. *Jingji Yanjiu*, April, 2004: 29–40.
- Cao, Kangtai. 2006. *Guanyu, Zhonghua renmin gongheguo fanlongduan fa* '(cao'an) de shuoming [Erklärung des Antimonopolgesetzentwurfs]. [http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/2006-06/24/content\\_1382613.htm](http://www.npc.gov.cn/zgrdw/npc/zt/2006-06/24/content_1382613.htm).
- Chen, Lin. 2014. *Zhongguo xingzhen longduan zhidu de jingji jixiao* [Wirtschaftsleistungen des Systems von administrativen Monopolen in China]. Beijing: Zhongguo Shehui Kexue Chubanshe.
- Eucken, Walter. 1990. *Grundsätze der Wirtschaftspolitik*. 6. Aufl. Tübingen: J. C. B. Mohr (Paul Siebeck).
- Gao, Yan und Pu Qian. 2014. „Evaluation and Analysis of Administrative Monopoly in China's Oil Industry.“ In *The Copenhagen Journal of Asian Studies* 32, 1: 49–75.
- Ge, Jiangtao. 2014. „Fanlongduan fa' qicao zhe: Lifa guocheng shi yichang douzheng [Das Interview der Gesetzgeberin des AML: Der Gesetzgebungsprozess ist ein harter Kampf]. *Xinhua Agentur*, 27. Oktober 2014. <https://china.huanqiu.com/article/9CaKrnJFJE>.
- Gong, Wen. 2015. „Rang lishi mingji—Zhongguo jiaru shimao Zuzhi beiwanglu“ [Ein historisches Ereignis – das Beitrittsprotokoll Chinas zur WTO]. *Renmin Ribao*, 31. Oktober 2015. [http://www.gov.cn/ztl/content\\_87675.htm](http://www.gov.cn/ztl/content_87675.htm).

---

10 Zuerst von Yi Gang, der Gouverneur der Zentralbank Chinas (2018) und dann von Premier Li Keqiang. Vgl. Li 2019.

- Guojia fanlongduan ju (2016): *Guowuyuan guanyu zai shichang jingji tixizhong jianshe gongping jingzheng shencha zhidu de yijian* [Stellungnahme des Staatsrats zur Einrichtung eines Prüfungssystems für fairen Wettbewerb beim Aufbau des Marktsystems]. *Staatliches Antimonopolbüro*, 1. Juni. [http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202006/t20200603\\_316209.html](http://gkml.samr.gov.cn/nsjg/fldj/202006/t20200603_316209.html).
- Guojia shichang jiandu guanli zongju. 2020. *Zhonghua renmin gongheguo fanlongduan fa' xiuding cao'an (gongkai zhengqiu yijiangao)* [Entwurf für Novellierung des AML (Vorlage für offene Diskussion)]. State Administration for Market Regulation (SAMR). <http://www.cinic.org.cn/xw/zcdt/701871.html>.
- Guowuyuan Xinwen Bangongshi [The State Council Information Office]. 2016. *Guanyu jianli gongping jingzheng shencha zhidu ,yijian' zhengce jiedu* [Auslegung der „Stellungnahmen“ zur Einrichtung eines Prüfungssystems für fairen Wettbewerb]. <http://www.scio.gov.cn/34473/Document/1483170/1483170.htm>.
- Kovacic, William E. 2017. „Competition Policy and State-Owned Enterprises in China“. In *World Trade Review* 16, 4: 693–711.
- Kroeber, Arthur R. 2016. *China's economy: What everyone needs to know*. NY: Oxford University Press.
- Latham & Watkins. 2019. „China Introduces New Foreign Investment Law, Negative Lists, and Encouraged Industries Catalogue“. <https://www.lw.com/thoughtLeadership/china-introduces-new-foreign-investment-law-negative-lists-and-encouraged-industries-catalogue>.
- Li, Keqiang. 2019. „Rede auf dem 2. Plenum des 13. Nationalen Volkskongresses“. *ChinaTimes*, 15. März. <http://www.chinatimes.net.cn/article/84881.html>.
- Ma, Jingyuan. 2020. *Administrative Monopolies in China. A Law and Economics Perspective*. Springer.
- McKinsey Global Institute (MGI). 2019. „China and the world: Inside the dynamics of a changing relationship“. *McKinsey Global Institute*. [www.mckinsey.com/mgi](http://www.mckinsey.com/mgi).
- Niosi, Jorge. 2010. *Building National and Regional Innovation Systems: Institutions for Economic Development*. Cheltenham et al.: Edward Elgar Publishing.
- OECD (2002): *China in the World Economy. The domestic policy challenges*. Paris: OECD.
- Osada, Hiroshi. 2012. „Industrial and Trade Policy“. In *Economic and Policy Lessons from Japan to Developing Countries*, edited by Toshihisa Toyota et al., 41–61. Hampshire/New York: Palgrave Macmillan.
- Schmalen, Helmut und Hans Pechtl. 2006. *Grundlage und Probleme der Betriebswirtschaft*. 13. Aufl. Stuttgart: Schäffer-Poeschel.
- Shangwubu (MOFCOM). 2009. *Fanlongduan fa shishi yinian, kuaguo gongsi canyu anjian zhan 69%* [Involvierung der MNCs von 69% an den gesamten Fällen, seit AML ein Jahr in Kraft ist]. <http://finance.sina.com.cn/g/20090817/13326625984.shtml>.
- Shangwubu (MOFCOM). 2019. *Shichang zhunru fujian qingdan (2019 nianban)* [Negativliste für Marktzugang 2019]. <http://tfs.mofcom.gov.cn/article/bc/201911/20191102916059.shtml>.
- Shi, Shiwei. 1998. *Staat, Pfadabhängigkeit, Wechselwirkungen zwischen Wirtschaft und Politik im Transformationsprozeß: politische Ökonomie der Weltmarktöffnung der VR China 1978 – 1995*. Lang.

- Song, Ying und Caili Zhan. 2019. *Xingzhengxing longduan guizhi de buzu yu duice* [Unzulänglichkeiten der Regulierung von administrativen Monopolen und Gegenmaßnahmen]. AnJie Law Firm. <https://www.lexology.com/library/detail.aspx?g=1ee92321-9277-4c88-a47b-ffd06c0f2a95&filterId=04c304b2-0c86-4b37-852e-3557f457f937>.
- U. S. Chamber of Commerce. 2014. *Competing Interests in China's Competition Law Enforcement*. [https://www.uschamber.com/sites/default/files/aml\\_final\\_090814\\_final\\_locked.pdf](https://www.uschamber.com/sites/default/files/aml_final_090814_final_locked.pdf).
- Wang, Xiaoye. 2009. „Xingzhang longduan wenti de zai sikao“ [Nachdenken über administrative Monopole]. *Zhongguo shehui kexueyuan yanjiushengyuan xuebao*, Juli, No. 4: 49–58.
- Weishaar, Stefan. 2011. „Administrative monopolies, state aid, barriers to entry and market integration: challenges for the Chinese Anti-Monopoly Law“. In *Competition policy and regulation recent developments in China, the US and Europe*, edited by Michael Faure and Xinzhu Zhang, 98–129. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.
- World Bank. 1991. *1991 nian shijie fazhan baogao* [Entwicklungsbericht 1991]. Beijing: The Chinese Finance Press.
- Wu, Jinglian and Guochuan Ma. 2013. *Chongqi Gaige yicheng* [Relaunching of Reform Agenda]. Beijing: SDX Joint Publishing.
- Xinhua. 2018. *Shenhua dang he guojia jigou gaige fang'an* [Das Programm für die Vertiefung der Reform der Partei- und Staatsinstitutionen]. 21. März. <https://baijiahao.baidu.com/s?id=1595690050621164790>.
- Yu, Liangchun. 2018. „Zhongguo de jingzheng zhengce yu chanye zhengce: Zuoyong, guanxi yu xietiao jizhi“ [Wettbewerbspolitik und Industriepolitik in China: Auswirkungen, Relation und Koordinierungsmechanismus]. *Jingji yu guanli yanjiu* 39, No.10, October, 2018: 57–64.
- Zhang, Yiwei. 2018. „Hewei Guoqi de ‚jingzheng zhongxing‘: cong tashan zhishi tanqi“ [Was bedeutet „Wettbewerbsneutralität“ der SEB: Von anderen Ländern lernen]. *Zhihu*. <https://zhuankan.zhihu.com/p/47163057>.
- ZK der KPCh. 2013. *Zhonggong zhongyang guanyu quanmian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de jueding* [Der Beschluss über wichtige Maßnahmen für die Vertiefung umfassender Reformen vom ZK der KPCh]. Verabschiedet am 15. November 2013. [http://www.sohu.com/a/216562168\\_99914060](http://www.sohu.com/a/216562168_99914060).
- ZK der KPCh. 2014. *Zhongguo gongchandang dishibajie zhongyang weiyuanhui disici quanti huiyi gongbao* [Kommuniqué des 4. Plenums des XVIII. ZK der KPCh]. 23. Oktober. [https://www.ccps.gov.cn/xytt/201812/t20181212\\_123251.shtml](https://www.ccps.gov.cn/xytt/201812/t20181212_123251.shtml).
- ZK der KPCh. 2019. *Zhonggong Zhongyang guanyu shenhua dang he guojia jigou gaige de jueding* [Der Beschluss des Zentralkomitees der KPCh über die Vertiefung der Reform der Partei- und Staatsinstitutionen]. 28. Februar.