

Andreas Blume*

China und die WTO: Wird sich China an die Spielregeln halten?

1 Chinas Verhalten in der Weltbank und im IWF – Rückschlüsse für die WTO?

Nachdem China die letzten großen Stolpersteine auf dem Weg in die Welthandelsorganisation (WTO) mit den USA und der EU im Juli diesen Jahres aus dem Weg geräumt hat, scheint das Ziel des Marathons, die Volksrepublik in die letzte noch ausstehende „Key International Economic Organization“ (KIEO)¹ zu führen, in greifbare Nähe gerückt. Zwar stehen nach wie vor der bilaterale Beitrittsvertrag mit Mexiko sowie eine endgültige Einigung über die chinesische Beteiligung an Joint Ventures im Versicherungsbereich aus. Trotzdem scheint ein Beitritt des Reiches der Mitte bis Anfang 2002 sehr wahrscheinlich: Gelingt es der WTO-Arbeitsgruppe, noch im September das Beitrittsprotokoll abzuschließen, dann könnte bei der in Doha im Golfstaat Qatar anstehenden WTO-Ministerkonferenz Chinas Beitritt zur WTO verkündet werden. Der formelle Beitritt würde allerdings wegen der Ratifikationsprozedur erst im kommenden Jahr vollzogen.²

Dieser Beitrag widmet sich – ohne den Anspruch zu haben, exakte Prophezeiungen geben zu können – der Zeit nach dem WTO-Beitritt. Wird es der VR China gelingen, den im Beitrittsprotokoll unterzeichneten Verpflichtungen nachzukommen? Einerseits sprechen hierfür einige Gründe, andererseits warnen manche Autoren davor, Chinas Unterschrift unter das Protokoll als Garant für die tatsächliche Erfüllung der Auflagen anzusehen.

Verschiedene Autoren haben versucht, aus Chinas Betragen innerhalb der anderen beiden KIEOs, der Weltbank und dem Internationalen Währungsfonds (IWF), Rückschlüsse auf Chinas künftiges Verhalten innerhalb der WTO zu ziehen. Dabei wird als unzweifelhaft betrachtet, dass China sich überwiegend regelkonform verhalten hat: China hat sich als „system maintainer“, als Aufrechterhalter des Systems, nicht als „system transfor-

mer“, als Veränderer des Systems erwiesen.³ Die Erfahrungen, die die Weltbank mit China gemacht hat, sind als hervorragend zu bezeichnen. Seit Chinas Beitritt zur Weltbank 1980 hat das Land extensiv von Krediten und technischer Unterstützung sowie strategischer Beratung bezüglich des Reformprozesses profitiert.⁴ Da Chinas Kreditportfolio bei der Weltbank zu einem der besten zählt, Chinas Projekte gut und innerhalb des Budgets sowie Zeitplans durchgeführt werden,⁵ wird das Reich der Mitte als „erwachsen gewordenen Mustermitglied“⁶ betrachtet.

Im Hinblick auf Chinas Verhalten im IWF ist festzuhalten, dass China Kredite nur in vergleichsweise geringem Maßstab in Anspruch nahm und diese fristgerecht zurückzahlte. Dem Rat des IWF hinsichtlich Währungsfragen folgte China im überwiegenden Teil der Fälle. So konnte es beispielsweise wichtige Schritte in Richtung einer Konvertibilität des Renminbi verwirklichen – im Beitrittsjahr 1980 litt China noch unter einem stark verzerrten Währungssystem.⁷

China wird in beiden Organisationen keineswegs als störende Kraft betrachtet. Vielmehr hat China den Expertenrat dieser Organisationen gerne in Anspruch genommen und institutionelle Veränderungen in der eigenen Regierungsstruktur unternommen, um diesem gerecht zu werden. Ferner konnten in inländischen Debatten die Vertreter reformorientierter Positionen auf Weltbank- und IWF-Standards zurückgreifen, um Reformen zu untermauern.

Ist es nun möglich von Chinas Verhalten in Weltbank und IWF direkt auf das künftige Betragen in der WTO zu schließen? Einerseits zeigt es zumindest, dass China als Mitglied dieser beiden Weltwirtschaftsorganisationen nicht grundsätzlich als störende Kraft auftrat. Davon wird meiner Einschätzung nach auch im Falle der WTO-Mitgliedschaft nicht auszugehen sein. Andererseits wäre es naiv anzunehmen, dass Chinas Integration in das globale Wirtschaftssystem nicht vor allem durch Eigeninteresse bestimmt sei. Zwar hat China sich im Rahmen seiner Mitgliedschaft in Weltbank und IWF an das bestehende System angepasst und es nicht umgekehrt verändernd beeinflusst. Ähnliches wird nun auch im Falle des Beitritts Chinas zur WTO erwartet – wenn man organisatorische Fragen, wie z.B. die kontroverse Frage, Chinesisch als weitere Amtssprache einzuführen, außer Acht lässt.

Es bleibt jedoch zu bedenken, dass China von der Mitgliedschaft in Weltbank und IWF in erster Linie direkten Nutzen ziehen konnte, wie z.B. die Inanspruchnahme von Krediten und technischer Hilfe. Ferner sind Ratschläge im Hinblick auf die Währungspolitik vergleichsweise

³Vgl. Margaret M. Pearson, „China's Track in the Global Economy“, in: *The China Business Review*, vol. 27. no. 1 (Jan/ Feb 2000), S.48-52.

⁴1993 avancierte die VR China zum größten Weltbankkunden; im Juni 1999 hatte die Weltbank insgesamt 32,5 Mrd. US\$ an China vergeben (vgl. ebd., S.50).

⁵Diese Ausführungen beziehen sich auf die Weltbank, andere institutionelle Kreditgeber der Entwicklungszusammenarbeit (EZ) haben hier auch andere Erfahrungen gemacht. Der jeweilige Erfolg der Projekte ist häufig stark vom „Prestigeindex“ der EZ-Maßnahmen abhängig (Anmerkung des Autors).

⁶Pearson, a.a.O.

⁷Vgl. Nicolas R. Lardy, „China and the WTO“ (Brookings Policy Briefs), Washington D.C., November 1996, S.4 (www.brook.edu/es...polbrf10.htm).

¹Zu den Key International Economic Organizations zählen Weltbank, Internationaler Währungsfonds und die Welthandelsorganisation.

²Vgl. FAZ, 17.07.2001, S.14.

leicht auf nationaler Ebene umsetzbar, da die Währungs- politik ausschließlich in den Händen der Zentrale liegt. Die Außenwirtschaftspolitik bzw. die Kontrolle des Außenhandels der VR China liegt jedoch nur zu einem Teil in den Händen der Zentrale, da Provinzverwaltungen ebenso über diesbezügliche Kompetenzen verfügen. Ferner ist zu sehen, dass der WTO-Beitritt neben „Gewinnen“ auch mit erheblichen „Verlusten“ und politischen Problemen verbunden sein wird, die die Umsetzung des Regelwerks erschweren werden. Daher wird sich eine vollständige Umsetzung der WTO-Obliegenheiten vergleichsweise schwieriger gestalten als dies bei Weltbank oder IWF der Fall ist; zu viele „vested interests“ konfliktieren mit der offiziellen Linie bzw. mit den Vertragswerken der WTO.

Um zu beurteilen, inwieweit China sich in Zukunft an die WTO-Regeln halten wird bzw. kann, sollen im Folgenden zunächst Faktoren analysiert werden, die für ein regelgerechtes „Compliance-Verhalten“ Chinas sprechen, und anschließend solche, die ein Hindernis dafür darstellen könnten.

2 Wird China die WTO-Verpflichtungen erfüllen (können)?

2.1 Gründe, die für Chinas „Compliance“ sprechen

2.1.1 Das Streitschlichtungsverfahren der WTO und der Trade Policy Review Mechanism

Die am 1. Januar 1995 als Nachfolgeorganisation des GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) gegründete WTO verfügt über zwei „scharfe Zähne“ zur Regeleinhaltung: Das Streitschlichtungsverfahren der WTO (Dispute Settlement Body, DSB) und den Trade Policy Review Mechanism (TPRM) zur Überprüfung der Handelspolitik der WTO-Mitglieder.

Das WTO-Streitschlichtungsverfahren bietet den WTO-Vertragspartnern die Möglichkeit, im Rahmen von verfahrensmäßig kanalisierter „Überzeugungsarbeit“ Verstöße eines Mitglieds zu ahnden. Dabei ist das Streitschlichtungsverfahren kein Schiedsverfahren im juristischen Sinne. Es basiert rechtlich auf den Artikeln XXII und XXIII des GATT-Vertrages und funktioniert nach dem Prinzip der Subsidiarität: Erst wenn bilaterale Maßnahmen zur Bereinigung von Handelskonflikten zwischen Vertragsparteien nicht fruchten, wird den Vertragsparteien die Möglichkeit eingeräumt, nach einer – auch zeitlich – streng vorgegebenen Verfahrensweise handelspolitische Sanktionen gegen ein Land zu ergreifen.

Dabei haben nur Regierungen einen direkten Zugang zum WTO-Streitschlichtungsverfahren. Unternehmen können selbst direkt kein Verfahren gegen ein anderes Land einleiten.⁸

Um die „Schlagkraft“ des seit Januar 1995 stark verbesserten Streitschlichtungsverfahrens darzustellen und um aufzuzeigen, was auch die VR China erwarten würde, falls sie ihre WTO-Obliegenheiten verletzt, wird im Folgenden kurz der Ablauf des Streitschlichtungsverfahrens skizziert:

Nach Eingang einer Beschwerde bei der zuständigen WTO-Kommission wird ein Konsultationsersuchen an das betreffende Land gestellt. Eine Antwort dieses Landes muss innerhalb von zehn Tagen bei der Kommission eingehen, die Aufnahme von Konsultationen muss in einem Zeitraum von dreißig Tagen erfolgen. Diese bilateralen Konsultationen stellen den ersten Schritt eines Streitbelegungsverfahrens dar.

Falls diese Konsultationen nach weiteren dreißig Tagen zu keiner Verständigung führen, kann die klagende Partei beim Streitschlichtungsgremium (Dispute Settlement Body, DSB) – dem höchsten Gremium des Schlichtungsverfahrens – die Einberufung eines Panels zur Untersuchung des Falles beantragen.

Unter einem „Panel“ versteht man eine Sondergruppe von Experten. Diese Sachverständigen – mit oder ohne Regierungsmandat – dürfen nicht Staatsangehörige einer der Streitparteien sein. Das Panel ist aufgefordert, den Streitfall auf Grundlage der relevanten Vertragstexte so zu erörtern, dass das DSB auf dieser Basis geeignete Empfehlungen an die Adresse der Konfliktparteien aussprechen kann. Der Zeitraum zwischen der Einberufung des Panels bis zur endgültigen Vorlage des Abschlussberichts darf sechs, in begründeten Ausnahmefällen neun Monate nicht überschreiten.

Der Abschlussbericht gilt als angenommen, wenn dieser vom DSB nicht innerhalb von 60 Tagen einstimmig abgelehnt oder durch eine der Parteien Berufung eingelegt wird. Erfolgt die Annahme des Abschlussberichtes, müssen die Beschlüsse vom „beklagten“ Land umgesetzt und gegebenenfalls Kompensationen gezahlt werden.

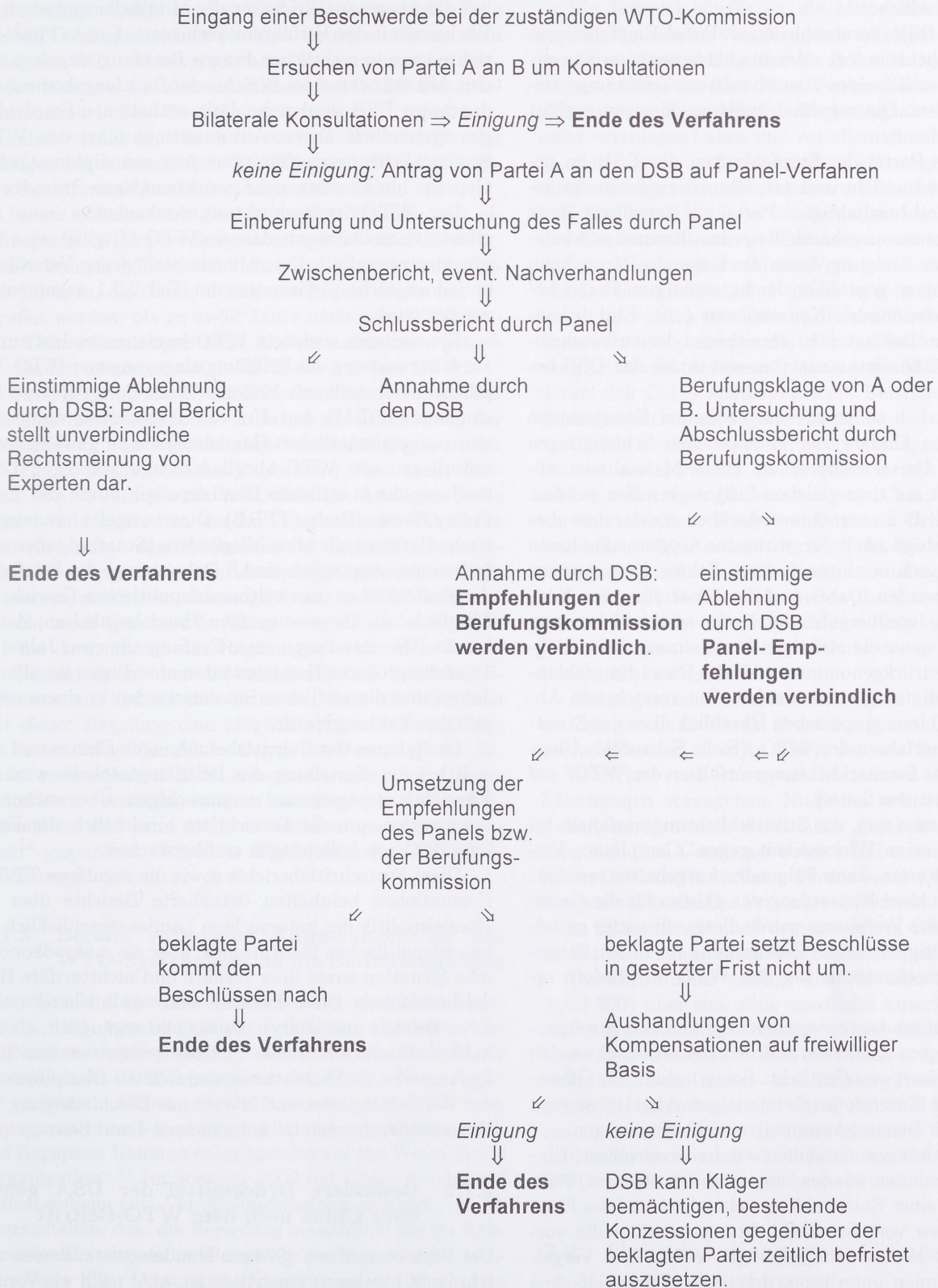
Wird der Abschlussbericht des Panels einstimmig abgelehnt, stellen die nicht angenommenen Berichte nichts anderes als unverbindliche Rechtsmeinungen von Experten dar. Es werden keine Maßnahmen gegen eine Partei getroffen, und das Streitverfahren ist beendet.

Legt nun eine Partei aufgrund rechtlicher Aspekte des Panel-Berichts Berufung ein, gelangt der Fall vor ein Gremium, das im Rahmen der Uruguay-Runde neu geschaffen wurde – den Berufungsausschuss (Standing Appellate Body). Dieser Berufungsausschuss setzt sich aus sieben Mitgliedern zusammen, die jeweils für vier Jahre gewählt werden. Der Berufungsausschuss hat die Pflicht, innerhalb von sechzig Tagen einen Bericht über den Streitfall (Appellate Report) zu erstellen. Dieser Streitschlichtungsbericht hat den Charakter eines Urteils. Bei Annahme des Berichtes durch das DSB müssen die Streitparteien diesen als endgültig und verpflichtend betrachten. Wird der

⁸Innerhalb der EU gibt es allerdings für Unternehmen die Möglichkeit, Verstöße gegen WTO-Vereinbarungen im Rahmen der EU-Verordnung gegen Handelshemmnisse (Verordnung der EU-Kommission Nr. 3286/94) der zuständigen EU-Behörde zu melden, die dann gegebenenfalls als supranationaler Akteur bei der WTO als „Kläger“ auftritt. Nähere Informationen über diese Möglichkeit erhält man unter dem Stichwort „Trade Barriers Regulation“ bei der EU-Kommission: European Com-

mission, Directorate General I, External Relations, Directorate E, Unit 3, 200 rue de la Loi, B-1049 Brussels (<http://europa.eu/comm/trade/policy/traderegul/index.eu.htm>) Weitergehende Informationen über die Trade Barriers Regulation findet man unter : <http://europa.eu.int/comm/trade/pdf/3maswrkshp3.pdf>. Trotzdem empfiehlt es sich, sich bei identifizierten Verstößen an das zuständige Fachreferat des Bundesministeriums für Wirtschaft (BMWi) zu wenden.

Überblick über das Streitschlichtungsverfahren der WTO



Bericht vom DSB hingegen einstimmig abgelehnt, wird die Berufungsklage abgewiesen, und die Panel-Empfehlungen werden verbindlich.

Die vom DSB „verabschiedeten“ Panel-Empfehlungen müssen möglichst sofort oder in „beiderseitigem Einvernehmen“ innerhalb eines überschaubaren Zeitraumes umgesetzt werden. Die maximal zulässige Umsetzungsfrist beträgt 15 Monate.

Falls eine Partei die Empfehlungen des DSB im gesetzten Zeitraum nicht umsetzt, können zwischen der geschädigten und beschuldigten Partei auf freiwilliger Basis Kompensationen ausgehandelt werden. Kommt es wiederum zu keiner Einigung, kann die klagende Partei beim DSB beantragen, gegenüber der beschuldigten Partei bestehende Außenhandels-Konzessionen (z.B. Einfuhrkontingente) dem Beklagten zu verwehren oder zu beschneiden. Diese Maßnahme muss aber erst durch den DSB bestätigt werden.

Grundsätzlich sollen die aufgehobenen Konzessionen finanziell dem Umfang der entstandenen Schädigungen der anderen Partei entsprechen. Diese Maßnahmen sollen möglichst auf dem gleichen Sektor getroffen werden. Sofern der DSB Einvernehmen darüber erzielt, dass dies die einzige Möglichkeit für wirksame Gegenmaßnahmen ist, können auch in einem anderen Sektor Konzessionen aufgehoben werden. Dabei darf die Aussetzung von Konzessionen nur vorübergehender Natur sein und ist dann zu beenden, wenn die strittigen Maßnahmen des klagenden Landes zurückgenommen oder die Panel-Empfehlungen vollständig umgesetzt wurden. Die vorstehende Abbildung gibt einen graphischen Überblick über das Streit-schlichtungsverfahren der WTO. (Siehe Schaubild „Überblick über das Streit-schlichtungsverfahren der WTO“ auf der vorangehenden Seite.)

Versucht man nun, das Streit-schlichtungsverfahren im Hinblick auf seine Wirksamkeit gegen „Compliance-Verstöße“ zu bewerten, kann Folgendes festgehalten werden:

Durch die klare Festsetzung von Fristen für die einzelnen Schritte des Verfahrens wurde dieses effizienter gestaltet. Gleichzeitig wurde die Zustimmung für diesen Streit-schlichtungsmechanismus bei den WTO-Mitgliedern erhöht.

Das Verfahren ist transparent: Die von den Streitpartei-ten vorgelegten nicht vertraulichen Beweismittel werden zusammengefasst veröffentlicht. Somit erhält die Öffentlichkeit mehr Einblick in die strittigen Angelegenheiten und über das Zustandekommen von Entscheidungen.

Die Vergeltungsmaßnahmen werden kontrolliert: Einseitige Maßnahmen können erst getroffen werden, wenn ein Panel zu einer Entscheidung gelangt ist und am Ende des Verfahrens vom Streit-schlichtungsgremium die vorgeschlagenen Maßnahmen gebilligt werden. Die Vergeltungsmaßnahmen unterliegen demnach einer zweifachen Kontrolle.

Der Abstimmungsmodus des „umgekehrten Konsens“ macht das Verfahren effizient: Panels werden etabliert, deren Berichte angenommen und dadurch Vergeltungsmaßnahmen gebilligt, sofern sich das Streit-schlichtungsgremium (DSB) nicht einstimmig *dagegen* ausspricht. Durch das Erfordernis der Einstimmigkeit für die Ablehnung eines Panel-Berichts wird das Panel in seiner Bedeutung und Funktion aufgewertet und das Verfahren insgesamt

effektiver gestaltet.

Die seit Januar 1995 eingerichtete Berufungsinstanz hat die Akzeptanz auf Seiten der Mitglieder und somit die Wirksamkeit des Verfahrens verbessert. Gegen Panel-Berichte kann in rechtlichen Fragen Berufung eingelegt werden. Mit Annahme des Berichts der Berufungskommission durch den DSB werden die darin enthaltenen Empfehlungen verbindlich. Dieser Automatismus führt den WTO-Streit-schlichtungsmechanismus weg von diplomatischem Gepräge hin zu einer mehr gerichtsmäßigen Prozedur.

Der WTO-Streit-schlichtungsmechanismus kann also effektiv dazu beitragen, dass ein WTO-Mitglied seine Verpflichtungen erfüllt. Ein „Allheilmittel“ gegen Verstöße ist er jedoch nicht – wie unten im Teil 2.2.1 argumentiert werden wird.

Ein weiteres wichtiges WTO-immanentes Instrument zur Überwachung der Erfüllung eingegangener WTO-Verpflichtungen stellt seit 1995 der Trade Policy Review Mechanism (TPRM) dar. Um die Transparenz der einzelnen nationalstaatlichen Handelsregime zu gewährleisten, unterliegen alle WTO-Mitglieder einer ständigen Überwachung der staatlichen Handelspolitik durch den Trade Policy Review Body (TPRB). Dieser erstellt handelspolitische Berichte, die allen Mitgliedern (Staaten), aber auch Individuen zugänglich sind.⁹ Dabei hängt die Häufigkeit der Evaluationen vom welthandelspolitischen Gewicht des Mitglieds ab. Die vier größten Handelseinheiten, darunter die EU, unterliegen einer Prüfung alle zwei Jahre, die 16 nächstgrößeren Handelsstaaten unterliegen ihr alle vier Jahre, und die restlichen Staaten werden in einem sechsjährigen Zyklus geprüft.

Im Rahmen der Beitrittsbemühungen Chinas und speziell bei der Erstellung des Beitrittsprotokolls wird der Kandidat strengen und engmaschigen Überwachungen unterworfen, um die Fortschritte hinsichtlich der Erfüllung der Protokollauflagen zu überwachen.

Diese Fortschrittsberichte sowie die regulären TPRM-Evaluationen beinhalten detaillierte Berichte über die Handelspolitik des untersuchten Landes einschließlich der handelspolitischen Institutionen, über die makroökonomische Situation sowie über tarifäre und nichttarifäre Handelshemmnisse. Diese Berichte sind von höchster politischer Brisanz und können, da für alle zugänglich, als Anhaltspunkte für eventuelle Verstöße genutzt werden. Häufig fungieren die Evaluationen dadurch zur Disziplinierung der WTO-Mitglieder und können zur Beschleunigung von Wirtschaftsreformen im untersuchten Land beitragen.

2.1.2 Besondere Druckmittel der USA gegenüber China nach dem WTO-Beitritt

Die USA besitzt seit 1974 ein Handelsgesetz, dessen Abschnitt 301 weltweit umstritten ist, aber nach wie vor Bestand hat und auch Anwendung findet: Wohl auch aufgrund der außergewöhnlich starken politischen Stellung der USA in der Welt(wirtschaft) behalten sich die Vereinigten Staaten ein Instrument vor, um auf Verstöße gegen bi- oder multilaterale Handelsverträge zu Lasten der USA mit unilateralen Sanktionsmöglichkeiten zu antwor-

⁹Vgl. World Trade Organization, Trade Reviews, „Overseeing national trade policies: The TPRM“, S.1; (www.wto.org; Aufruf: 22.05.2000).

ten. Als Sanktionsmittel werden hierbei einseitig prohibitiv hohe Importzölle für ausländische Waren verhängt. Trotz heftiger Kritik von Seiten der EU sowie großer Teile der WTO-Mitglieder hält die USA weiter an diesem dem Geist der WTO widersprechenden Instrumentarium fest.

Im Rahmen des sino-amerikanischen WTO-Beitrittsabkommens ließen die USA mehrmals und unmissverständlich verlauten, dass bei extremen Verletzungen der geistigen Eigentumsrechte (TRIPS) durch China unilaterale Sanktionsmechanismen eingesetzt würden.

Ferner schufen sich die Vereinigten Staaten mit einem speziellen „Import-Surge-Mechanism“ ein „Hintertürchen“. Danach können bei auftretenden marktverzerrenden Effekten, die durch chinesische Importwogen hervorgerufen werden, bis zu zwölf Jahre nach dem WTO-Beitritt Chinas handelspolitische Abwehrmaßnahmen getroffen werden (Abschnitt 406, US-Trade Act von 1974).

Dazu zählt auch die Aufrechterhaltung des umstrittenen „non-market-economy“-Ansatzes zur Feststellung der Berechtigung von Antidumping-Vorwürfen gegen in der VR China niedergelassene Exporteure über einen Zeitraum von 15 Jahren nach WTO-Beitritt. An dieser Stelle muss zwar festgehalten werden, dass auch die VR China über ein häufig – zumeist zum Schutz eigener Staatsunternehmen – eingesetztes Antidumping-Regelwerk verfügt. Dieses ist jedoch schon heute größtenteils WTO-konform, obwohl noch gravierende Mängel vor allem in Hinblick auf die Transparenz der Regelungen vorhanden sind.¹⁰ Problematisch an dem US-amerikanischen Sanktionsinstrument aus chinesischer Sicht ist, dass die USA sich mit dieser Regelung eine Möglichkeit geschaffen haben, die Feststellung über das Vorliegen von Dumping sehr „flexibel“ zu handhaben: Es ist keinen vertraglich festgelegten Kriterien unterworfen, sondern unterliegt politischer Einflussnahme und kann somit als weiteres „pressure instrument“ gegenüber China zur Einhaltung der WTO-Verpflichtungen dienen.

2.1.3 Bereits vollzogene Anpassungen an das WTO-System bzw. an die Beitrittsauflagen

Die offizielle chinesische Rhetorik fährt eine klare Linie: China wird, von temporären Friktionen abgesehen, die zugesagten Verpflichtungen exakt umsetzen. So ließ Zhu Rongji am 23.10.2000 gegenüber der Xinhua News Agency verlauten: „China will absolutely not step back from any commitments it made in bilateral negotiations with the European Union or other members of the World Trade Organization“.¹¹ Im Sommer 2000 hat China bereits auf Ministerebene eine Vermittlungsinstanz errichtet, um sicherzustellen, dass die Regierung hinsichtlich der im Rahmen der Beitrittsverhandlungen gemachten Versprechungen Wort hält. Diese neue Organisation, die von einem der Vizepremierminister geleitet wird, koordiniert den Implementierungsprozess und nimmt Beschwerden ausländischer Unternehmen entgegen. Zhu Rongji betonte dabei,

¹⁰Vgl. Lester Ross/ Susan Ning, „Modern Protectionism: China's Own Antidumping Regulations“, in: *China Business Review*, May-June 2000, S.4 (www.chinabusinessreview.com/0005/ross.html; Aufruf: 23.07.2001).

¹¹„Premier Zhu says China will not Step back from any WTO commitment“, in: *Summary of World Broadcast (SWB)*, 23.10.2000, G/4.

dass China bereits im Juli 2000 vielfältige Maßnahmen getroffen habe, um die Zusagen einzuhalten.

Ein Beispiel hierfür ist die Mitte März diesen Jahres vom Nationalen Volkskongress vollzogene Novellierung des Joint-Venture-Gesetzes. Zu den wichtigsten Veränderungen zählt nun, dass Joint Ventures ihre Produktionspläne den entsprechenden Regierungsabteilungen nicht mehr vorzulegen haben und vor allem, dass sie nicht mehr an erster Stelle auf chinesische Lieferungen (local content) zurückgreifen müssen. Extrem überhöhte local-content-Forderungen, die in der Vergangenheit zu Qualitäts- und Kostenproblemen geführt haben, werden spürbar reduziert. Damit erhalten Joint Ventures auch formal unabhängige Entscheidungsbefugnisse in ihrer Produktgestaltung und werden zumindest auf dem Papier chinesischen Unternehmen gleichgestellt. Diese Gleichstellungsforderung („national treatment“) ist eines der WTO-Prinzipien, denen sich China spätestens nach Beitritt zur Welthandelsorganisation unterwerfen muss.

Chinas Bestrebungen, in Vorbereitung auf den WTO-Beitritt ein modernes ziviles Rechtssystem aufzubauen, sind ebenso auf der „Habenseite“ von „Compliance“-Faktoren zu verbuchen. Knapp zweihundert Gerichtspräsidenten, höhere Richter und Juristen des höchsten Volksgerichtshofes sind seit 1999 damit beschäftigt, die Grundsteine für die Reform des zivilen Rechtssystems, vor allem im Hinblick auf wirtschaftliche Angelegenheiten und Handelsfragen, wie z.B. den Schutz der geistigen Eigentumsrechte, zu legen.¹²

Einige gesetzliche Verbesserungen haben sich in jüngerer Zeit gerade in diesem Bereich ergeben: Das Qualitätsgesetz (Product Quality Law), das seit September 2000 in Kraft ist, stellt ein neues Instrument dar, um gegen Fälschungen vorzugehen. Nicht nur wie bisher die Hersteller, sondern auch die Händler gefälschter Waren machen sich dem Gesetz zu Folge strafbar und müssen mit hohen Geldstrafen rechnen. Ferner wurden Markenmeldungen ausländischer Produkte erleichtert. Des Weiteren ist in China nun ähnlich dem deutschen Geschmacksmuster die Eintragung eines Design-Patents möglich.¹³

Darüber hinaus verfügt die VR China seit dem 17. April 2001 über eine neue staatliche Autorität, die „General Administration of Quality Supervision and Quarantine“. Diese soll alles zentral überwachen, was mit der Untersuchung von Import- und Exportgütern, dem Kampf gegen Nachahmungen und der Qualität chinesischer Waren zu tun hat.¹⁴ Die Errichtung dieser Verwaltungsorganisation kann auch als Schritt zur Sicherstellung der WTO-Verpflichtungen gesehen werden.

2.2 Gründe, die gegen Chinas „Compliance“ sprechen

Trotz der Beteuerungen der chinesischen Seite, die Verpflichtungen, die der WTO-Beitritt mit sich bringt, genau

¹²Vgl. „China to establish 'modern' civil law system in preparation for WTO membership“, in: SWB, 30.10.2000, G/2.

¹³Vgl. Jochen Schäfer (Roedel and Partner), „Markenschutz in China – Strategic Brand Management“, Vortrag auf der International Convention, Nürnberg, 12.07.2001.

¹⁴Vgl. bfai, CD-Rom zur Außenwirtschaft, „Zentrale Qualitätsüberwachung in der VR China“, Köln, 19.04.2001, S.1.

zu befolgen, müssen Zweifel darüber bestehen bleiben. Im Folgenden sollen verschiedene Faktoren näher beleuchtet werden, die eher gegen eine regelgerechte „Compliance“ Chinas sprechen.

2.2.1 Schwächen des Streitschlichtungsmechanismus der WTO und Mängel im chinesischen Rechtssystem

Vor dem Hintergrund protektionistischer Verstöße argumentieren Autoren wie Lardy damit, dass es den WTO-Mitgliedern möglich sei, Verstöße gegen WTO-Auflagen im Rahmen des DSB zu ahnden und damit Abhilfe zu schaffen. Dies ist de jure grundsätzlich richtig, de facto stößt dieses Vorgehen jedoch auf einige Widerstände:

Zum Ersten haben nur Regierungen einen direkten Zugang zum WTO-Streitschlichtungsverfahren. Unternehmen selbst können direkt kein Verfahren gegen ein anderes Land anstrengen. Allerdings gibt es innerhalb der EU die Möglichkeit, Verstöße gegen WTO-Vereinbarungen im Rahmen der „Trade Barriers Regulation“ der EU zu melden. Ein standardisiertes Aufnahmeverfahren erleichtert die Verwaltung der Beschwerden. Die EU-Kommission kann auf dieser Grundlage als supranationaler Kläger bei der WTO auftreten. Dies wird in der Praxis jedoch nur bei schwerwiegenden Verstößen, die viele Unternehmen betreffen, möglich sein. „Kleinere“ Einzelverstöße, die nur schlecht zu beweisen sind, werden somit vom Streitschlichtungsverfahren nicht tangiert. Problematisch ist auch, dass es im Grunde vom „politischen Standing“ eines Unternehmens innerhalb der EU abhängen dürfte, ob es vom Streitschlichtungsverfahren profitieren kann. Damit das WTO-Streitschlichtungsverfahren nicht durch eine Flut an Klagen überlastet bzw. lahmgelegt wird, muss jede Regierung entscheiden, welchen Verstoß sie verfolgen will und welchen nicht. Unternehmen, die aufgrund einer größeren gesamtwirtschaftlichen Bedeutung ein gewisses „politisches Gewicht“ in die Waagschale werfen können, haben dabei bessere Chancen.

Es ist darüber hinaus von zentraler Bedeutung, dass selbst, wenn ein Vergehen vor dem DSB verhandelt wird und Sanktionen z.B. gegen China ausgesprochen werden, dies nicht unbedingt eine Lösung des Problems für ausländische Unternehmen darstellt: So ist denkbar, dass trotz der vom DSB beschlossenen unilateralen handelspolitischen „Kompensationen“ der Verstoß wiederholt wird bzw. weiter bestehen bleibt. Dies ist wiederum in zweierlei Hinsicht möglich: Erstens – was weniger wahrscheinlich ist – wenn die Fortführung des Verstoßes sich trotz Sanktionsmaßnahme lohnt, oder zweitens, wenn die Zentralregierung das Vergehen zwar „ausmerzen“ will, aber aufgrund eines mangelnden „Rule of Law“ bzw. politischer Durchsetzungskraft und lokaler Widerstände dazu nicht in der Lage ist.¹⁵

¹⁵John Maggs bemerkt in diesem Zusammenhang: „The WTO agreement is a deal among national governments with the assumption, that national governments hold the power to control trade. But even in the United States, the most open economy in the world, a growing number of conflicts have risen between local governments and the U.S. obligations in the WTO“ (John Maggs, „Can China Deliver on the Trade Deal?“, in: *National Journal* (Washington D.C.), 12.04.1999, S.3465).

Bütler und Hauser konnten in ihrer Analyse des Streit-schlichtungsverfahrens der WTO aufzeigen, dass die Anreize, Handelsbeschränkungen – auch kurzfristig – aufzubauen häufig größer sind als die Befürchtungen vor potenziellen Vergeltungsmaßnahmen. Die präventive Wirkung, die vom DSB ausgeht, sei zu beschränkt, um den Aufbau neuer Handelsrestriktionen zu verhindern.¹⁶ Diese Schwächen des DSB erlauben es der VR China – wie anderen Staaten natürlich auch – eigennützige Handelsbeschränkungen aufzubauen bzw. aufrechtzuerhalten, ohne dabei in jedem Fall Sanktionen befürchten zu müssen.

Die Rechtslage und -auslegung ist in China von „schwammiger“ Natur. Dies erlaubt es lokalen Eliten, in „kreativer Weise“ handelspolitische Widerstände aufzubauen. Erleichtert wird dies dadurch, dass zahlreiche außenwirtschaftliche Regelungen, vor allem bezüglich Einfuhren nach China, recht undurchsichtig sind. Nicht alle Bestimmungen werden veröffentlicht, und z.T. liegen die Texte nur in Chinesisch vor. Zudem werden selbst die gedruckt vorliegenden Gesetze und Verfahrensregeln von Fall zu Fall unterschiedlich ausgelegt. Zu allem Überfluss unterliegen die Außenhandelsbestimmungen häufigen Änderungen, die oft erst nach Monaten bekannt gegeben werden. Schließlich gibt es immer wieder Fälle, wo ausländische Exporteure von Importverboten für bestimmte Produkte erfahren, die ohne jede vorherige Ankündigung verhängt wurden, und von diesen betroffen sind, ohne dass dazu die entsprechenden Vorschriften bekannt sind bzw. bekannt gegeben wurden.¹⁷

Ferner hat eine Analyse von Pei Minxin (Carnegie Endowment for International Peace) gezeigt, dass Richter und Staatsanwälte in China Unternehmen aus ihrer Gegend deutlich bevorzugen: Eine lokal ansässige prozessführende Partei erfreut sich durchschnittlich eines „2/3-Vorteils“ gegenüber einer ausländischen oder nicht aus dem lokalen Umfeld stammenden Partei.¹⁸

2.2.2 Friktionen zwischen dem chinesischen Wirtschaftssystem und der WTO

Gründe für die potenzielle Nicht- bzw. nur Teil-Erfüllung der WTO-Verpflichtungen sieht der an der School of International Studies Relations University of Southern California (UCLA) tätige Wei Liang in den Friktionen zwischen der WTO und dem chinesischen Wirtschaftssystem: Als Erstes sei in diesem Zusammenhang die Natur der chinesischen Volkswirtschaft als „halbe Marktwirtschaft“ zu nennen. Obwohl China große Teile der Volkswirtschaft bereits liberalisiert hat, werden noch mindestens 35% des BIP von Staatsunternehmen erwirtschaftet.¹⁹ Diese haben das

¹⁶Monika Bütler/ Heinz Hauser, „The WTO Dispute Settlement System: A First Assessment from an Economic Perspective“, Lausanne, St. Gallen, 26.05.2000, S.23.

¹⁷Vgl. bfai, CD-Rom zur Außenwirtschaft, „Ein- und Ausfuhrvorschriften/Einfuhrbeschränkungen“, 08.06.2000, S.1.

¹⁸Vgl. Greg May, „Reality Check: Local Protectionism may hamper China's WTO compliance“, (The Nixon Center), 18.11.1999, Washington D.C., S.1 (www.nixoncenter.org/publications/Reality%20Check/11_18_99ChinaWTO.htm).

¹⁹Vgl. Wei Liang, „The Implications of China's Accession to the WTO“ (School of International Relations University of Southern California/UCLA Center for East Asian Studies), Los Angeles, 25.10.1999, S.2 (www.isop.ucla.edu/eas/eass/transition/liang_wei.htm Aufruf: 11.09.2000).

Potenzial dazu, GATT-Prinzipien zu unterminieren, da sie ihre ökonomischen Entscheidungen nicht immer – wie vom GATT (Artikel XVII) gefordert – auf der Grundlage eines Marktpreises ausrichten, sondern aufgrund des Genusses politischer Privilegien höhere oder niedrigere Preise (z.B. im Energie/ Ressourcensektor) für ihre Produkte setzen können.

Zweitens verlangt das WTO-System, dass Gesetze, Verordnungen sowie administrative und legislative Prozesse transparent sind. Um eine tatsächliche Inländergleichbehandlung („national treatment“) zu gewährleisten, müssen ausländische Unternehmen den gleichen Zugang zu den entsprechenden Informationen haben wie chinesische. Da die momentan gültigen chinesischen Gesetze und Verordnungen häufig in vager Form formuliert sind, schaffen sie Platz für vielfältige Interpretationen der Behörden. Die „notorische informelle Regelsetzung“ in Gesetzgebung und Verwaltung²⁰ sowie die ausufernde Korruption in der Wirtschaftsbürokratie verschärfen dieses Problem.

Drittens besitzt China keine Wettbewerbsüberwachungsbehörde wie zum Beispiel in Deutschland das Bundeskartellamt oder auf europäischer Ebene das Europäische Kartellamt. Wei Liang geht deshalb davon aus, dass durch das Zusammenwirken dieser Faktoren Protektionismus für Staatsunternehmen Tür und Tor geöffnet und ein fairer Wettbewerb zwischen in- und ausländischen Unternehmen kaum möglich sein wird.²¹

Erschwerend kommt hinzu, dass es in der Geschichte der Volksrepublik China aufgrund der besonderen Größe des Landes noch niemals gelungen ist, Wirtschaftsgesetze vollständig und umfassend im ganzen Land zu implementieren. Eine nicht ausreichende Kontrolle der Zentralregierung und eigenmächtig handelnde Akteure in den Provinzen haben u.a. dazu beigetragen.²²

2.2.3 Der „schwelende“ Einfluss protektionistischer Partikularinteressen

Verfolgt man die Beitrittsverhandlungen Chinas, so ist zu vermuten, dass die internen Auseinandersetzungen innerhalb der chinesischen Ministerialbürokratie hinsichtlich des WTO-Beitritts grundsätzlich, vor allem aber bezüglich bestimmter Anpassungsvorgänge an konkrete WTO-Vorgaben, noch nicht vollständig überwunden sind. Die Reformgruppe um Ministerpräsident Zhu Rongji sah sich deshalb, so die Vermutung von Glania und Voss, gezwungen, auf Zeit zu spielen, um die WTO-Gegner zu besänftigen und mehr Spielraum für die Vorbereitung der heimischen Industrie auf die bevorstehenden, teils schmerzlichen Anpassungsprozesse zu gewinnen.²³ Wenn dies zu-

trifft, dann dürften protektionistische Partikularinteressen auch nach den jüngsten Übereinkommen mit den USA und der EU ein virulentes Problem für die Führungsspitze darstellen. Könnte dies ein Hinweis auf die „Fragilität“ der „Compliance“ sein? Diese Frage wird man wohl erst in ein paar Jahren nach dem Beitritt beantworten können.

Besonders auf lokaler Ebene wird der Einfluss protektionistischer Bestrebungen lange bestehen bleiben. Dies ist darauf zurückzuführen, dass lokale Regierungen bemüht sein werden, durch protektionistische Maßnahmen die negativen Auswirkungen des WTO-Beitritts für sich bzw. ihr Verwaltungsgebiet so gering wie möglich zu halten. Gerade kleinere Unternehmen, die für den lokalen Markt produzieren und trotz ihrer vergleichsweise ineffizienten Produktion durch die Schaffung von Arbeitsplätzen und die Bereitstellung öffentlicher Sozialleistungen zu wirtschaftlicher und politischer Stabilität beitragen, werden ohne politischen Schutz in Form von Import-Restriktionen dem ausländischen Druck nicht gewachsen sein. Diese Unternehmen sitzen mit den lokalen Regierungen gewissermaßen in einem Boot – oft bestehen sogar direkte Personalverflechtungen.

Diese Situation wird noch dadurch verschärft, dass während des Reformprozesses die Zentralregierung Kompetenzen an lokale Regierungen bzw. deren Funktionäre abgegeben hat. Dies wiederum resultierte darin, dass China heute nicht einen großen zusammenhängenden und homogenen Markt, sondern eher eine Ansammlung vieler kleinerer territorial begrenzter Märkte darstellt – jeder Markt verfügt dabei über seine eigenen Handels- und Investitionsbarrieren. Ferner ist festzuhalten, dass Chinas Zentralregierung keine vollständige Kontrolle über den internen und externen Handel besitzt. Zwar hat die staatliche Führung die Errichtung von protektionistischen Barrieren zwischen den Provinzen verboten, jedoch wird angenommen, dass die bisher gängige Praxis auch nach einem WTO-Beitritt fortbestehen bleiben wird und Unternehmen (ausländische wie chinesische aus anderen Provinzen) auf innerchinesische Handelsbarrieren stoßen werden.

„The devil is in the implementation“ schreibt die *South China Morning Post* betreffend der Umsetzung der WTO-Auflagen auf lokaler Ebene und geht davon aus, dass es durch den WTO-Beitritt Chinas nicht gelingen wird, lokale Wettbewerbsverzerrungen zugunsten heimischer nicht wettbewerbsfähiger (staatlicher) Produzenten zu unterbinden.²⁴ Zu solchen extralegalen Instrumenten, die lokalem Protektionismus zuzuschreiben sind, zählen Subventionen aller Art, Marktzutrittsbeschränkungen, Extrasteuern und -gebühren für ausländische Unternehmen bzw. deren Produkte sowie die selektive Vergabe von Lizenzen und Genehmigungen. Doch nicht nur ausländische Produkte sind von lokalem Protektionismus betroffen, sondern auch chinesische, die in einem anderen Gebiet als der zuständigen „Gebietskörperschaft“ hergestellt wurden. Lingle schließt daher, dass es für einen ungehinderten ausländischen Marktzutritt so lange keine Garantie geben kann, bis als notwendige Voraussetzung dafür

²⁰Vgl. Brett Williams, „China's Accession to GATT and the Control of Imports of Goods by State Trading Enterprises in China“, (China and the WTO Working Papers 2000/1) Internetdokument, The Australian National University, S.7 (www.law.anu.edu/china-wto/seminars/seminar1/C&WTONo1.htm Aufruf: 16.10.2000).

²¹Vgl. Wei Liang, a.a.O., S.2.

²²Vgl. Zhang Zhenjun (Professor der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Xibei Daxue in Xi'an), mündliche Mitteilung vom 06.03.1999 im Rahmen des Seminars „Strategische Vorbereitung der Unternehmer Shaanxis auf den WTO-Beitritt Chinas“.

²³Vgl. Guido Glania/ Alexandra Voss, „Stand der WTO-Beitrittsverhandlungen Chinas“ (BDI-Positionspapier), Internetdokument ohne Datumsangabe, S.1 (www.ahk-china.org/BDI-WTO-

[update2.htm](#); Aufruf: 20.12.2000).

²⁴Vgl. „Local protectionism bleeds China's state sector: survey“, in: *World Tibet Networks News*, 27.01.1997, S.2 (www.tibet.ca/wtnarchive/1997/1/27_4.html; Aufruf: 03.07.2000).

zumindes chinesische Güter ungehindert innerhalb ihrer eigenen Grenzen gehandelt werden können.²⁵

Eine Meldung von *China Online* vom Dezember 2000 verdeutlicht das Ausmaß an protektionistischen Regulierungen im Außenwirtschaftsverkehr: Die Stadtregierung von Shanghai sei im Begriff, etwa 100 lokale Regulierungen, die den WTO-Prinzipien widersprechen, in einer Zeitspanne von zwei bis fünf Jahren WTO-konform zu modifizieren.²⁶ Geht man davon aus, dass selbst Shanghai als die für internationalen Handel offenste Stadt der VR China (die SVR Hongkong sei hier nicht miteinbezogen) noch ein eklatant hohes Niveau an „lokalem Protektionismus“ aufweist, stellt sich die Frage, wie sich dies erst in den vergleichsweise rückständigen Zentral- und Westprovinzen darstellt.

May diskutiert angesichts dieser Tatsachen die Möglichkeit, dass die WTO-Mitglieder anstelle mit der chinesischen Regierung – zumindest bis die Zentrale die lokalen Eliten dazu zwingen kann, die WTO-Auflagen umzusetzen – mit jeder administrativen Einheit auf Provinz-, Stadt- oder Kreisebene einzelne WTO-Verträge zu schließen – meines Erachtens ein unglücklicher, undurchführbarer Vorschlag.²⁷

Es bleibt daher für die WTO-Mitglieder im eigenen Interesse nur der Weg, die Zentrale im Kampf gegen lokalen Protektionismus durch Instrumente der Entwicklungszusammenarbeit zu unterstützen. Im Bereich der finanziellen Zusammenarbeit wären dies etwa Kredite zur Verbesserung und zum Ausbau des Rechtssystems sowie des Patent- und Markenschutzes; im Bereich der technischen Zusammenarbeit der Transfer von rechtswissenschaftlichem Know-how in Form von Beratung.

2.2.4 Verletzungen der geistigen Eigentumsrechte (TRIPS)

Der mangelhafte Schutz geistiger Eigentumsrechte (Trade-Related Intellectual Property Rights) stellt in China ein großes Hindernis für eine unproblematische Zeit nach dem WTO-Beitritt dar. Zwar hat China mit der Ratifizierung der wichtigsten internationalen Konventionen und Übereinkommen im Rahmen der TRIPS sowie des 1992 mit den USA unterzeichneten „memorandum of understanding“²⁸ eine rechtliche Grundlage zur Wahrung geistiger Eigentumsrechte geschaffen und auch tatsächlich diesbezüglich einige Fortschritte gemacht. Produktpiraterie ist in China jedoch nach wie vor weit verbreitet, vor allem bei Software, Musik- und Videoprodukten. Die Schätzung ausländischer Produzenten, wonach mindes-

tens 30% ihrer Markenprodukte (z.B. Marlboro, Gillette, Nike, verschiedene Biersorten) in China Fälschungen sind, ist als „äußerst vorsichtig“ einzuschätzen.²⁹ Die Tabelle auf der folgenden Seite gibt einen ausschnittweisen Überblick über „Piraterieprodukte“ in China.

Entgegen der landläufigen Meinung geht Douglas Clerk davon aus, dass der WTO-Beitritt Chinas kurzfristig sogar zu einem dramatischen Anstieg der Produktfälschungen führen wird. Erst langfristig werde sich aufgrund der Stärkung des inländischen IPR-Regimes (Intellectual Property Rights) eine Besserung der Lage ergeben.³⁰ Er erklärt dieses Phänomen dadurch, dass die Empirie bisher gezeigt habe, dass das Ansteigen der chinesischen Fälschungen in direkt proportionalem Verhältnis zum Wirtschaftswachstum des Landes stünde. In dem Maße, wie der WTO-Beitritt als zusätzlicher Motor für das chinesische Wirtschaftswachstum fungieren wird, könnte dies zu einer verstärkten Fälscheraktivität führen.³¹

In diesem Zusammenhang verwundert es nicht, dass sich die 36 auf dem chinesischen Markt führenden Unternehmen wie z.B. Coca-Cola, Dell, Gillette, Henkel u.a. zwecks eines gemeinsamen Kampfes gegen die Produktpiraterie zu einer „China Anti-Counterfeiting Coalition“ (CCAC) zusammengeschlossen haben. Die CCAC arbeitet direkt mit der chinesischen Regierung zusammen, erstellt Studien und Vorschläge zu legislativen Verbesserungen und Lösungsansätzen und sensibilisiert die Medien, die Industrie und die Öffentlichkeit hinsichtlich der Gefahren, die die Produktpiraterie mit sich bringt.³² Der Waschmittel- und Kosmetikerhersteller Henkel erwog sogar bereits einen Teilrückzug von Investitionen aus China, da aufgrund von Produktfälschungen die Rentabilität massiv gestört sei.³³

So sind aufgrund der massiven Verletzungen der TRIPS Befürchtungen, dass ganze Heerscharen von US-amerikanischen Rechtsanwälten im Rahmen des WTO-Streitschlichtungsverfahrens ihre Regierung dazu auffordern werden, Sanktionen gegen die VR China zu bewirken, nicht unbegründet. Allerdings sollte die VR China nicht von vornherein verurteilt werden. Wie eine Statistik des Zollkriminalamtes der Bundesrepublik Deutschland zeigt, ist die USA selbst ein Land, in dem Produktpiraterie ein großes Problem darstellt. Der US-amerikanische Anteil der gefälschten Produkte, die nach Deutschland eingeführt werden sollten, betrug im Jahre 2000 etwa 20%, der Asiens nur ca. 14%.³⁴

Dafür, dass die Verletzung geistiger Eigentumsrechte in China noch lange ein virulentes Problem bleiben wird, spricht einiges: Erstens wird es durch die immer größere Verbreitung von Hightech-Kopiergeräten (Bild/Ton/ Computerprogramme) für viele Menschen möglich

²⁵Vgl. Christophher Lingle, „China's WTO Deadline: Don't worry be happy“, in: *Intellectual Capital* (Online), 27.05.1999, S.2 (www.intellectualcapital.com/issues/issue238/item5151.asp).

²⁶Vgl. „Shanghai to align local regulations with WTO rules“, in: *China Online*, 14.12.2000, S.1 (www.chinaonline.com/issues/wto/currentnews/secure/c00120701.asp; Aufruf: 30.12.2000).

²⁷Zwar wäre dadurch die Erfüllung der Auflagen eventuell verbessert, aber erstens müsste dann jedes Vertragsgebiet als unabhängiges Zollgebiet der WTO beitreten, zweitens würde die chinesische Zentralregierung dies niemals zulassen, und drittens ist es in keiner Weise praktikabel, Tausende von völkerrechtlich relevanten Einzelverträgen zu schließen.

²⁸Vgl. Jeremy Brooks Rosen, „China, Emerging Economies, And the World Order“, Internetdokument, S.10 (www.law.duke.edu/journals/dlj/articles/DLJ46P1519.htm; Aufruf: 04.09.2000).

²⁹Vgl. Fritz Hoffmann, „China's Pirates“, in: *Business Week*, 5.6.2000, S.26-31.

³⁰Vgl. Douglas Clark, „IP Rights Protection will improve in China – eventually“, in: *China Business Review*, May-June 2000, S.1 (www.chinabusinessreview.com/0005/clark.html; Aufruf: 08.10.2000).

³¹Vgl. Clark, a.a.O., S.1.

³²Vgl. Schäfer, a.a.O.

³³Vgl. „Henkel: Teilrückzug aus China möglich“, in: *Financial Times Deutschland*, 23.11.2000, S.1 (www.ftd.de/ub/in/FTDZ72/BXVFC.html; Aufruf: 30.12.2000).

³⁴Information von Schäfer, a.a.O.

Beispiele für die Verletzung geistiger Eigentumsrechte in der VR China

Betroffene Unternehmen	Probleme mit Fälschungen in China
Procter & Gamble	Das Unternehmen schätzt, dass etwa 15% der Seifen und Waschmittel (Head & Shoulders, Vidal Sassoon, Safeguard) die ihren Namen tragen, Fälschungen sind.
Gillette	Etwa ein Viertel der Duracell-Batterien, Parker-Füller und Rasierklingen, die in China verkauft werden, sind Piratenware.
Knorr	Schätzungen dieser Firma zufolge entgeht ihr mehrere zehn Millionen US\$ pro Jahr durch Fälscher.
Yamaha	Der Konzern schätzt, dass etwa 5 von 6 JYM150-A Motorräder und ZY125 Motorroller Fälschungen sind. Einige Staatsunternehmen produzieren innerhalb der ersten Monate, nachdem neue Modelle auf den Markt gekommen sind, in großem Umfang Fälschungen.
Nike	Nachgemachte Sportschuhe und T-Shirts mit dem Namen Nike sind ein immer größeres Problem.
Microsoft	Gerade hier fallen Fälschungen oft nicht auf, da sie mit dem Original 1:1 übereinstimmen und sogar in nachgemachten „Originalverpackungen“ verkauft werden. Das Ausmaß raubkopierter Software ist enorm und könnte sogar bei über 90% der verwendeten Software in China liegen.
Anheuser-Bush	„Schein-Budweiser“ (<i>Bao-Wei</i>) wird in vielen Landesteilen in 640 ml-Flaschen verkauft.
Daimler-Chrysler	Falsche Bremsscheiben, Windschutzscheiben, Ölfilter und Stoßdämpfer werden in China produziert und verkauft.
Epson	Kopiermaschinen und Tintenpatronen werden in China gefälscht.

Quelle: Zusammengestellt aus Fritz Hoffmann, „China's Pirates, It's not just little guys – state-owned factories add to the plague of fakes“, in: *Business Week*, 5. Juni 2000, S.30.

werden, Fälschungen und Raubkopien herzustellen und diese mit hohen Gewinnspannen zu verkaufen. Zweitens ist die Sicherung geistiger Eigentumsrechte in einem unüberschaubaren Land mit einer Bevölkerung von offiziellen Angaben zu Folge etwa 1,3 Mrd. Menschen organisatorisch kaum flächendeckend möglich. Drittens muss der Marken- und Urheberrechtsschutz durch Gesetze und effiziente Gerichte gewährleistet werden. Auf dem Papier ist dies in China der Fall, ebenso beinhalten die TRIPS einen effektiven Rechtsschutz durch lokale Gerichte. Dieser ist in China aber nach wie vor de facto nicht gegeben. Viertens haben sich durch die groß angelegten Anti-Schmuggelkampagnen der Zentralregierung viele Kriminelle „reorientiert“: Schmuggel ist aufgrund intensiverer Verfolgung, höchster Strafen und niedrigerer Gewinnmargen aufgrund niedrigerer Zollsätze weniger attraktiv geworden. Die Produktion von Fälschungen und Raubkopien hingegen unterliegt vergleichsweise geringen Strafen und erlaubt hohe Gewinne.

Außerdem sind in manchen Bereichen (z.B. Software) oder Regionen (Zentral- und Westchina) kaum Originale im Umlauf, sodass hier eine Strafverfolgung besonders schwierig ist. Eine effektive Ahndung von Vergehen ist aber erfahrungsgemäß nur dann möglich, wenn die Anzahl der Gesetzesverstöße beschränkt bleibt. Sechstens haben die Mitglieder der Strafverfolgungsbehörden nicht immer ein Interesse an der Bekämpfung der Produktpiraterie: Hohe Gewinnmargen erlauben hohe Bestechungsgelder, und im Gegensatz zu anderen Verbrechen ist Produktpiraterie auch für größere Bevölkerungsschichten leichter mit dem Gewissen zu vereinbaren als dies z.B. bei Menschenschmuggel oder Drogenhandel der Fall ist.³⁵ Sieb-

tens ist zu fragen, ob die chinesische Führung und vor allem Provinzregierungen in abgelegenen Teilen Chinas Verletzungen gegen Urheberrechte *tatsächlich* verfolgen und bekämpfen wollen. Zwar finden große Machtdemonstrationen gegen raubkopierte Ware in Beijing und Shanghai statt, außerdem werden immer wieder Produktionsstätten von Fälschern geschlossen. Hier handelt es sich laut Zhang Xiaomin jedoch nur um „reine Show-Veranstaltungen zur Beruhigung ausländischer Gemüter, speziell amerikanischer“.³⁶

Die Haltung der chinesischen Führungsspitze scheint in dieser Frage tatsächlich ambivalent zu sein: Einerseits ist der Führung bewusst, dass langfristig ein Wirtschaftswachstum – getragen durch technologische Innovationen via Technologietransfers – nur dort Fuß fassen kann, wo Urheberrechte de facto geschützt sind. Ferner würden ausländische Unternehmen ohne einen effektiven Schutz der TRIPS nur technologisch zweitklassige Produkte auf den chinesischen Markt bringen, um Nachahmungen ihrer „Cash Cows“ zu vermeiden.³⁷

Andererseits wären gerade Softwarekopien für einen

ternationale organisierte Kriminalität nutzt den Handel mit Nachahmungsprodukten immer mehr als Instrument zur Geldwäsche, wobei das Geld aus illegalen Aktivitäten wie z.B. dem Drogenhandel, dem Glücksspiel, der Prostitution oder Erpressungsaktivitäten stammt (vgl. Schäfer, a.a.O.).

³⁶Vgl. Zhang Xiaomin, Professor der wirtschaftswissenschaftlichen Fakultät der Xibe Daxue in Xi'an, mündliche Mitteilung vom 06.03.1999 im Rahmen des Seminars „Strategische Vorbereitung der Unternehmer Shaanxis auf den WTO-Beitritt Chinas“, Xibe Daxue, Xi'an.

³⁷Der Begriff „Cash Cow“ bezeichnet in der Betriebswirtschaftslehre im Rahmen der strategischen Portfolio-Analyse Produkte, die einen hohen Marktanteil und ein vergleichsweise geringes Marktwachstum aufweisen, aber einen Großteil der Erlöse des Unternehmens ausmachen.

³⁵Allerdings ist dies nur auf den ersten Blick richtig, denn die in-

schnellen und billigen Aufbau von EDV-Systemen nützlich: Nur eine verschwindend kleine Gruppe von Chinesen bzw. chinesischer KMUs kann sich eine originale Softwareausstattung für ihren Betrieb leisten. Ebenso verhält es sich mit Forschungs- und Bildungseinrichtungen. Heberer spricht in diesem Zusammenhang jedoch nicht von einer „entwicklungspolitischen Strategie“, sondern von einem „Kurs der Konfliktvermeidung“: Die TRIPS in China vollständig zu gewährleisten, sei ein hoffnungsloses Unterfangen. Konflikte der Behörden mit den Fälschern werden deshalb in großem Umfang vermieden.³⁸

Des Weiteren werden Fälschungen nicht nur von privaten Unternehmen und Hinterhoffälschereien produziert, sondern häufig sind auch Staatsunternehmen darin involviert. Dem japanischen Konzern Yamaha entgehen jährlich größere Millionenbeträge, da chinesische Staatsunternehmen Yamaha-Motorroller und -Motorräder innerhalb der ersten Monate nach der Einführung neuer Modelle in großen Mengen auf den chinesischen Markt bringen.

Vor diesem Hintergrund wäre es naiv zu glauben, dass China nach dem WTO-Beitritt die TRIPS – obwohl sie im Beitrittsjahr bereits in Kraft treten – de facto garantieren können. Meiner Einschätzung nach wird sich die Lage in diesem Bereich erst langfristig, langsam, schrittweise und regional sehr unterschiedlich verbessern, in kleinerem Umfang werden auch ODA-Programme³⁹ diesen Prozess unterstützend begleiten. Trotzdem ist mit umfangreichen Friktionen zu rechnen, die in handelspolitischen Vergeltungsmaßnahmen, vor allem seitens der USA gegenüber der VR China eskalieren könnten.

2.2.5 Beitrittsverträge als bloße Absichtserklärungen sowie technische Umsetzungsprobleme der WTO-Regularien

Samuel Kim geht davon aus, dass Chinas außenpolitisches Verhalten von einem besonderen „Führungskodex“ bestimmt sei: „firmness in principle and flexibility in application“.⁴⁰ Er führt weiter aus, dass die Lücke zwischen Prinzipien und tatsächlicher Politik darauf zurückzuführen sei, dass die VR China eine chronische Tendenz dazu besäße, eine Politik zu formulieren, die jenseits ihrer Fähigkeiten und ihres Willens zur Durchführung dieser Politik liege.⁴¹

Vielen ausländischen Investoren ist es auch bekannt, dass Chinas Wirtschaftsministerien ein großes „Genie“ darin besitzen, einmal getroffene Wirtschaftsvereinbarungen zu „reinterpretieren“.⁴² Eine andere Quelle bestätigt diese Argumentation und geht davon aus, dass China zwar – etwa im Rahmen der bilateralen Beitrittsverträge mit den USA und der EU – auf dem Papier viele Zugeständnisse gemacht hat, dass aber in der Realität auch weiterhin künstlich Protektionismus aufrechterhalten werden

³⁸Vgl. Thomas Heberer, Universität Duisburg, mündliche Mitteilung, 11.10.2000.

³⁹Unter ODA (Official Development Aid) versteht man staatliche Entwicklungshilfeleistungen aus dem Ausland.

⁴⁰Samuel Kim, „China's International Organizational Behaviour“, in: Thomas W. Robinson / David Shambaugh (Hrsg.), *Chinese foreign policy. Theory and practice*, Oxford 1994, S.402.

⁴¹Vgl. Kim, a.a.O., S.402.

⁴²Vgl. Gordon Chang, „Why Trade will win“, in: *New York Times*, 15.11.1999, S.1 (www.globalpolicy.org/soecon/bwi-wto/chi99-3.htm; Aufruf: 11.09.2000).

wird.⁴³ Die Entwicklungen innerhalb der letzten Monate scheinen dies zu bestätigen. Die chinesische Seite ist wichtigen Punkten des sino-europäischen Beitrittsprotokolls erst nach langen Verzögerungen und nur unter massivem Druck der Europäer und Amerikaner nachgekommen. Ferner ist innerhalb der WTO-Arbeitsgruppe innerhalb des letzten Jahres der Eindruck entstanden, dass China nach Abschluss der wichtigen bilateralen Verträge mit den USA (November 1999) und der EU (Mai 2000) nun hinter diese Verpflichtungen zurücktreten möchte.⁴⁴ Mehrmalige Nachverhandlungen – zunächst von chinesischer Seite, dann als „Antwort“ darauf auch von US-amerikanischer und europäischer Seite veranlasst – verzögerten den Beitrittsprozess im vergangenen und in diesem Jahr erheblich. Dieses Verhalten verdeutlicht, dass China Verträge oft als reine „Absichtserklärungen“ verstanden wissen will, die „irgendwann einmal, irgendwie erfüllt werden“.⁴⁵ Allerdings wurde in diesem speziellen Fall das Problem auch dadurch verschärft, dass die bilateralen Verträge mit den USA und der EU sehr vage formuliert worden waren und damit Raum für Interpretationen ließen.⁴⁶

Bislang wurde untersucht, ob China die WTO-Verpflichtungen erfüllen will, was in diesem Zusammenhang auch die bisher am häufigsten analysierte Frage ist. Jedoch sollte man ebenso überlegen, ob China die Obliegenheiten umsetzen kann. Eine Flut von Gesetzen und Regularien sowie Zollvorschriften müssen durch den WTO-Beitritt angepasst werden. Dies ist ungeachtet der politischen Dimension eine schwierige Aufgabe, die ein hohes Maß an spezifischem juristischen und handelstechnischen Wissen voraussetzt. Es scheint offensichtlich, dass es China hierbei an ausreichend qualifizierten Fachkräften mangelt. Daneben sind sprachliche Barrieren zu überwinden, wobei mit Missverständnissen und Fehlübersetzungen zu rechnen sein wird. Diese – wenn auch unbeabsichtigten Fehler – können jedoch gerade im Falle von Zollvorschriften erhebliche Konsequenzen nach sich ziehen.

Deshalb muss davon ausgegangen werden, dass es mehrere Jahre nach dem WTO-Beitritt Chinas dauern wird, bis die WTO-Regularien vollständig in nationales Recht umgesetzt sein werden.

3 Zusammenfassende Betrachtung

Insgesamt betrachtet wird sich Chinas Verhalten innerhalb der WTO weniger reibungslos gestalten als dies bei Weltbank und IWF der Fall ist. China profitierte durch die Partizipation in diesen beiden Weltwirtschaftsorganisationen, ohne die politisch-ökonomischen Strukturen im eigenen Lande grundsätzlich antasten zu müssen. Im Hinblick auf den WTO-Beitritt ergibt sich jedoch ein anderes Bild: Die politische und wirtschaftliche Macht der Funktionärsschicht steht auf dem Spiel. Die Frage ist nun,

⁴³„... it seems likely that Beijing will continue to protect its markets and find new ways to control them – whatever the paper terms of the agreement“ („On WTO, China Concedes Much on Paper, but Little in reality“, in: *Global Intelligence Update China*, 16.11.1999, S.1 (www.stratfor.com/SERVICES/GIU/111699.asp) Aufruf: 11.09.2000).

⁴⁴Vgl. Glania/ Voss, a.a.O., S.1.

⁴⁵Vgl. Zhang Zhenjun, mündliche Mitteilung, 06.03.1999.

⁴⁶Vgl. „Pekings Schatten über der WTO. Unbehagen im Vorfeld eines Beitritts Chinas“, in: *NZZ*, 2.9.2000.

ob die politische Führungsspitze es sich erlauben kann, dass der internationale Wettbewerb die politisch-ökonomischen Strukturen aufbricht und umformt.⁴⁷ Denn bei den Beteiligten stehen viele Pfründe, d.h. Renten, auf dem Spiel, die es aus ihrer Sichtweise – mit welchen Mitteln auch immer – zu erhalten oder neu zu schaffen gilt.

Ein wesentlicher Punkt in diesem Zusammenhang wird sein, inwieweit es der Zentralregierung gelingen wird, die WTO-Vereinbarungen auch tatsächlich gegen lokale protektionistische Partikularinteressen durchzusetzen. Darüber hinaus ist fraglich, ob die Zentrale es *will* und auch vermag, durch einen effizienten rechtlichen Rahmen auch die Interessen ausländischer Unternehmen im Sinne der WTO-Regeln zu wahren.

John Sweeney (Präsident des amerikanischen Gewerkschaftsbundes AFL-CIO) geht davon aus, dass Staatspräsident Jiang Zemin und Ministerpräsident Zhu Rongji zynische Opportunisten seien, die ihre Verpflichtungen bezüglich der Marktöffnung genauso brechen würden, wie sie es im Hinblick auf die Respektierung der Menschenrechte getan hätten.⁴⁸ Verfolgt man jedoch die groß angelegte und zentral gesteuerte Vorbereitung auf den WTO-Beitritt in China und betrachtet man die umfangreichen Bestrebungen der Zentrale, ihre Beamte auf ministerieller und provinzieller Ebene bezüglich der WTO-Regeln zu schulen, so kommt man eher zum Schluss, dass gerade die Führungsspitze darauf bedacht ist, Chinas Erfüllung der Auflagen zu gewährleisten. Für den ministeriellen „Unterbau“ bzw. die Provinzregierungen kann das jedoch bereits ganz anders aussehen. Sollte China aber tatsächlich den „Sweeneyschen Weg“ verfolgen, (den man auch als „den großen Bluff“ bezeichnen könnte), wird es auf mannigfaltigen Widerstand der anderen WTO-Mitglieder stoßen.

Der mögliche Widerstand der WTO-Mitglieder würde sich zunächst in umfangreichen Konsultationen bzw. Klagen beim DSB niederschlagen. Ob dieser Mechanismus angesichts seiner nach wie vor vorhandenen Schwächen seiner Streitschlichtungsfunktion voll gerecht werden kann, ist fraglich. Nichtsdestotrotz dürfte der dadurch erzeugte diplomatische Druck die chinesische Seite nicht unbeeindruckt lassen.

Wagt man heute schon einen Ausblick und geht dabei davon aus, dass die Führungsspitze der VR China weiterhin bestrebt ist, an der Macht zu bleiben, dann muss man der Feststellung Heilmanns, Gras' und Kupfers folgen und konstatieren, dass die westlichen Handelspartner davon ausgehen müssen, dass die chinesische Regierung (ungeachtet von lokalem Protektionismus) eher die WTO-Regeln verletzen und auf protektionistische Maßnahmen zurückgreifen wird, als eine soziale und politische Desintegration hinzunehmen, die von der Außenwirtschaftsliberalisierung ausgehen könnte.⁴⁹

Zwar gehe ich nicht davon aus, dass durch den WTO-Beitritt Chinas der WTO-Prozess aufgrund „notorischer Non-Compliance“ einen herben Rückschlag erleiden oder sich die WTO gar auflösen wird – wie manche befürch-

ten. Aber es wäre naiv anzunehmen, dass die Zeit nach Chinas Beitritt ohne nennenswerte Probleme ablaufen wird. Groombridge und Barfield nennen das Problem in rhetorisch anschaulicher Weise beim Namen: „Transparency and (...) protection measures do not have the sex appeal of market access negotiations (...). But mistakes made in these areas are likely to haunt the WTO for years to come.“⁵⁰

Trotz dieser – wohl unausweichlichen – Probleme ist eine Vorabverurteilung Chinas nicht gerechtfertigt. China befindet sich wie jedes andere Land, das sich dem Weltmarkt öffnet, in einem normalen Anpassungsprozess an die WTO, der immer mit protektionistischen „Ausgleichsbestrebungen“ einhergeht. Außerdem sind selbst hochentwickelte Industrienationen wie die USA oder die EU nicht „frei von Schuld“: Im Zuge der GATT-Verhandlungen der Uruguay-Runde etwa bezog Frankreich bezüglich des Agrarhandels eine hartnäckig protektionistische Position.⁵¹ Ferner denke man an das System des EAG-FL (Europäischer Ausrichtungs- und Garantiefond für die Landwirtschaft), das mit seinen hohen Subventionen und dem beträchtlichen Außenschutz dem Geist der WTO und des Freihandels eklatant widerspricht. Dies zeigt, dass eine idealtypische Freihandelsordnung in der Realität nirgends existiert. Deshalb wäre es unrealistisch zu erwarten, dass ein Land wie China, dessen Volkswirtschaft sich immensen Transformationsherausforderungen stellen muss, ein WTO-Mustermittglied werden könnte. Das Ausmaß – nicht die grundsätzliche Existenz – künftiger Verstöße wird dabei für den Ablauf der Integration Chinas in die Weltwirtschaft ausschlaggebend sein.

* Andreas Blume, M.A., ist Mitarbeiter der Industrie- und Handelskammer für die Pfalz, Abteilung Außenwirtschaft (Asien) (Tel: 0621-5904-202; E-mail: blume@pfalz.ihk.de). Er schrieb seine Magisterarbeit über „Chinas Beitritt zur WTO aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie des Protektionismus“ an der Universität Trier (Fachbereich Politikwissenschaft, März 2001).

⁵⁰Mark Groombridge/ Claude Barfield, „Two Sides to China's WTO Membership“ (CATO-Institute / Center for Trade Policy Studies), Washington D.C., 22.11.1999, S.2 (www.freetrade.org/pubs/articles/mg-11-22-99.html; Aufruf: 08.10.2000).

⁵¹Dies war darauf zurückzuführen, dass die Kosten einer Liberalisierung im Agrarhandel sich auf eine Gruppe konzentrierten, die angesichts des traditionell starken Gewichts der Landwirtschaft innerhalb des politischen Systems Frankreichs in hohem Maße dazu befähigt waren, Druck auf die Regierung auszuüben (vgl. Heike Holbig, „Chinas WTO-Beitritt in politischer Perspektive – Wechselspiel zwischen nationalen und internationalen Verhandlungsprozessen“, in: *China aktuell*, Dezember 1999, S.1252).

⁴⁷Vgl. Sebastian Heilmann, Isabelle Gras, Kristin Kupfer, „Chinas politisch-ökonomisches Schattensystem: Schmuggelnetzwerke und der Beitritt zur WTO“, in: *China Analysis*, Center for East Asian and Pacific Studies, 2/2000, Trier 2000, S.20.

⁴⁸Vgl. Maggs, a.a.O., S.3464.

⁴⁹Vgl. Heilmann/ Gras/ Kupfer, a.a.O., S.19f.