

Gurbaxani, Indira; Opper, Sonja

Working Paper

Chinas Weg in die WTO im Spannungsfeld chinesisch-amerikanischer Partikularinteressen

Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 130

Provided in Cooperation with:

University of Tuebingen, Faculty of Economics and Social Sciences, School of Business and Economics

Suggested Citation: Gurbaxani, Indira; Opper, Sonja (1998) : Chinas Weg in die WTO im Spannungsfeld chinesisch-amerikanischer Partikularinteressen, Tübinger Diskussionsbeiträge, No. 130, Eberhard Karls Universität Tübingen, Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät, Tübingen

This Version is available at:

<https://hdl.handle.net/10419/104948>

Standard-Nutzungsbedingungen:

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

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

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

Terms of use:

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

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

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

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Chinas Weg in die WTO
im Spannungsfeld chinesisch-
amerikanischer Partikularinteressen**

Indira Gurbaxani
Sonja Opper



Tübinger Diskussionsbeiträge

**Wirtschaftswissenschaftliche Fakultät
der Eberhard-Karls-Universität Tübingen**

**Chinas Weg in die WTO
im Spannungsfeld chinesisch-
amerikanischer Partikularinteressen**

**Indira Gurbaxani
Sonja Opper**

**Diskussionsbeitrag Nr. 130
März 1998**

**Wirtschaftswissenschaftliches Seminar
Mohlstraße 36, D-72074 Tübingen**

Chinas Weg in die WTO im Spannungsfeld chinesisch-amerikanischer Partikularinteressen (Indira Gurbaxani und Sonja Opper)

I. Problemstellung

Nach Auffassung der Weltbank hat sich die Volksrepublik China zu einer relativ offenen Volkswirtschaft entwickelt.¹ Seit Beginn der chinesischen Reformpolitik im Jahr 1978 zählt China zu den dynamischsten Volkswirtschaften der Welt. Bis 1996 erreichte die Wachstumsrate des Volkseinkommens etwa 10% p.a., die der Exporte ca. 16% p.a. und die der Importe 15% p.a. Damit wurde die VR China zur zehntgrößten Handelsnation.² Mit einem pro-Kopf-Einkommen von etwa 550 US-\$ gehört die VR China jedoch unverändert zu den ärmsten Ländern der Welt.³ Angesichts der wachsenden internationalen Verflechtungen und der zunehmenden politischen und wirtschaftlichen Bedeutung der VR China ist die folgende Aussage des amerikanischen Finanzministers Robert Rubin nicht erklärungsbedürftig: "The United States is a very, very strong advocate of China becoming part of the World Trade Organisation."⁴ Die chinesische Führung bekräftigt seit Juli 1986 die Forderung der Wiederaufnahme in das GATT (WTO).⁵ Trotz dieses nach außen dokumentierten gemeinsamen Interesses beider Staaten sind die Beitrittsverhandlungen bislang ohne sichtbaren Erfolg geblieben. Insbesondere die USA haben die VR China in ihrem Gesuch faktisch nicht unterstützt. Es stellt sich die grundsätzliche Frage, ob dies ursächlich auf eine Nichterfüllung der ordnungspolitischen Kriterien für einen WTO-Beitritt von seiten Chinas zurückzuführen ist, oder Ausdruck des Unvermögens, ein für beide Seiten akzeptables "Eintrittsgeld" auszuhandeln.

Bei der Untersuchung außenwirtschaftlichen Handelns ist zu bedenken, daß wirtschaftliche und politische Interessen eng verknüpft sind. Außenwirtschaftliche Strategien sowie die Einführung von Handelsgesetzen sind somit auch durch politische Ziele determiniert. Die folgende Untersu-

¹ Vgl. World Bank: China. Foreign Trade Reform, Washington, D.C. 1994, S. XV.

² Berechnet nach Zhongguo Tongji Nianjian 1997, S. 42 u. 588.

³ Vgl. China aktuell, November 1997, S. 1151/27.

⁴ Transcript: Robert Rubin 9/26 Press Conference in Beijing (China WTO Accession Will Require "Real Market Opening"), 26.09.1997, <http://www.usia.gov/regional/ea/uschina/rubin926.htm>.

⁵ Die Republik China gehörte zu den 23 Gründerstaaten, die das GATT-Vertragswerk am 30.10.1947 unterzeichneten. "When China became the People's Republic of China in October, 1949, it was unable to assume its seat in the GATT. The Republic of China (Taiwan, Anm. d. Verfasser) occupied the seat until 1950, when it withdrew. China (VR China, Anm. d. Verf.) considers the Republic of China's withdrawal invalid." Harders-Chen, Gretchen: China MFN. A Reaffirmation of Tradition or Regulatory Reform?, in: Minnesota Journal of Global Trade, Vol. 5 (1996), S. 381. GATT-1994 und WTO werden - wenn nicht explizit genannt - synonym verwendet.

chung wird sowohl die politische als auch ökonomische Argumentationsebene berücksichtigen und als analytischen Rahmen verwenden. Zur Klärung der Hintergründe des chinesisch-amerikanischen Konflikts werden zunächst die politischen und ökonomischen Interessen der VR China sowie die realisierten Liberalisierungserfolge im Außenhandel analysiert. Es folgt eine entsprechende Gegenüberstellung der amerikanischen Position. Auf der Grundlage der untersuchten chinesisch-amerikanischen Partikularinteressen wird der Status-quo der WTO-Beitrittsverhandlungen Chinas sowie die Rolle der USA abschließend beurteilt.

II. Das chinesische Beitrittsgesuch zur WTO

Zur Zeit hat die WTO insgesamt 132 Mitglieder.⁶ Da jedoch wesentliche Volkswirtschaften wie die VR China, Rußland und Vietnam außerhalb dieser Welthandelsordnung stehen, sind die Anforderungen an eine Liberalisierung des Welthandels noch erheblich. Durch eine Integration dieser *outsider* in das multilaterale Welthandelssystem sind nicht nur ökonomische Wohlfahrtsgewinne zu erwarten. Im Zuge einer Intensivierung der internationalen Handelsbeziehungen ist auch eine Stabilisierung des politischen Gleichgewichts möglich.

Trotz langwieriger Verhandlungen gewährte die WTO der VR China nur Beobachterstatus. Hauptgegner eines Beitritts der VR China sind die USA. Um die amerikanische Haltung zu überprüfen, werden im folgenden Ziele, geforderte Beitrittskonditionen sowie bisherige Liberalisierungsschritte der VR China analysiert.

II.1 Politische Ziele

Beginnend mit der chinesischen "Reform- und Öffnungspolitik" im Dezember 1978 und verstärkt durch den Zusammenbruch der sozialistischen Systeme in Zentral- und Osteuropa hat China mit Nachdruck einen für sich angemessenen Platz in der internationalen Staatengemeinschaft gefordert. China gehört als ständiges Mitglied dem UN-Sicherheitsrat an und ist seit 1980 Mitglied des IWF und der Weltbank.⁷ Doch erst die Mitgliedschaft in der WTO würde die Integration Chinas

⁶ 32 Staaten besitzen Beobachterstatus. Diese Angaben gelten für März 1998. Vgl. <http://www.wto.org/>.

⁷ Vgl. Deutsche Bundesbank: Internationale Organisation und Abkommen im Bereich von Währung und Wirtschaft, Sonderdrucke der Deutschen Bundesbank Nr. 3, 3. Aufl., 1986, S. 4 u. 76.

in die Weltwirtschaft vervollständigen. Durch die in der WTO verankerten Prinzipien genießen alle Mitgliedstaaten gleiche Rechte und akzeptieren einen gemeinsamen Verhaltenskodex, so daß wirtschaftlich oder politisch starke Länder keine Maßnahmen zuungunsten schwächerer Partner durchsetzen können. Auf diese Weise ist intendiert, die einzelnen Regierungen vor einer Beeinflussung durch andere Regierungen zu schützen.⁸

Durch die WTO-Mitgliedschaft würde China zu einem gleichberechtigten politischen Partner und hätte auch bei der Gestaltung der Welthandelsordnung eine Stimme. Wie wichtig der chinesischen Führung die aktive Beteiligung und die Möglichkeit zur Gestaltung einer künftigen Welthandelsordnung ist, hat sie bei zahlreichen Gelegenheiten betont.⁹ Jiang Zemin konstatierte auf dem 15. Parteitag im September 1997: "Die ungerechte und unvernünftige alte Weltwirtschaftsordnung schadet weiterhin den Interessen der Entwicklungsländer."¹⁰ Entsprechend sieht sich die chinesische Regierung gern in der Rolle eines Anwalts der Entwicklungsländer und verspricht im Falle einer WTO-Mitgliedschaft eine Stärkung ihrer Position.

Eng verknüpft mit dieser Haltung ist die Ablehnung einer einzelnen, dominierenden Supermacht auf politischer sowie handelspolitischer Ebene. So betonte die chinesische Regierung bereits in dem zwischen China und den USA vereinbarten Shanghai-Kommuniqué des Jahres 1974: "Alle Länder, ob klein oder groß, müssen gleichberechtigt sein; China (...) bekämpft Hegemonie und Machtpolitik jeder Art."¹¹ Insbesondere die Dominanz der USA wird von der chinesischen Regierung mit zunehmender Offenheit attackiert. Der amtierende Ministerpräsident Li Peng stellte kürzlich fest: "We could never agree to the US claiming 'leadership over the world'."¹² Statt dessen fordert die chinesische Regierung eine multipolare Welt, in der auch der VR China eine entscheidende Rolle zusteht. Dies sei zum einen angesichts der Größe und zunehmenden wirtschaftlichen Stärke des Landes angemessen, zum anderen unter Berücksichtigung der historischen und kulturellen Werte, die China als eine der ältesten Zivilisationen auswies.

⁸ Zur Schutzfunktion der WTO siehe Corbet, Hugh: Issues in the Accession of China to the WTO System, in: Journal of Northeast Asian Studies, Vol. XV (1996), No. 3, S. 18.

⁹ Vgl. Saludo, Ricardo: How to Live with China, in: Asiaweek (Internet Edition), 01.08.1997.

¹⁰ Jiang Zemin: Das große Banner der Deng Xiaoping-Theorie hochhalten und den Aufbau des Sozialismus chinesischer Prägung allseitig zum 21. Jahrhundert vorantreiben, in: Beijing Rundschau, 1997, Nr. 40, S. 33.

¹¹ Mei Dasi: Das Shanghai Kommuniqué: Eckpfeiler der chinesisch-amerikanischen Beziehungen, in: Beijing Rundschau, 1997, Nr. 12, S. 8.

II.2 Ökonomische Ziele

Die KPCh hat im Jahr 1978 mit den Vier Modernisierungen ein umfassendes Reformprogramm mit ehrgeizigen Wachstumszielen eingeleitet. Gleichzeitig erforderte der sukzessive Übergang von der Zentralverwaltungswirtschaft zur "sozialistischen Marktwirtschaft" erhebliche strukturelle Anpassungen der chinesischen Volkswirtschaft. Zwar sind nur etwa 5 Mio. Personen offiziell als arbeitslos registriert, doch bestätigt die chinesische Regierung, daß zur Zeit weitere 12 Mio. Beschäftigte der Staatsbetriebe "beurlaubt" sowie mindestens 54 Mio. verdeckt unterbeschäftigt sind.¹³ Daneben müssen zum Abbau der ländlichen Unterbeschäftigung etwa 200 Mio. Bauern in nicht-agrarische Tätigkeiten transferiert werden.¹⁴ Das von der chinesischen Führung langfristig angestrebte Vollbeschäftigungsziel ist nur durch dauerhaft hohe Wachstumsraten realisierbar. So sieht der geltende 9. FJP (1996-2000) eine Wachstumsrate des Volkseinkommens von 8% vor.¹⁵

China verfügt derzeit über eine "konsumfreudige" Mittelschicht von nur 65 Mio. Konsumenten (5% der Bevölkerung)¹⁶, so daß ein allein binnenwirtschaftlich getragenes Wachstum die von der chinesischen Regierung gesetzten Planziele nicht erfüllen kann. Folglich ist China auf eine exportgetragene Wachstumsstrategie angewiesen. Bis zum Jahr 2000 soll das Außenhandelsvolumen um jährlich 8-11% wachsen und eine Größenordnung von 200 Mrd. US-\$ erreichen.¹⁷ Als Garant dafür, daß die Exportstrategie der VR China nicht mit (neo-)protektionistischen Gegenmaßnahmen der jeweiligen Handelspartner beantwortet wird, betrachtet China die Aufnahme in die WTO.¹⁸

¹² o.V.: Li Accuses "Meddlesome" US of wanting to Rule the World", in: Hong Kong Standard (Internet Edition), 05.02.1998.

¹³ Vgl. Zhongguo Tongji Nianjian 1996, S. 114; Quanguo Zonggonghui Baoxian Gongzuobu: Shiye zhigong. Qiye xiagang daigong renyuan ji qi zaijiuye zhuan kuang de diaocha he jianyi (Untersuchung des freigestellten und auf Arbeit wartenden Personals sowie der Wiederbeschäftigungssituation und Vorschläge), in: Jingji Yanjiu Cankao, 01.02.1996, S. 7; Korski, Tom und Agatha Ngai: 20m Jobs to Go by 2000 in China's State Sector, in South China Morning Post (Internet Edition), 07.05.1997.

¹⁴ Vgl. Zhang Genming: 1996 nian laodong jiuye xingshi fenxi yu yuce (Analyse und Prognosen zur Beschäftigungssituation im Jahr 1996), in: Jingji Gongzuozhe Xuexi Ziliao, 1996, No. 12-13, S. 68.

¹⁵ Vgl. Schüller, Margot: Chinas ökonomische Erfolge und soziale Herausforderungen, in: China aktuell, August 1996, S. 765.

¹⁶ Vgl. Geissbauer, Reinhard und H. Siemsen: Direktinvestitionen in China, Indien und Indonesien, Bonn 1996, S. 19.

¹⁷ Bass, Hans H.: Chinas Außenhandelspolitik zwischen Exportförderung und Importhemmnissen, in: Bass, Hans H. und Karl Wohlgemuth (Hrsg.): China in der Weltwirtschaft, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 271, Hamburg 1996, S. 32.

¹⁸ Vgl. Oberheitmann, Andreas: China auf dem handelspolitischen Weg der weltwirtschaftlichen Integration. Zur Analyse des politischen und ökonomischen Nutzens eines Beitritts der VR China in die WTO, in: Bass, Hans H. und Karl Wohlgemuth (Hrsg.): China in der Weltwirtschaft, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 271, Hamburg 1996, S. 195.

Durch die Mitgliedschaft in der WTO käme die VR China in den Genuß der Meistbegünstigungsklausel (*most favoured nation, MFN*). Die MFN verpflichtet als eines der Grundprinzipien des GATT die Mitgliedstaaten der WTO, alle Vorteile, Begünstigungen, Befreiungen und Rechte bezogen auf den Handel mit Gütern, Dienstleistungen oder mit Rechten des geistigen Eigentums, die einem anderen Mitglied gewährt wurden, jedem anderen WTO-Partner zuzugestehen.¹⁹

Hinzu kommt, daß jährliche bilaterale Neuverhandlungen über Handelskonditionen entfallen. Zahlreiche Regierungen - insbesondere die der USA - mahnen bei bilateralen Handelsgesprächen häufig eine stärkere Einhaltung von Menschenrechten an. Diese Verknüpfung außen- und innenpolitischer Fragestellungen, die die chinesische Regierung als Einmischung in "innere Angelegenheiten" ablehnt, würde durch eine Mitgliedschaft in der WTO deutlich reduziert. Gleichzeitig sinken durch den Wegfall jährlicher Neuverhandlungen Unsicherheiten und Informationskosten der Handelspartner, so daß ein Anstieg des Außenhandelsvolumens Chinas zu erwarten ist.

Da China regelmäßig mit Antidumping-Vorwürfen verschiedener Handelspartner konfrontiert wird, verspricht sich die chinesische Regierung von der WTO-Mitgliedschaft die Beendigung von einseitigen Sanktionsmaßnahmen. Im Falle von Handelskonflikten kann gemäß Art. XXII und XXIII des GATT das Streitschlichtungsverfahren angerufen werden. Im Gegensatz zum GATT-1947, das ein positives Konsensverfahren im Falle von Handelskonflikten vorsah, ist mit dem Protokoll von Marrakesh (GATT-1994) das negative Konsensverfahren zur Streitschlichtung in Kraft getreten.²⁰ Mit anderen Worten: "The most striking aspect of the dispute-settlement mechanism is the fact that the dispute-settlement body's findings and their implementation cannot be blocked by any member; the mechanism is automatic."²¹

Zusammenfassend läßt sich konstatieren, daß die Exportchancen der VR China im Rahmen der WTO-Mitgliedschaft durch den Abbau von Wettbewerbsverzerrungen sowie einer Erhöhung der Transparenz im Außenhandelssektor deutlich steigen werden. Aus statischer Sicht wird das Wachstum des Außenhandelsvolumens die *terms of trade (tot)* allerdings nicht verbessern. Statt dessen wird bei der gegebenen Exportstruktur der VR China zunächst eine Verschlechterung der

¹⁹ Vgl. Senti, Richard: Die neue Welthandelsordnung. Ergebnisse der Uruguay-Runde, Chancen und Risiken, in: ORDO; Vol. 45 (1994a), S. 306.

²⁰ Vgl. Stoll, Peter-Tobias: Die WTO: Neue Welthandelsorganisation, neue Welthandelsordnung. Ergebnisse der Uruguay-Runde des GATT, in: Zeitschrift für Ausländisches Öffentliches Recht und Völkerrecht, Bd. 54 (1994), S. 272ff.

tot resultieren, da die Nachfrageelastizität arbeitsintensiver Massenprodukte gering ist und eine Ausweitung des Exportvolumens zwangsläufig zu einer Senkung der entsprechenden Weltmarktpreise führen wird.²² Aus dynamischer Perspektive wird der Import fortschrittlicher Technologien und westlichen Management-Know-hows einen gegenläufigen Effekt auf die *tot* haben. Seit Reformbeginn im Jahr 1978 macht die chinesische Regierung deutlich, daß der Zugang zu modernen Technologien ein zentrales Ziel der chinesischen Außenwirtschaftspolitik ist, um mittel- bis langfristig die technologische Lücke zu den Industrieländern zu verringern. Keidel geht davon aus, daß der technische Standard der chinesischen Industrie im Jahr 1978 lediglich dem der sowjetischen Industrie der 50er Jahre entsprach.²³ Derzeit hat die VR China jedoch infolge zum Teil restriktiver nationaler Exportkontrollen (COCOM-Liste) kaum freien Zugang zu verschiedenen Industriegütern diverser Handelspartner (insbes. USA).²⁴ Die mit der WTO-Mitgliedschaft verbundene zunehmende Integration in die Weltwirtschaft könnte den Zugang zu diversen Schlüsseltechnologien jedoch verbessern. Als Folge der Modernisierung der chinesischen Industrie könnte sich auch die Exportstruktur sukzessive zugunsten höherwertiger Industriegüter wandeln, so daß eine erneute Verbesserung der *tot* über die Exportpreisentwicklung zu erwarten wäre.²⁵ Im Jahr 1997 betrug der Anteil der Industriegüter am Exportvolumen 87%.²⁶

II.3 Prämissen des WTO-Beitritts aus chinesischer Sicht

Die Konditionen für einen WTO-Beitritt richten sich sowohl nach ordnungspolitischen Kriterien als auch nach dem Entwicklungsstand einer Volkswirtschaft. Da die VR China ihr gegenwärtiges ordnungspolitisches System als „sozialistische Marktwirtschaft“ definiert, ist aus chinesischer Sicht ein Beitritt als Staatshandelsland nicht akzeptabel. Diese ordnungspolitische Klassifizierung ist nicht unumstritten. Die EU hat erst im Dezember 1997 die Einordnung Chinas als Staatshand-

²¹ Kim Chulsu: Process of Accession to the World Trade Organization, in: Journal of Northeast Asian Studies, Vol. XV (1996), No. 3, S. 6.

²² Vgl. Bass, Hans H., 1996, S. 35f.

²³ Vgl. Keidel, Albert III: China's Economic System and Its Accession to the WTO, in: Journal of Northeast Asian Studies, Vol. XV (1996), No. 3, S. 48.

²⁴ Vgl. Presseamt des Staatsrats der Volksrepublik China: Über den chinesisch-amerikanischen Handelsausgleich, in: Beijing Rundschau, 1997, No. 14, S. VIff.

²⁵ Dieses Argument basiert darauf, daß "die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Industriegütern hoch ist, während die Einkommenselastizität der Nachfrage nach Primärgütern der Entwicklungsländer gering ist (Engelsches Gesetz, Substitution)", so daß die Nachfrage nach Industriegütern im Zeitverlauf schneller steigt. Adebahr, Hubertus und Wolfgang Maennig: Außenhandel und Weltwirtschaft, Außenwirtschaft, Bd. II, Berlin 1987, S. 245.

²⁶ Vgl. o. V.: China's Trade Surplus Jumps, in: Singapore Business Times (Internet Edition), 15.12.1997.

delsland offiziell aufgehoben.²⁷ Demgegenüber bezeichnen die USA die VR China unverändert als Staatshandelsland, wie beispielsweise die Anwendung des „*Jackson Vanik*“-amendment demonstriert (vgl. III.3).

Hinsichtlich des erreichten Entwicklungsniveaus der chinesischen Volkswirtschaft fordert die VR China ihre Anerkennung als Entwicklungsland. Sie käme somit in den Genuß der im GATT verankerten Sonderkonditionen für Entwicklungsländer²⁸ Mit Teil IV trat im Juni 1966 das Zusatzprotokoll über „Handel und Entwicklung“ in Kraft. Teil IV gliedert sich in drei Artikel, die die allgemeinen und speziellen Ausnahmen für Entwicklungsländer nennen. Als spezifische Ausnahme für Entwicklungsländer gelten „(1) die Befreiung der Entwicklungsländer vom Prinzip der Meistbegünstigung, (2) die Erlaubnis die wirtschaftliche Entwicklung in armen Ländern mit Sondermaßnahmen zu fördern, (3) die Aufhebung der Reziprozitätspflicht der Entwicklungsländer in Handelsverhandlungen mit Industriestaaten und (4) Ausnahmebestimmungen (sic.) in GATT-Sonderabkommen.“²⁹ Im Jahr 1979 wurde zusätzlich die *enabling clause* (Ermächtigungsklausel) in das GATT aufgenommen, in der die Konformität von Präferenzen für wirtschaftlich schwache GATT-Partner festgelegt ist.³⁰ Daneben haben Entwicklungsländer auf der Grundlage des Erziehungszollarguments gemäß Art. XVIII die Möglichkeit, Zölle zum Schutz junger Industrien zu erheben.³¹ Der gleiche Artikel gestattet die Einführung quantitativer Handelsbeschränkungen im Falle von Zahlungsbilanzdefiziten sowie die Ergreifung jeglicher Maßnahmen zur Unterstützung ausgewählter Industrien.³²

Neben den verlängerten Übergangsfristen für den Abbau von Zöllen und nichttarifären Handelshemmnissen sowie für eine Öffnung der Märkte im Rahmen des Gatt-1994³³ sind auch in den Bereichen des Geistigen Eigentums (*Trade-related Aspects of Intellectual Property Rights / TRIPS*) sowie des Dienstleistungshandels (*General Agreement on Trade in Services / GATS*), die als zweite und dritte „Säule“ der WTO zu einer stärkeren Liberalisierung des Welthandels beitragen,

²⁷ Vgl. o.V.: China Hails EC View of Its Market Status, in: Singapore Business Times (Internet Edition), 18.12.1997.

²⁸ Die folgende Auflistung erhebt keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Es sind nur die wichtigsten Ausnahmen genannt.

²⁹ Senti, Richard: GATT. Allgemeines Zoll- und Handelsabkommen als System der Welthandelsordnung, Zürich 1986, S. 315.

³⁰ Vgl. Senti, Richard: GATT-WTO. Die neue Welthandelsordnung nach der Uruguay-Runde, Zürich 1994b, S. 46f.

³¹ Vgl. The General Agreement on Tariffs and Trade, Art. XVIII, in: The Results of the Uruguay Round of Multilateral Trade Negotiations. The Legal Texts, Genf 1994, S. 511.

³² Vgl. Harders-Chen, Gretchen, 1996, S. 401.

³³ Vgl. dazu die ausführliche Darstellung von Senti, Richard, 1994b.

Sonderkonditionen für Entwicklungsländer vorgesehen. Zwar sind auch Entwicklungsländer aufgefördert, entsprechende Liberalisierungsschritte einzuleiten, doch haben sie Anspruch auf längere Übergangsphasen. Beispielsweise beträgt die für das TRIPS getroffene Anpassungsfrist (z.B. zur Einführung eines Mindestschutzes für Urheberrechte) für Industrieländer ein Jahr, für wirtschaftlich schwache Staaten fünf Jahre und für wirtschaftlich besonders schwache Länder elf Jahre.³⁴

Durch die Anwendung der genannten Ausnahmen erhofft sich die VR China eine Senkung des Liberalisierungsdrucks im Außenhandel. China hätte somit die Möglichkeit, das Tempo und den Umfang der außenwirtschaftlichen Liberalisierung den binnenwirtschaftlichen Reformschritten anzupassen. Die chinesische Führung betrachtet dies als eine wesentliche Voraussetzung, um einerseits den sozialen Konsens zu wahren und andererseits die Kontrolle über die Entwicklung der Wirtschaft zu behalten. Beide Aspekte hat die chinesische Regierung seit Beginn der Reformen als wesentliche Voraussetzungen zur Sicherung ihres politischen Führungsanspruchs betrachtet. Entsprechend werden keine außenwirtschaftlichen Reformen eingeleitet, die die Steuerbarkeit des chinesischen Wirtschaftssystems gefährden.³⁵ Diesbezüglich betonte die chinesische Außenhandelsministerin Wu Yi im Februar 1998: "Any country's opening-up and economic liberalization process should be set in accordance with its economic development level."³⁶ Aus chinesischer Sicht ist daher die Anerkennung des Status als Entwicklungsland von zentraler Bedeutung.

Es ist allerdings fraglich, ob China - im Falle eines Beitritts als Entwicklungsland - gut beraten ist, alle Ausnahmen in Anspruch zu nehmen. Die Vergangenheit hat gezeigt, daß solche Entwicklungsländer, die zahlreiche Sonderkonditionen beanspruchten und einen entsprechend hohen Protektionsgrad aufwiesen, signifikant niedrigere reale Wachstumsrate des BIP erreichten als Entwicklungsländer mit einer relativ liberalen Handelspolitik.³⁷ Daraufhin haben einige Entwicklungsländer im Verlauf der Uruguay-Runde angekündigt, auf eine Bevorzugung in bestimmten Bereichen zu verzichten. Ob die chinesische Führung, die in der gesamten Reformzeit kurzfristige Stabilitätsziele langfristigen Effizienzzielen unterordnete, sich diesem Trend anschließen würde, ist jedoch ungewiß.

³⁴ Vgl. Senti, Richard, 1994b, S. 124.

³⁵ Vgl. dazu Keidel, Albert III, 1996, S. 56 und Corbet, Hugh, 1996, S. 31.

³⁶ Zitiert nach Gao Wei: Country Has Its Timetable in Gradual Opening-up, in: China Daily (Internet Edition), 17.02.1998.

Allerdings ist anzumerken, daß die Forderung der chinesischen Regierung, China den Status eines "Entwicklungslandes" zuzubilligen, noch einen der zentralen Konflikte im Rahmen der Beitrittsverhandlungen bildet. Insbesondere die USA lehnen Chinas Begehren angesichts des großen Handelsvolumens und der für die nächsten Jahre erwarteten dynamischen Wirtschaftsentwicklung kategorisch ab.³⁸ Die VR China scheint diesbezüglich nicht dem typischen Bild eines Entwicklungslandes zu entsprechen. Tatsächlich belegt die VR China nach der Wohlstandsrankfolge der Vereinten Nationen (UNO) lediglich Rang 108 unter insgesamt 174 Ländern.³⁹ Das derzeitige Pro-Kopf-Einkommen der VR China beträgt etwa 550 US-\$ p.a. (damit liegt das Pro-Kopf-Einkommen der VR China knapp unter dem des Senegals) und der durchschnittliche pro-Kopf-Konsum etwa 275 US-\$ p.a.⁴⁰ Unter Verwendung eines pro-Kopf-Konsums von 1 US-\$ pro Tag, den die Weltbank als aktuelle Armutsgrenze definiert, fallen immer noch 300 Mio. Chinesen, d.h. 25% der Bevölkerung, unter die Armutsgrenze, so daß die VR China nach den Kriterien der Weltbank, der Vereinten Nationen und der Asian Development Bank als Entwicklungsland zu bezeichnen ist.⁴¹ Die WTO selbst nennt keine eindeutigen Kriterien, nach denen ein Land als Entwicklungsland klassifiziert wird, akzeptiert aber die Einstufung durch die Vereinten Nationen.⁴²

II.4 Vorleistungen der VR China - Wo steht China heute?

Die VR China hat im Rahmen ihrer Beitrittsverhandlungen verschiedene Liberalisierungsschritte eingeleitet, von denen zur Charakterisierung des Status-quo nachfolgend die wichtigsten genannt werden sollen, um die Bereitschaft zur Liberalisierung zu überprüfen.

Laut Artikel 15 des chinesischen Außenhandelsgesetzes (vom Ständigen Ausschuß des VIII. Nationalen Volkskongreß am 12.05.1994 ratifiziert) gilt in der VR China der "Grundsatz des freien Warenverkehrs", sofern Ein- und Ausfuhr nicht per Gesetz anders geregelt werden. Die Be-

³⁷ Vgl. Bender, Dieter: Die Entwicklungsländer in der neuen Welthandelsorganisation, in: Frenkel, Michael und Dieter Bender (Hrsg.): GATT und neue Welthandelsordnung. Globale und regionale Auswirkungen, Wiesbaden 1996, S. 124.

³⁸ Vgl. o.V.: Chinas WTO-Beitritt näherrückend?, in: NZZ, Nr. 40, 18.02.1998, S. 9.

³⁹ Vgl. DIHT: Direktinvestitionen in China. Ein Handbuch für den Mittelstand, Shanghai 1997, S. 33.

⁴⁰ Vgl. China aktuell, November 1997, S. 1151/27.

⁴¹ Vgl. DIHT, 1997, S. 32 und Jan Hung-ji: The PRC's Bid to Enter the GATT/WTO, in: Issues & Studies, Vol. 33, No. 6 (June 1997), S. 44f.

⁴² Marrakesh Agreement Establishing the World Trade Organization, Art. XI.2, a.a.O., S. 15.

schränkung der Ein- und Ausfuhr sind gemäß Artikel 16 jedoch grundsätzlich möglich.⁴³ Außenhandel wird gemäß Art. 9 des Außenhandelsgesetzes nur von lizenzierten Unternehmen betrieben. Während zu Reformbeginn der Außenhandel über 12 zentral kontrollierte Einheiten abgewickelt wurde, waren 1996 bereits 7000 Unternehmen autorisiert. Direkten Außenhandel können außerdem Produktionsunternehmen mit Auslandskapital treiben.⁴⁴ Von einem freien Außenhandel kann aber noch nicht gesprochen werden.

Der durchschnittliche Im- und Exportzollsatz der VR China ist seit 1992 von 43,2% auf 17% gesunken und liegt damit etwa 5 Prozentpunkte über dem Durchschnittsniveau der Entwicklungsländer.⁴⁵ Jiang Zemin hat angekündigt, den Durchschnittszollsatz bis zum Jahr 2000 – in Übereinstimmung mit den Zollauflagen der WTO für Entwicklungsländer – auf 15% zu senken. Bis zum Jahr 2005 ist eine weitere Zollreduktion auf 10% geplant.⁴⁶ Allerdings ist die chinesische Zolltarifstruktur durch ein teilweise hohes Niveau und eine relativ hohe Ausdifferenzierung gekennzeichnet. Aus entwicklungsstrategischen Gründen konzentrieren sich Einfuhrerleichterungen auf wichtige Rohstoffe, Investitionsgüter und Energie, während die aufstrebende nationale Konsumgüterindustrie durch prohibitive Zölle geschützt wird. Insbesondere die PKW-Industrie wird mit Zöllen zwischen 110 und 150% geschützt.⁴⁷ Darüber hinaus gehören PKW zu den 53 Produkten für die Einfuhrquoten bestehen.⁴⁸ Die chinesische Seite hat jedoch im August 1997 eingewilligt, Importquoten für PKW und Minibusse innerhalb von 8 Jahren abzuschaffen, wobei die Importquoten um 8 und 12% gesteigert werden.⁴⁹ Kürzere Übergangsphasen gelten für weitere Produkte und die VR China sicherte zu, Importquoten für 66 Produkte (u.a. Zucker, Zigarren, Baumwolle)

⁴³ Artikel 16 sieht in folgenden Fällen Beschränkungen der Einfuhr vor: (1) zur Wahrung der Sicherheit des Staates oder des gesellschaftlichen Interesses; (2) zum Aufbau oder beschleunigten Aufbau einer bestimmten inländischen Industrie, (3) für jegliche Art landwirtschaftlicher, viehwirtschaftlicher und fischereiwirtschaftlicher Produkte; (4) zur Gewährleistung der internationalen finanziellen Stellung des Landes und zum Schutz des Gleichgewichts der Zahlungsbilanz; (5) zur Erfüllung internationaler Verträge oder Abkommen, die die VR China geschlossen hat. Beschränkungen der Ausfuhr erfolgen: (1) zur Wahrung der Sicherheit des Staates oder des gesellschaftlichen Interesses; (2) bei inländischen Versorgungsmängeln oder zum effektiven Schutz inländischer Rohstoffe; (3) wenn die Aufnahmefähigkeit eines Marktes oder Gebietes, das beliefert wird, beschränkt ist; (4) zur Erfüllung internationaler Verträge oder Abkommen, die die VR China geschlossen hat. Vgl. Außenhandelsgesetz der VR China, in: Heuser, Robert (Hrsg.): Wirtschaftsreform und Gesetzgebung in der Volksrepublik China. Texte und Kommentare, Mitteilungen des Instituts für Asienkunde, Nr. 264, Hamburg 1996, S. 378.

⁴⁴ Vgl. Moore, Thomas G.: China as a Latecomer: Toward a Global Logic of the Open Policy, in: Journal of Contemporary China, Vol. 5 (1996), No. 12, S. 190.

⁴⁵ Vgl. DIHT, 1997, S. 210ff. und Trade Minister on China's Foreign Trade and World Trade in 1997, in: <http://www.chinaeco.com/>.

⁴⁶ Vgl. o.V.: Beijing to Offer Tariff Cuts to WTO, in: Hong Kong Standard (Internet Edition), 18.02.1998; Trade Minister on China's Foreign Trade and World Trade in 1997, a.a.O. und o.V.: Chinas Markt weiterhin schwer zugänglich, in: FAZ, 20.01.1998, Nr. 16, S. 11.

⁴⁷ Vgl. Bass, Hans H., 1996, S. 41f.

⁴⁸ Vgl. DIHT, 1997, S. 210ff.

⁴⁹ Vgl. China aktuell, August 1997, S. 748.

im Falle des WTO-Beitritts sofort abzuschaffen.⁵⁰ Westliche Industrieländer kritisieren vor allem die restriktive Importpolitik bei PKWs, ohne dabei zu bedenken, daß die chinesische Automobilproduktion von sino-ausländischen Joint Ventures dominiert wird.⁵¹ Somit profitieren im wesentlichen die ausländischen Produzenten von den bestehenden Importquoten.

Importe werden unter anderem durch Inspektionsauflagen behindert. Seit 1997 werden Sicherheitszertifikate für den Import ausländischer Kapitalgüter wie Wasserboiler, Druckkessel, Leitungen oder Turbinenhäuschen verlangt, die von chinesischen Inspektoren im Herkunftsland ausgestellt werden müssen. Die ausländischen Unternehmen sind verpflichtet, die Kosten zu übernehmen.⁵² Einfuhrlicenzen werden beispielsweise für den Import von Getreide, Pflanzenöl, Wein, kohlenstoffhaltige Getränke sowie Chemikalien, die zur Produktion von Drogen oder chemischen Waffen verwendet werden können, benötigt.⁵³ Die chinesische Regierung hat angekündigt, alle Importlicenzen innerhalb von fünf Jahren nach WTO-Beitritt abzuschaffen.⁵⁴

Exportpläne wurden 1991 abgeschafft und Exportquoten und -licenzen betrafen 1992 nur noch 15% der chinesischen Exporte.⁵⁵ Allerdings erhöhen zahlreiche Preissubventionen für verschiedene Inputs und Zinssubventionen sowie Exportfördermaßnahmen, die insbesondere den Staatsbetrieben zugestanden werden, die Exportchancen der chinesischen Unternehmen. Die dynamischsten Exportbranchen (Spielzeug, Kleidung, Sportartikel etc.) wurden aber lediglich in geringem Umfang durch Exportfördermaßnahmen begünstigt.⁵⁶ Auch sino-ausländische Joint Ventures in den Sonderwirtschaftszonen und Entwicklungszonen profitieren von Steuerfreistellungen und Ermäßigungen bei gleichzeitiger Erfüllung von Exportquoten.⁵⁷ Zollermäßigungen und -befreiungen gewährt die chinesische Zollbehörde vor allem Unternehmen in den Sonderwirtschaftszonen, Zollverschlußgebieten oder Hochtechnologie-Entwicklungszonen sowie für Importe von Joint-Ventures und reinen ausländischen Tochtergesellschaften.⁵⁸ Zur Beschleunigung des technologischen Aufholprozesses hat die VR China den meisten westlichen Unternehmen den

⁵⁰ Vgl. Williams, Frances: China. Slow Progress for WTO Entry, in: Financial Times (Internet Edition), 01.08.1997.

⁵¹ Allein der VW-Konzern besitzt einen Marktanteil von mehr als 50%. Vgl. o.V.: Volkswagen erwartet stabiles Asiengeschäft, in: FAZ, 03.02.1998, Nr. 28, S. 19.

⁵² Vgl. o.V.: Chinas Markt weiterhin schwer zugänglich, a.a.O., S. 11.

⁵³ Vgl. DIHT, 1997, S. 210ff.

⁵⁴ Vgl. Anderson, Kym: On the Complexities of China's WTO Accession, in: The World Economy, Vol. 20, No. 6 (September 1997), S. 770.

⁵⁵ Vgl. Moore, Thomas G., 1996, No. 12, S. 191 und Bass, Hans H., 1996, S. 33.

⁵⁶ Vgl. Moore, Thomas G., 1996, S. 196.

⁵⁷ Vgl. Bass, Hans H., 1996, S. 38.

⁵⁸ Vgl. DIHT, 1997, S. 210ff.

chinesischen Markt durch die Produktion vor Ort geöffnet, noch ehe die chinesischen Firmen selbst eine dominierende Marktposition aufbauen konnten. So konnten Anfang der 90er Jahre etwa 2/3 des chinesischen Exportbooms den ausländischen Unternehmen zugerechnet werden, von Januar bis November 1996 entfielen immerhin noch 46,8% des Außenhandelsvolumens auf *Foreign Invested Enterprises*.⁵⁹

Es ist zu konstatieren, daß die VR China diverse Vorleistungen für einen WTO-Beitritt erbracht und die Bereitschaft zu weiteren Liberalisierungsschritten signalisiert hat. Im folgenden Kapitel ist zu überprüfen, ob die Amerikaner ordnungspolitische Bedenken haben oder das von chinesischer Seite gebotene "Eintrittsgeld" - auf der Basis politischer oder ökonomischer Motive - als noch ungenügend erachten.

III. Die amerikanische Position zum chinesischen Beitrittsgesuch

Die Haltung der USA gegenüber dem Beitrittsbegehren der VR China ist vor allem aus historischer Perspektive zu begreifen. Als einzige Nation ging Amerika wirtschaftlich und politisch gestärkt aus dem 2. Weltkrieg hervor. Lediglich während der 70er und 80er Jahre verloren die USA infolge der Ölkrise, des Zusammenbruchs des Systems von Bretton Woods sowie der verschärften Konkurrenz durch japanische und europäische Anbieter auf dem Weltmarkt vorübergehend ihre alleinige Hegemonialstellung. Nach dem Zusammenbruch der Sowjetunion gelten die USA erneut als politisch bestimmende Weltmacht. Der derzeit starke US-\$ trägt zum Selbstbewußtsein der Amerikaner bei⁶⁰, die inzwischen wieder eine uneingeschränkte Vormachtstellung für sich in Anspruch nehmen.

III.1 Politische Ziele

Der Economic Report of the President 1997 widmet der Führungsposition der USA in der Welt das Kapitel: „American Leadership in the Emerging Global Economy“.⁶¹ Die USA definieren ihre

⁵⁹ Vgl. Moore, Thomas G., 1996, S. 192 und Zhang Yan: Foreign Trade to Set Record this Year, in: <http://www.chinaeco.com/>, 16.12.1997.

⁶⁰ Vgl. Kaps, Carola: Die zaudernde Ordnungsmacht. Amerika in der Weltwirtschaft, in: FAZ, 05.01.1998, Nr. 3, S. 11.

⁶¹ Economic Report of the President, Transmitted to the Congress, Washington, D.C., February 1997, S. 235ff.

Führungsrolle in der Welt umfassend, indem sie vier Grundpfeiler benennen: den politischen, wirtschaftlichen, technologischen und sicherheitspolitischen.⁶² Dabei bestehen jeweils enge Wechselwirkungen. Für die USA bedeutet eine aufstrebende Wirtschaftsmacht wie China somit eine Gefährdung ihrer Hegemonialstellung. „China, for the Americans, ..., with its rapidly expanding economy and diplomatic clout, the country is a potential rival on world stage.“⁶³ Außerdem betrachtet die amerikanische Regierung die von chinesischer Seite geäußerten Vorbehalte gegenüber einem alleinigen Führungsanspruch der USA (vgl. II.1) und einer Eingliederung Chinas in eine amerikanisch dominierte Weltordnung mit Skepsis. In diesem Zusammenhang kritisierte Jim Hoagland in einem Kommentar in der *Washington Post* "Chinas unwillingness to be constrained by American rules".⁶⁴ Eine im Auftrag des Pentagon erstellte Studie warnt sogar vor der potentiellen Bereitschaft Chinas in einen Krieg mit den USA einzutreten.⁶⁵

Die Gestaltung der außenwirtschaftlichen Beziehungen zwischen der derzeit stärksten Wirtschaftsmacht und der am schnellsten expandierenden Volkswirtschaft ist von dem beiderseitigen politischen Interesse überlagert, die gegenwärtige und zukünftige Machtverteilung möglichst zum eigenen Vorteil zu beeinflussen. Eine potentielle Schwächung der Wettbewerbsposition durch die chinesische Konkurrenz ist für die USA inakzeptabel. Hinzu kommt die Befürchtung der USA, daß ein WTO-Beitritt Chinas - ähnlich wie im Falle Brasiliens und Indiens - eine weitere Stärkung der Position der Entwicklungsländer zur Folge hätte.

Eine rational handelnde Regierung wird vor dem Hintergrund einer für die Zukunft erwarteten Machtverschiebung ihre gegenwärtige politische und wirtschaftliche Überlegenheit nutzen, um zukünftige Rahmenbedingungen im Dienste eigener Zielvorstellungen zu gestalten. Dabei gewinnt die Handelspolitik an Bedeutung. Wie Bruce Stokes in einer vom *Council on Foreign Relations* herausgegebenen Studie darlegte, werden geopolitische zunehmend durch geökonomische Maßnahmen verdrängt.⁶⁶ Entsprechend üben die USA im Rahmen bilateraler Verhandlungen Einfluß auf die wirtschaftlichen Spielregeln in der VR China aus (vgl. Kap. III.4). Die Tatsache, daß die

⁶² Vgl. Hasse, Rolf und Thomas Koch, 1990, S. 363.

⁶³ Crowell, Todd und David Hshieh: *Staying the Course. As Premier Li Peng Welcomes Vice President Gore, America Wonders if China is Friend or Foe*, in: *Asiaweek (Internet Edition)*, 24.01.1998; dazu auch Natorp, Klaus: *Supermächte von morgen?*, in *FAZ*, 04.03.1998, Nr. 53, S. 16.

⁶⁴ Zitiert nach Saludo, Ricardo: *Eye Beholder of the Beholder. Is the U.S. Media Demonizing China? The Answer Isn't a Simple Yes or No*, in: *Asiaweek (Internet Edition)*, 04.04.1997.

⁶⁵ Pillsbury, Michael: *Dangerous Chinese Perceptions. The Implications for Department of Defence*, zitiert nach o.V.: *China has Dangerously Wrong Perceptions about US. Report*, in: *Singapore Business Times (Internet Edition)*, 09.03.1998.

USA bislang den Übergang zu multilateralen Verhandlungen mit der VR China innerhalb der WTO - trotz anders lautender offizieller Stellungnahmen (vgl. Kap. I) - ablehnt, läßt vermuten, daß die amerikanische Regierung derzeit bilateralen Verhandlungen höhere Erfolgchancen einräumt.

III.2 Ökonomische Ziele

Die Erreichung und Wahrung internationaler Wettbewerbsfähigkeit ist ein wesentliches Ziel jeder Volkswirtschaft. Nach eigener Einschätzung genießen die Vereinigten Staaten eine seit drei Jahrzehnten nicht mehr erreichte wirtschaftliche Stärke.⁶⁷ Ein wichtiger Indikator für die Wettbewerbsfähigkeit ist die Arbeitsmarktsituation. Seit Beginn der Administration Clinton 1993 wurden 14 Millionen Arbeitsplätze geschaffen, davon allein 3,2 Millionen im Jahr 1997.⁶⁸ Die Erhaltung und Schaffung weiterer Arbeitsplätze ist auch zukünftig ein zentrales wirtschaftspolitisches Ziel. Im Zuge der Globalisierung und der damit verbundenen Verlagerung von Produktionsstätten sowie steigender internationaler Konkurrenz, fordern amerikanische Gewerkschaften die Sicherung heimischer Arbeitsplätze. Proteste richten sich insbesondere gegen Billigimporte aus China.⁶⁹ Unberücksichtigt bleibt bei diesem Vorwurf die Tatsache, daß bereits jetzt 170.000 amerikanische Arbeitsplätze von Exporten nach China abhängen.⁷⁰

Als weiterer Indikator für die internationale Wettbewerbsfähigkeit einer Volkswirtschaft gilt das Handelsbilanzsaldo. Das Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber der VR China ist seit Ende der 80er Jahre kontinuierlich gewachsen (vgl. Tab.1), so daß die amerikanische Regierung zur Reduzierung des Handelsbilanzdefizits eine aggressive Handelspolitik verfolgt.⁷¹

Tabelle 1: Bilaterales Handelsbilanzdefizit der USA gegenüber China in Mrd. US-\$, 1987-1997

Jahr	1987	1988	1989	1990	1991	1992	1993	1994	1995	1996	1997
USA	2,8	3,50	6,23	10,42	12,69	18,31	22,77	29,30	33,61	39,24	49,74

Quelle: US Department of Commerce

⁶⁶ Vgl. Dale, Reginald: US Grows More Fearful of World Trade, in: Singapore Business Times (Internet Edition), 13.03.1998.

⁶⁷ Vgl. Economic Report of the President 1997, S. 17

⁶⁸ Vgl. Kaps, Carola: Zwei Drittel aller Amerikaner arbeiten, in: FAZ, 12.01.1998, Nr. 9, S. 17.

⁶⁹ Vgl. o.V.: Friend or Foe?, in: The Economist (Internet Edition), 27.10.1997.

⁷⁰ Vgl. China aktuell, Mai 1997, S. 419.

⁷¹ Vgl. o.V.: Verschlechterte Handelsbilanz der USA, in: NZZ, 20.02.1997, Nr. 42, S. 9.

Die Amerikaner führen ihr bilaterales Handelsbilanzdefizit vor allem auf unfaire Handelspraktiken, mangelnde Transparenz und eine bisher unzureichende Marktöffnung Chinas zurück. Entsprechend betrachtet die amerikanische Seite bilaterale Initiativen und Übereinkommen, aber auch die Beitrittsverhandlungen der WTO selbst als geeignetes Instrument, den chinesischen Markt für amerikanische Produkte zu öffnen: "We will continue to pursue market opening initiatives on a broad scale for U.S. goods, services, and agricultural products through the WTO accession process and bilateral initiatives and agreements."⁷²

Die chinesische Regierung begegnet diesen Vorwürfen mit dem Hinweis, daß die USA selbst zu ihrem Handelsbilanzdefizit beitragen. Die von den Chinesen nachgefragte Hochtechnologie wie Nuklearenergietechnik und elektronische Komponenten unterliegen noch immer strengen amerikanischen Exportkontrollen. Der chinesische Staatsrat konstatierte in seinem Weißbuch über die chinesisch-amerikanische Handelsbilanz: "Es macht (...) keinen Sinn, wenn die amerikanische Seite einerseits das Problem des Handelsbilanzdefizits gegenüber China unterstreicht, während sie andererseits nicht bereit ist, ihre Exportkontrolle gegenüber China zu lockern."⁷³ Die Kritik der chinesischen Seite wird durch die Tatsache untermauert, daß beispielsweise Japan und die EU jeweils eine positive Handelsbilanz mit der VR China aufweisen und folglich der grundsätzliche Vorwurf der Marktabschottung ungerechtfertigt ist. Hinzu kommt, daß bereits die Hälfte der 100 größten amerikanischen Unternehmen in der VR China präsent sind.⁷⁴

III.3 Das "*Jackson-Vanik*"-amendment als Kern der amerikanischen Chinapolitik

Die Clinton-Administration erkennt durchaus an, daß China im Hinblick auf den Antrag zum WTO-Beitritt einige Vorleistungen erbracht hat, betrachtet aber die Voraussetzungen für einen Beitritt "*on commercially viable terms*" noch nicht als erfüllt.⁷⁵ Zudem befürchtet die USTR Charlene Barshefsky, daß neue Handelsbarrieren die alten ersetzen werden.⁷⁶

⁷² "The process of negotiating the terms of China's accession to the WTO is a major focus of our efforts to expand market access for U.S. exports..." United States Trade Representative General Counsel Esserman 11/4 Remarks on China, WTO (China's WTO Accession Must be Commercially Meaningful), 04.11.1997 <http://www.usia.gov/regional/ea/uschina/chinawto.htm>.

⁷³ Presseamt des Staatsrats der VR China, 1997, S. VIII.

⁷⁴ Vgl. Gluckman, Ron: The Americanization of China. Forget Politics. U.S. Culture has Invaded the Mainland and the Chinese will Never be the Same, in: Asiaweek (Internet Edition), 04.07.1997.

⁷⁵ Vgl. Transcript: Robert Rubin, a.a.O., 26.09.1997.

⁷⁶ Vgl. Harders-Chen, Gretchen, 1996, S. 408. In einem anderen Zusammenhang betonte der chinesische Dissident Wei Jingsheng zur Glaubwürdigkeit der Kommunistischen Partei Chinas: "They can make any promises and

Die gegenwärtige Handelspolitik der USA gegenüber China baut auf Title IV des Trade Act von 1974 auf, der "*non-market economies*" von der Anwendung der "*unconditional MFN*" ausschließt. Unter Bezugnahme auf Section 402 und 409 des Trade Act, bekannt als "*Jackson-Vanik*"-amendment, besteht jedoch die Möglichkeit, diesen Staaten eine "*conditional MFN*" und damit die Behandlung von Importen gemäß "column 1 of the Harmonized Tariff Schedule of the U.S." Trade Act" einzuräumen.⁷⁷

Das 1974 in Kraft getretene "*Jackson-Vanik*"-amendment war ursprünglich ein Instrument der amerikanischen Außenpolitik gegenüber der Sowjetunion. „The idea was to withhold MFN treatment until the Soviet Unions lifted restrictions on Jewish emigration.“⁷⁸ Später wurde die Anwendung des "*Jackson-Vanik*"-amendments auf alle Staaten des Ostblocks ausgeweitet. Seither gewährt die amerikanische Regierung den "*non-market economies*" unter zwei Bedingungen den MFN-Status:

- (1) Wenn die jeweiligen Staaten den Anforderungen des "*Jackson-Vanik*"-amendments entsprechen (dies gilt zur Zeit für Rußland und die Mongolei);
- (2) wenn der Präsident das "*Jackson-Vanik*"-amendment gemäß Section 402 im Zuge einer jährlichen Überprüfung außer Kraft setzt.⁷⁹

Es ist offensichtlich, daß im Falle der VR China das Interesse der USA nicht darin liegt, die Auswanderungspolitik Chinas zu liberalisieren. So bemerkte Deng Xiaoping anlässlich eines Besuchs bei US-Präsident Carter bereits 1979 zur Anwendung des "*Jackson-Vanik*"-amendments: "If you want me to release ten million Chinese to come to the United States, I'd be glad to do so."⁸⁰ Faktisch geht es um die Erfüllung nationaler Sicherheits- und Handelsinteressen sowie um humanitäre Forderungen der USA, wobei Präsident Clinton im Jahr 1994 die Anbindung des MFN-Status an Menschenrechtsauflagen beendete.⁸¹ Nach Einschätzung des amerikanischen *Under-Secretary for Economic and Business Affairs* Stuart Eizenstat ist die entscheidende Frage für die Gewährung

they can go back on any promises." Beck, Simon: Don't Be Fooled by Beijing, Wei Warns Clinton, in: South China Morning Post (Internet Edition), 10.12.1997.

⁷⁷ Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State: Most Favored Nation Treatment, June 17, 1997, <http://www.state.gov/www/regions/eap/fs-mfn>.

⁷⁸ Corbet, Hugh, 1996, No. 3, S. 28. Interessant ist die Haltung einflußreicher jüdischer Organisationen in den USA, die die Verknüpfung des MFN mit der Frage von Menschenrechtsfragen, insbesondere der Möglichkeit der Emigration von Juden, als kontraproduktiv bezeichneten, siehe dazu: Willkie II, Wendell L.: Why does MFN Dominate America's China Policy?, in: Beyond MFN. Trade with China and American Interests, Lilley, James R. and Wendell L. Willkie II (eds.), Washington, D.C. 1994, S. 122.

⁷⁹ Vgl. Bureau of Public Affairs, U.S. Department of State, 17.06.1997, a.a.0

⁸⁰ Willkie II, Wendell L., 1994, S. 122.

⁸¹ Hussain, Abid. M.: Engaging China, Spring 1997, <http://darkwing.uoregon.edu/>.

des MFN-Status Chinas: "What is best for American workers, American business, American consumers, and American foreign policy interests in Asia?"⁸²

Derzeit wird nur wenigen Ländern wie Lybien, Irak und Nord Korea der MFN-Status vorenthalten.⁸³ In diesem Zusammenhang stellt sich die Frage, wie die jährliche, stark emotional beeinflusste Diskussion um die Gewährung des MFN-Status Chinas zu erklären ist. Chinas noch unvollendete Systemtransformation scheidet als Erklärung aus, da beispielsweise Bulgarien und die Mongolei ihre Beitrittsverhandlungen zur WTO abgeschlossen haben. Menschenrechtsverletzungen in der VR China sind nicht erst seit dem "Tian-An-Men-Zwischenfall" (1989) unbestritten. Vor dem Hintergrund der Handelsbeziehungen der USA mit Nigeria und anderen Staaten, denen wider besseren Wissens keine Menschenrechtsverletzungen vorgeworfen werden, scheinen die "Anti-China"-Kampagnen der US-Regierung politisch und wirtschaftlich motiviert zu sein. Schließlich dürfte auch Chinas Beteiligung am Waffenhandel angesichts der syrischen Aktivitäten kein hinreichender Grund für die "Sonderbehandlung" Chinas sein.⁸⁴ Es ist evident, daß die Rechtfertigung der Chinapolitik der amerikanischen Regierung nicht konsistent ist.

Zudem ist der Entzug des MFN-Status im Rahmen jährlicher Verhandlungen nicht länger als glaubwürdige Sanktion eines Fehlverhaltens der Chinesen zu betrachten, da die damit verbundenen Kosten für die USA zu hoch wären. Die Einfuhrzölle chinesischer Importe würden von durchschnittlich 6 auf 44% steigen.⁸⁵ Eine Weltbankanalyse hat ergeben, daß amerikanische Konsumenten im Jahr 1994 zusätzlich 14 Mrd. US-\$ hätten aufwenden müssen, um chinesische Importe durch Produkte anderer Länder zu ersetzen.⁸⁶ "China on the other hand is in the unique position of being a large buyer from a number of eager sellers. It knows that if the U.S. revokes MFN status, it could simply import goods from other countries."⁸⁷

⁸² Eizenstat, Stuart, 18.06.1997, a.a.O.

⁸³ Vgl. Rep. Bereuter's Remarks At 5/29 Manufactureres Meeting (Bereuter Calls Jackson-Vanik amendment Outdated), May 29, 1996, http://www.usis-israel.org.il/publish/econews/1996/ecomay_eco529a.htm

⁸⁴ Rep. Bereuter, 29.05.1996, a.a.O.

⁸⁵ Bureau of Public Affairs, 17.06.1997, a.a.O. Diese Hochzollpolitik käme einem Rückfall in Zeiten des Smoot-Hawley Tariff Act von 1930 gleich, der die USA in ein ökonomisches Chaos stürzte. Mit der Erhöhung des durchschnittlichen Zollsatzes auf ca. 60% und den entsprechenden Retorsionsmaßnahmen der Handelspartner – wie sie auch von China zu erwarten wären –, sanken die Exporte von 1930 bis 1934 von 5,2 auf 1,7 Milliarden US-\$. Die Importe gingen von 4,4 auf 1,5 Milliarden US-\$ zurück. Vgl. Rawley, Charles K., Willem Thorbecke and Richard E. Wagner: Trade Protectionism in the United States, Brookfield, VE 1995, S.160.

⁸⁶ Vgl. Presseamt des Staatsrates der Volksrepublik China, 1997, S. II.

⁸⁷ Hussain, Abid. M., 1997, a.a.O.

Die Anwendung des "*Jackson-Vanik*"-amendments hat zugleich negative Rückwirkungen auf die Beitrittsverhandlungen Chinas zur WTO. Gemäß Art. XIII des Marrakesh Agreements können die USA der VR China auch nach ihrem Beitritt den dauerhaften (permanent) MFN-Status vorenthalten. Da in diesem Fall der Status-quo der bilateralen Handelsbeziehungen unverändert bliebe, schwächt die Anwendung des "*Jackson-Vanik*"-amendments die amerikanische *bargaining*-Position.⁸⁸ Vor dem Hintergrund der hier dargelegten Chinapolitik ist zu überprüfen, welche handelspolitischen Streitfragen die Beziehungen zwischen den USA und der VR China derzeit problematisieren und den WTO-Beitritt Chinas verzögern.

III.4 Handelspolitische Streitpunkte zwischen den USA und China: ausgewählte Fallbeispiele

Um die Position der USA transparent zu machen, ist eine vertiefende Untersuchung des chinesischemerikanischen Handelskonflikts in den Bereichen Geistiges Eigentum, Agrar- und Textilhandel aufschlußreich. Die ausgewählten Bereiche bieten sich aus zwei Gründen an: Erstens handelt es sich um Liberalisierungsbereiche, die erst mit der Uruguay-Runde in das GATT-Regelwerk aufgenommen bzw. neu diskutiert wurden, so daß sowohl die internationale Aufmerksamkeit als auch der Handlungsbedarf relativ groß sind. Zweitens haben sich insbesondere die USA für die Regelung dieser Bereiche eingesetzt und fordern inzwischen über die WTO hinausgehende Liberalisierungsschritte.⁸⁹

Geistiges Eigentum

"Das geistige Eigentum als Instrument der Förderung und des Schutzes von Innovationen gewann auf dem Weltmarkt in dem Maße an Bedeutung, in dem die Industrieländer im Wettbewerb untereinander und mit wettbewerbsfähigen Industrien einiger Entwicklungsländer ihre zuvor unangefochtene Vormachtstellung verloren."⁹⁰ Unter Berücksichtigung der oben dargestellten politischen und wirtschaftlichen Konkurrenz zwischen den USA und der VR China ist nachvollziehbar, daß die USA den Schutz des Geistigen Eigentums im Rahmen bilateraler Verhandlungen mit der VR

⁸⁸ "Our negotiators demand that China must liberalize its economy, protect intellectual property rights and become a responsible member of the WTO - yet then - in the same breath - say the US will not apply any of the terms of that agreement to them even if China does all that we ask!" Bereuter, 29.05.1996, a.a.O.

⁸⁹ Vgl. Bourbeau, Heather: WTO. US Seeks Tougher Trade Rules, in Financial Times (Internet Edition), 03.03.1998.

⁹⁰ Stoll, Peter-Tobias, 1994, S. 312f.

China vehement - und wesentlich konsequenter als beispielsweise im Falle Japans, Süd-Koreas und Taiwans - einfordern.⁹¹ Um den Schutz geistigen Eigentums zu verbessern, haben die USA seit 1989 unter Androhung von Strafzöllen auf ausgewählte chinesische Exportwaren die chinesische Regierung unter Druck gesetzt.

Bis heute hat die chinesische Regierung verschiedene internationale Übereinkünfte zum Schutz geistigen Eigentums unterzeichnet und entsprechende Gesetze zur nationalen Umsetzung verabschiedet. Der Patentschutz in der VR China richtet sich nach der 1985 unterzeichneten "Pariser Verbandsübereinkunft zum Schutz des gewerblichen Eigentums" und dem 1993 geschlossenen "Vertrag über die internationale Zusammenarbeit auf dem Gebiet des Patentwesens". Zum Schutz von Handelsmarken ratifizierte die chinesische Regierung 1989 das "Madriider Abkommen über die internationale Registrierung von Fabrik- und Handelsmarken" und 1994 das "Nizzaer Abkommen über die internationale Klassifikation der Waren und Dienstleistungen für die Eintragung von Marken". Am 1. Juli 1993 erfolgte die Verabschiedung des ersten Nationalen Markengesetzes. Urheberrechte werden durch die 1992 unterzeichnete "Berner Übereinkunft zum Schutz von Werken der Literatur und Kunst" und das "Welturheberrechtsabkommens" sowie durch das 1991 erlassene nationale Urheberrechtsgesetz geschützt.⁹² Damit entspricht das chinesische Regelwerk weitgehend dem TRIPS-Übereinkommen. Die VR China hat zugesichert, im Falle eines WTO-Beitritts das nationale Recht in vollständige Übereinstimmung mit dem TRIPS zu bringen. Doch selbst wenn eine solche Umsetzung erfolgen sollte, sind Sanktionen von seiten der USA nicht ausgeschlossen. Im Rahmen des *special 301* (einer Erweiterung der *section 301* des amerikanischen Handelsgesetzes von 1974 im Jahr 1988)⁹³ setzen die Amerikaner einen eigenen Standard für den Schutz geistigen Eigentums: „A country may be identified as denying adequate and effective IPR (*intellectual property rights*) protection, even if it is in compliance with the TRIPS Agreement.“⁹⁴ Aus amerikanischer Sicht steht die Gesetzgebung des *section 301* im Einklang mit der WTO Rechtsprechung.⁹⁵ Der „Trade Policy Review Body“ der WTO gelangt diesbezüglich zu einem anderen Fazit. Die *section 301* sei Ausdruck eines in den USA noch immer vorherrschenden

⁹¹ Vgl. Overholt, William, 1993, S. 261.

⁹² Vgl. DIHT, 1997, S. 240ff.

⁹³ Vgl. Schnabl, Gunther und Indira Gurbaxani: Zielsetzungen und Strategien im japanisch-amerikanischen Handelskonflikt, Tübinger Diskussionsbeitrag, Nr. 114, November 1997, S. 5f. und Section 301 of the 1974 Trade Act, <http://www.ita.doc.gov/legal/301.html>.

⁹⁴ Section 301 Of The 1974 Trade Act, a.a.O.

⁹⁵ Vgl. Charles D. Lake II und Dewey Ballantine: Japan's "Monzenbarai" Trade Policy. Is MITI Trying to Kill Section 301?, 27.03.1996, <http://www.nmjc.org/jiap/policy/lake.html>.

den Unilateralismus. In diesem Zusammenhang wird die hohe Anzahl bilateraler Vereinbarungen der USA angeprangert.⁹⁶

Die amerikanische Softwareindustrie beklagte im Jahr 1995 Verluste in Höhe von etwa 2,3 Mrd. US-\$, die sie auf chinesische Copy-Right-Piraterie zurückführt und fordert eine bessere Rechtsdurchsetzung in China.⁹⁷ Durch Produktpiraterie entstehen auch auf chinesischer Seite Kosten. Der bisher noch unzureichende Schutz geistigen Eigentums behindert den Aufbau junger Softwareindustrien, deren eigene Produkte im Vergleich zu den Billigkopien ausländischer Hersteller nicht konkurrenzfähig sind. So werden beispielsweise Schwarzmarktkopien des chinesischen Microsoft Word für 15 RMB angeboten, während vergleichbare Produkte chinesischer Anbieter etwa 480 RMB kosten. Die Absatzrelation zwischen illegalen und legalen Kopien betrug im Dezember 1997 10:1.⁹⁸ Entsprechend fordert auch die chinesische Softwareindustrie eine konsequente Verfolgung der Software-Piraterie.

Unter Berücksichtigung der Kritik der USA sowie eigener Interessen hat China neben der Schaffung einer gesetzlichen Grundlage konkrete Schritte zum Schutz geistigen Eigentums unternommen und weitere angekündigt: Beispielsweise hat die chinesische Regierung von Februar 1995 bis 1997 sechs illegale Produktionsstätten für CDs und Cassetten geschlossen und 0,8 Mio. Cassetten vernichtet.⁹⁹ Im Jahr 1997 wurden mehr als 40 CD-Produktionsstätten ohne Lizenz geschlossen.¹⁰⁰ Die gleichzeitige Verlagerung von 40 bis 50 CD-Produktionsstätten nach Hong Kong¹⁰¹, verdeutlicht die Signalwirkung und Durchschlagskraft dieser Maßnahmen. Dabei ist zu bedenken, daß die Sonderverwaltungszone Hong Kong seit dem 1. Januar 1995 Mitglied der WTO ist und vorher bereits GATT-Vertragspartei war.

⁹⁶ Vgl. Trade Policy Review Body: Review of the United States, Internet Edition vom 12. November 1996, <http://www.wto.org/wto/reviews/trprb49.html>. Die nächste Überprüfung der amerikanischen Handelspolitik durch den TPRB ist erst für das Jahr 1999 vorgesehen.

⁹⁷ Vgl. Hussain, Abid. M., Spring 1997, a.a.O. Im Jahr 1994 entstanden den amerikanischen Softwareproduzenten größere Verluste durch Copy-Right-Piraterie in Deutschland als in China. Vgl. Bereuter, 19.05.1996, a.a.O.

⁹⁸ Vgl. Wong, Lana: King of Programs Declares It's His Word That Counts, in: South China Morning Post (Internet Edition), 11.12.1997.

⁹⁹ Hussain, Abid. M., 1997, a.a.O.

¹⁰⁰ Vgl. Johnstone, Helen: Demand Keeps Pirates Afloat on Newer Shores, in: South China Morning Post (Internet Edition), 11.12.1997.

Agrarhandel

Im Agrarhandel richtet sich die Kritik der Amerikaner gegen die Abschottung des chinesischen Marktes.¹⁰² Insbesondere Quarantäne- und Hygienebestimmungen behindern den Import amerikanischer Agrarerzeugnisse wie Zitrusfrüchte, Geflügel, Rind-, und Schweinefleisch sowie Weizen aus dem Nordwesten der USA.¹⁰³ Im Rahmen der von Li Peng initiierten "*grain first policy*" garantiert die Regierung staatliche Mindestpreise für Getreide, die über dem Marktpreis liegen¹⁰⁴; andererseits ist die VR China zur Zeit der größte Importeur von US-Weizen.¹⁰⁵ Ohne Zweifel besteht im chinesischen Agrarhandel noch Liberalisierungsbedarf. Der von der chinesischen Regierung angestrebte Status als Entwicklungsland bei einem WTO-Beitritt hätte zur Folge, daß China bei der Liberalisierung des Agrarhandels in den Genuß längerer Übergangsfristen (6 Jahre) käme. Als Entwicklungsland müßte China nur 2/3 der von den Industrieländern verwirklichten Liberalisierungen umsetzen.¹⁰⁶ Dennoch hat China für den WTO-Beitritt angekündigt, alle Exportsubventionen im Agrarbereich einzustellen.¹⁰⁷

Erste Liberalisierungsschritte hat die VR China aufgrund des im Oktober 1992 zwischen China und den USA geschlossenen "*market access agreement*" eingeleitet. Neben dem Import von Äpfeln, Kirschen, Kälbern und Schweinen erlaubt die chinesische Regierung die Einfuhr lebender Pferde. Im November 1997 wurden erstmals amerikanische Weintrauben nach China exportiert; bis zum Jahr 2000 streben die Exporteure Umsätze in Höhe von 45 Mio. US-\$ an.¹⁰⁸

Der Textilhandel

Zur Liberalisierung des Textil- und Bekleidungshandels wurde in der Uruguay-Runde die stufenweise Auflösung des Multifaserabkommens (MFA) bis zum 1. Juli 2005 (in 4 Phasen) beschlossen. Insbesondere aus Sicht der Entwicklungsländer ist die Beendigung des MFA von großer Be-

¹⁰¹ Vgl. o.V.: Better than the Real Thing, in: The Economist (Internet Edition), 23.01.1998.

¹⁰² Vgl. Burns, Nicholas (Department of State Spokesman): Press Briefing Following Bilateral Meeting Between Secretary Albright and Vice Premier Qian Qichen of China, Washington, D.C., April 28, 1997, As Released by the Office of the Spokesman, http://www.state.gov/www/regions/eap/970428_burns_us-china_bilat.html.

¹⁰³ Vgl. Esserman, a.a.O.

¹⁰⁴ Vgl. Becker, Jasper: Overhaul of 'Failing' Grain Policies Urged, in: South China Morning Post (Internet Edition), 24.02.1998.

¹⁰⁵ Presseamt des Staatsrates der Volksrepublik China, 1997, S. VIII.

¹⁰⁶ Vgl. Anderson, Kym, 1997, S. 764.

¹⁰⁷ Vgl. Williams, Frances, 01.08.1997, a.a.O.

¹⁰⁸ Vgl. Esserman, a.a.O.

deutung. Denn gerade im Bereich arbeitsintensiver, standardisierter Branchen, wie sie die Bekleidungs- und Textilindustrie repräsentieren, haben Entwicklungsländer das Potential, Weltmarktanteile zu gewinnen.¹⁰⁹ Insbesondere für die VR China und andere südostasiatische Entwicklungsländer sind Handelsgewinne zu erwarten. Demgegenüber fürchten textilproduzierende Industrieländer durch die Einbindung des Textilhandels in das GATT den wachsenden Konkurrenzdruck der Entwicklungsländer und damit einen steigenden strukturellen Anpassungszwang. "Die Glaubwürdigkeit des Liberalisierungsplans wird allerdings dadurch gefährdet,...daß unter stärkerem Importkonkurrenzdruck stehende Industrieländer die MFA-Restriktionen durch andere protektionistische Regimes, wie Ausbau der Anti-Dumping-Petitionen, ersetzen könnten."¹¹⁰

Der chinesischen Regierung wird insbesondere von den USA, der Vorwurf des Dumping im Textilsektor gemacht, da die Staatsbetriebe von Steuerfreistellungen, Exportquoten und Finanzzuweisungen profitieren.¹¹¹ Mit Ausnahme des Jahres 1996 war die chinesische Textilindustrie jeweils der wichtigste Exportsektor und erreichte im Jahr 1997 ein Volumen von 46 Mrd. US-\$. Etwa 50% der chinesischen Textilproduktion wird exportiert. Damit trägt der Textilsektor zu 3/4 zum chinesische Handelsbilanzüberschuß bei.¹¹² Allerdings ist zu berücksichtigen, daß zur Zeit etwa 45% der chinesischen Bekleidungsexporte auf ausländische Unternehmen entfallen.¹¹³

Angesichts der Bedeutung des chinesischen Textilsektors ist nachvollziehbar, daß sich die amerikanische Regierung auch im Textilhandel um den Abschluß bilateraler Übereinkünfte zur Regelung des Textilhandels mit der VR China bemüht hat. In den Jahren 1994 und 1997 wurden jeweils bilaterale Abkommen geschlossen, durch die chinesische Importzölle für amerikanische Textilien gesenkt und amerikanische Importquoten für chinesische Importe verringert wurden. Die ersten Zollsenkungen traten am 01. Oktober 1997 in Kraft. Sobald China WTO-Mitglied ist, entfällt die Möglichkeit den chinesischen Marktanteil durch bilaterale Abkommen zu beeinflussen. Allerdings enthält das "Übereinkommen über Textilien und Bekleidung" der Uruguay-Runde eine

¹⁰⁹ Vgl. o.V.: Auch die Entwicklungsländer profitieren von der Globalisierung, in: FAZ, 03.03.1998, Nr. 52, S. 20.

¹¹⁰ Bender, Dieter, 1996, S. 131.

¹¹¹ Im Jahr 1997 wurden die staatlichen Textilbetriebe mit 5,2 Mrd. US-\$ unterstützt. Vgl. Anderson, Kym, 1997, S. 765 und Xu Binglan: Textiles Get More Rebate Points, China Daily, 23.02.1998.

¹¹² Vgl. Xu Binglan, 23.02.1998, a.a.O. und Han Yongqing: Textile Garment Sector Top earner of Foreign Cash, 23.01.1998, <http://www.chinaeco.com/siccew/news/e092t.htm>.

¹¹³ Vgl. Han Yongqing, 23.01.1998, a.a.O.

Schutzklausel (Art. 6), die Importländern die Möglichkeit eröffnet, nach dem Jahr 2005 für weitere vier Jahre selektive Schutzmaßnahmen zu ergreifen.¹¹⁴

Die obigen Ausführungen haben gezeigt, daß die amerikanische Textilindustrie zumindest kurz- und mittelfristig von umfangreichen Schutzmaßnahmen profitiert. Außerdem verlief auf seiten der USA die Liberalisierung des Textilhandels bisher zögernd: „The U.S. implementation of its commitments under the WTO Agreement on Textiles and Clothing (ATC) was an important issue for many participants. It was noted that tariffs in this sector remained high.“¹¹⁵ Handelspartner der USA kritisieren, daß die amerikanische Regierung ihren Verpflichtungen in der ersten Phase des Textilabkommens der Uruguay-Runde nicht nachgekommen ist.

Ein Vergleich der drei dargestellten Bereiche zeigt, daß sich die Handelspolitik der USA gegenüber China vor allem durch bilaterale Übereinkünfte auszeichnet, von denen sich die Amerikaner einen verbesserten Zugang zum chinesischen Markt erhoffen. Da die Initiative zur Behandlung der genannten Bereiche im Rahmen der Uruguay-Runde - wie oben erwähnt - von den USA ausging, widerspricht die derzeitige Politik gegenüber der VR China offensichtlich den selbst gesetzten Grundprinzipien. Bei der Durchsetzung ihrer Interessen profitieren die Amerikaner von ihrer derzeit noch deutlichen politischen und wirtschaftlichen Überlegenheit.

IV. Schlußbetrachtung

Die Ausführungen haben gezeigt, daß das Beitritts-gesuch der VR China durch die divergierenden Interessen Chinas und der USA verzögert wird. Hintergrund des Konfliktes ist die politische und ökonomische Machtverschiebung zwischen beiden Staaten, die bei einem langfristig stabilen Wachstum der chinesischen Volkswirtschaft zu erwarten ist.

Die Kritik der Amerikaner richtet sich gegen die unzureichende Marktöffnung Chinas für amerikanische Produkte. Es ist nicht zu leugnen, daß die Handelspolitik Chinas protektionistisch ist und der Protektionsgrad noch über dem Durchschnitt anderer Entwicklungsländer liegt. Dennoch hat die chinesische Regierung in kurzer Zeit Liberalisierungsschritte durchgesetzt, die Chinas Bemü-

¹¹⁴ Vgl. Frenkel, Michael und Karin Radeck: Die Beschlüsse der Uruguay-Runde: Hintergrund, Inhalt und Bewertung, in: Frenkel, Michael und Dieter Bender (Hrsg.), a.a.O. 1996, S. 30.

¹¹⁵ Trade Policy Review Body: Review of the United States, 12.11.1996, a.a.O.

hung dokumentieren, den Ansprüchen der WTO gerecht zu werden. Mit Hinweis auf den Protektionismus der Chinesen versuchen die Amerikaner, über bilaterale Vereinbarungen den chinesischen Markt für amerikanische Produkte zu öffnen. Die amerikanische Regierung rechtfertigt ihre Politik damit, daß nach ihrer Wertung bilaterale Vereinbarungen zugleich die Chance auf multilaterale Integration beschleunigen. Wie die Beispiele gezeigt haben, hat der unilaterale Druck die Handelsliberalisierung in China tatsächlich beschleunigt. Aus ordnungspolitischer Perspektive scheint sich die VR China auf dem richtigen Weg zu befinden. Trotz der im Vergleich zu anderen Entwicklungsländern zügigen Liberalisierungsfortschritte, wehren sich die USA dennoch bis heute gegen den WTO-Beitritt der VR China. Im März 1998 erklärte US-Handelsminister Daley: "China is 'nowhere near' ready for entry into the WTO."¹¹⁶

Es stellt sich daher die Frage nach den Motiven der amerikanischen Regierung, bilaterale Abkommen einer Politik auf multilateraler Ebene im Rahmen der WTO vorzuziehen. Einerseits ist davon auszugehen, daß die USA unter Berücksichtigung des Eigennutzkriteriums erst zu multilateralen Übereinkünften übergehen, wenn diese größere Erträge versprechen. Da die Amerikaner damit zugleich auf das Streitschlichtungsverfahren im Rahmen der WTO verzichten, ist die Vermutung naheliegend, daß sie von der Anrufung des *dispute settlement bodies* im Falle chinesisch-amerikanischer Handelskonflikte keinen Nettonutzen erwarten. Andererseits muß in Betracht gezogen werden, daß die USA die von den Chinesen eingeleiteten Liberalisierungsmaßnahmen als zu geringes "Eintrittsgeld" ablehnen. Der amerikanische Ökonom Robert Lawrence vertritt diesbezüglich die These, daß die amerikanische Regierung bestrebt ist, die aus ihrer Sicht letzte Chance (vor dem WTO Beitritt Chinas; Anm. d. Verf.) zu nutzen, umfassende Forderungen an die Chinesen zu stellen.¹¹⁷ Dabei besteht die Gefahr, daß die Amerikaner die VR China, deren Systemtransformation nicht abgeschlossen ist und die vor erheblichen binnenwirtschaftlichen Problemen steht, mit zur Zeit unerfüllbaren Forderungen konfrontieren. Letztendlich ist denkbar, daß Chinas Liberalisierungs- und Handlungsbereitschaft in Folge der amerikanischen Politik abnimmt. Diesbezüglich droht die chinesische Handelsministerin Wu Yi: "China doesn't really need entry into the WTO because it's doing pretty well in the trade arena even without it."¹¹⁸

¹¹⁶ Vgl. o.V.: US: China not Ready for WTO, in: Singapore Business Times (Internet Edition), 04.03.1998.

¹¹⁷ Zitiert nach Xu Binglan: US Told to be Reasonable on China's WTO Entry Bid, in: China Daily (Internet Edition), 12.03.1998.

¹¹⁸ Zitiert nach Robert Rubin, 26.09.1997, a.a.O.