

WIRTSCHAFT UND FINANZEN

CHINAS ROLLE IM MULTILATERALEN HANDELSYSTEM

Tendenzen, Impulse und Folgen für Deutschland
und die Europäische Union

**Stefan Pantekoek, Yvonne Bartmann
und Hajo Lanz (Hg.)**
Mai 2022



Chinas Außenwirtschafts-
strategie verschiebt sich
immer Mehr von Annähe-
rung zu Divergenz.



Bei laufenden Verhandlungen
der WTO zeigt China Bereit-
schaft zu mehr Flexibilität,
da es weiterhin direkt wie in-
direkt vom System profitiert.
Hier muss Europa ansetzen.



Die EU muss in der Frage eines
reformbedürftigen multilatera-
len Handelssystems ihre Vermitt-
lerrolle zwischen China und
den USA fortsetzen. Einseitig-
keit könnte das System implo-
dieren lassen. Gleichzeitig muss
sich die EU mit einem noch brei-
teren Instrumentenkasten auf
zunehmende geopolitische und
-ökonomische Spannungen
mit China vorbereiten.

Inhalt

	VORWORT	3
1	EINLEITUNG	4
2	GESCHICHTE DER CHINESISCHEN HANDELSPOLITIK	5
3	DIE AKTUELLE HANDELS- UND INVESTITIONSPOLITIK CHINAS AUF MULTILATERALER UND REGIONALER EBENE	8
	3.1 WTO-Reformen	8
	3.2 WTO-Verhandlungen	9
	3.3 Chinas regionale Wirtschaftsordnung: Die BRI und ein Geflecht von Freihandelsabkommen	13
4	DER 14. FÜNFJAHRESPLAN UND DIE VISION FÜR 2035	17
5	ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN	19
	Referenzen	22

**Es ist egal, ob eine Katze schwarz oder
weiß ist – Hauptsache, sie fängt Mäuse.**

Deng Xiaoping (1962)

VORWORT

Die Volksrepublik China war lange Zeit dem ersten Teil der außenpolitischen Empfehlung Deng Xiaopings gefolgt: »Verberge deine Kraft, warte auf deine Zeit«. Unter der Führung Xi Jinpings scheint die Zeit nun gekommen zu sein. China hat angesichts gewachsener wirtschaftlicher und politischer Kraft die Logik seiner Außenpolitik verändert und Sicherheits- wie Wirtschaftsinteressen neu priorisiert.

Zuvor fand Chinas Außenpolitik vorwiegend im von den USA gegründeten institutionellen Rahmen der Nachkriegsordnung statt. Die US-Führung wurde in vielen Bereichen, auch aus Eigennutz, nicht infrage gestellt. Nun soll die Welt vermehrt mit chinesischen Vorstellungen in Einklang gebracht werden, anstatt sich internationalen Normen und Regeln stetig anzupassen. Bisherige Strukturen internationaler Ordnung sollen nicht vollends ersetzt werden, die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) ist jedoch gewillt, die Weltpolitik in einem chinesischen Sinne zu formen. Interessen werden deutlicher und nachhaltiger artikuliert, sodass in den letzten Jahren der Diskurs um einen wachsenden Systemwettbewerb zwischen dem chinesischen Modell des autoritären Staatskapitalismus und dem westlichen Modell eines demokratischen Rechtsstaats und freier Marktwirtschaft an Dynamik gewonnen hat.

Die vorliegende Analyse nimmt sich den Veränderungen chinesischer Außenpolitik an und konzentriert sich explizit auf Chinas wachsende Rolle im multilateralen Handelssystem. Hintergrundrecherchen und eine Vielzahl von Interviews mit Akteuren aus Politik, Wirtschaft und Wissenschaft zeichnen in einem ersten Schritt nach, was die neue chinesische Außenwirtschaftspolitik antreibt: (1) Verschiebung der Außenwirtschaftsstrategie von Annäherung zu Divergenz; (2) selektive Entkopplung von der Welthandelsorganisation (WTO) samt dem Erschließen neuer Regeln und Räume; (3) Entwicklung eines neuen sinozentrischen, regionalen Führungssystems, das durch eine staatlich geführte Infrastrukturentwicklung gekennzeichnet ist.

In einem zweiten Schritt werden Überlegungen aufgeworfen, wie die Europäische Union (EU) bilateral, innerhalb der WTO und in weiteren internationalen Foren auf Chinas neue mehrstufige Strategie, die mindestens noch fünf bis zehn Jahre anhalten wird, reagieren könnte. Europa muss auf globaler Ebene eine stärkere Führungsrolle in Fragen sozialer und nachhaltiger Entwicklung einnehmen. Es muss der EU gelingen, auf Chinas Neue-Seidenstraßen-Initiative (Belt and Road Initiative, BRI) eine strategischere Antwort zu finden.

Gleichzeitig muss die EU sich intern mit einem noch breiteren Instrumentenkasten auf zunehmende geopolitische und -ökonomische Spannungen mit China vorbereiten. In der Frage einer reformbedürftigen WTO sollte Europa seine Rolle als Vermittlerin zwischen China und den USA in jedem Fall fortsetzen. Eine einseitige Orientierung in Richtung China oder der USA könnte das globale Handelssystem implodieren lassen. Die Analyse unterstreicht, dass China bei laufenden multilateralen und plurilateralen Verhandlungen der WTO Bereitschaft zu mehr Flexibilität zeigt, da es direkt wie indirekt vom System profitiert.

Übergeordnet steht die Frage nach der Zukunft des Multilateralismus angesichts Chinas Aufstieg und eines zunehmenden Wettbewerbs um Werte und Normen. Die Analyse ist Teil einer Publikationsreihe der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES), die sich zum Ziel gesetzt hat, chinesische Handlungsansätze auf einer Bandbreite verschiedener globaler Politikfelder zu betrachten: In welcher Form kann es gelingen, einen konstruktiven politischen Aushandlungsprozess zwischen Europa und China über die Rahmenbedingungen einer Weltordnungspolitik in die Wege zu leiten? In welchen Bereichen ist ein Mehr an Abstimmung sowie Kooperation mit China möglich? Wo muss Europa vermehrt gegensteuern, eigene Hausaufgaben erledigen, um als verlässlicher(er) Partner in Schwellen- und Entwicklungsländern wahrgenommen zu werden oder eigene Vorstellungen zur Ausgestaltung des multilateralen Handelssystems stärker durchzusetzen.

Mit der Publikationsreihe möchte die FES einen Beitrag zum sachkundigen Umgang mit China leisten. Europäische Akteure sollen in die Lage versetzt werden, ein tieferes Verständnis über chinesische Schlüsselbegriffe, Konzepte sowie deren Implementierungen in den internationalen Beziehungen zu gewinnen, um Strategien zu entwickeln und im Dialog mit chinesischen Partnern nachhaltiger aufgestellt zu sein.

Wir wünschen Ihnen eine aufschlussreiche Lektüre!

Stefan Pantekoek

China-Desk, Friedrich-Ebert-Stiftung, Berlin

Yvonne Bartmann

Senior Program Officer, Friedrich-Ebert-Stiftung, Genf

Hajo Lanz

Direktor, Friedrich-Ebert-Stiftung, Genf

1

EINLEITUNG

Chinas Beitritt zur WTO 2001 hatte beispiellose wirtschaftliche Folgen. So hat sich China auf Basis der Kaufkraftparität (KKP) zur weltweit größten Exportnation und zweitgrößten Volkswirtschaft nach den USA entwickelt. Zudem zählt China weltweit zu einem der drei Top-Standorte für ausländische Direktinvestitionen und ist in den vergangenen zehn Jahren zu einem der beliebtesten Reiseziele für internationale Tourist_innen geworden.

Die Auswirkungen der Mitgliedschaft Chinas in der WTO gehen weit über betriebs- und volkswirtschaftliche Aspekte hinaus. In den vergangenen 20 Jahren hat China sowohl innerhalb der WTO und den Vereinten Nationen (VN) als auch bei anderen Verhandlungsrunden, z. B. regionalen oder bilateralen Handels- und Investitionsgesprächen, enorm an politischem Gewicht gewonnen. Chinas Erfolge nach dem Beitritt zur WTO dürfte das Vertrauen in die Organisation zweifelsohne gestärkt haben, die infolgedessen zu einer wichtigen Bühne zur Durchsetzung der politischen und wirtschaftlichen Interessen Chinas geworden ist. Im Land selbst konnten diese Errungenschaften die Legitimität der KPCh weiter stärken, die anderenfalls möglicherweise infrage gestellt würde.

Die chinesische Außenwirtschaftsstrategie endete nicht mit dem Beitritt zur WTO – China hat für die internationale Wirtschaftspolitik und Regierungsführung ein zweigleisiges Paradigma entwickelt. Auf der einen Seite dieses Paradigmas hat China neue Initiativen und Einrichtungen ins Leben gerufen, wie die BRI und die Asiatische Infrastrukturinvestmentbank, sowie eigene Konzepte wie die »Schicksalsgemeinschaft der Menschheit« gefördert (Mardell 2017). Auf der anderen Seite wird China zunehmend zu einem aktiven Teilnehmer in bestehenden internationalen Einrichtungen, der seinen Einfluss in der globalen Ordnung beständig ausweitet – unter anderem durch das Bemühen, leitende Positionen bei den VN oder in Sonderorganisationen wie der Weltbank, dem Internationalen Währungsfonds (IMF) oder der WTO mit chinesischen Delegierten zu besetzen.

Dennoch existieren bisher nur wenige systematische Analysen oder ein entsprechendes Verständnis über diese Entwicklungen und die sich daraus abzeichnenden Tendenzen. Während zu Chinas WTO-Beitritt vor 20 Jahren viele Forschungsarbeiten vorhanden sind, werden

dringend mehr evidenzbasierte Untersuchungen dazu benötigt, was Chinas neue Außenwirtschaftspolitik antreibt und wie Chinas wachsende (wirtschaftliche) Macht innerhalb und außerhalb des multilateralen Handelssystems künftige Beziehungen mit anderen Regionen und Wirtschaftsmächten wie der EU möglicherweise beeinflussen wird.

Mit dieser Analyse soll diese Lücke geschlossen werden. Zunächst werden wir einen kurzen Blick auf die Geschichte der Handels- und Wirtschaftspolitik Chinas werfen und dabei zentrale Merkmale der letzten Phase seit 2012 hervorheben. Darauf folgt eine detaillierte Analyse der aktuellen Handels- und Investitionspolitik Chinas, einschließlich der verschiedenen Verhandlungen und Gespräche zur laufenden Reformdebatte bei der WTO sowie der zentralen bilateralen und regionalen Handelsbeziehungen. Abschließend folgt eine Diskussion über die Auswirkungen von Chinas Politik und Strategien für dessen Handelspartner auf bilateraler, regionaler und multilateraler Ebene sowie ein Abschnitt mit zentralen Empfehlungen für ein mehrstufiges Engagement Deutschlands gegenüber China, in dem ebenso das bilaterale Verhältnis innerhalb der EU, bei der WTO und in anderen internationalen Foren adressiert wird.

2

GESCHICHTE DER CHINESISCHEN HANDELSPOLITIK

Chinas Außenhandels- und Wirtschaftspolitik hat sich in den vergangenen drei Jahrzehnten erheblich gewandelt. Dieser Wandel beruht sowohl auf dem inneren chinesischen Reformprozess als auch auf der zunehmenden Wettbewerbsfähigkeit des Landes auf globalen Märkten.

Seit Gründung der Volksrepublik China 1949 hat diese Politik fünf verschiedene Phasen durchlaufen: Die erste Phase – von 1949 bis 1978 – zeichnete sich durch eine staatlich dominierte, zentrale Kommando- und Planwirtschaft aus, in der die Außenwirtschaftspolitik vorrangig die Funktion innehatte, den eigenen Markt zu schützen. Die zweite Phase fand von 1978 bis 1992 statt. In dieser Zeit förderte China Devisenmarktreformen, führte die Sonderwirtschaftszone ein und öffnete das Land allmählich gegenüber ausländischen Investitionen. Die Handelspolitik blieb zwar weiterhin sehr protektionistisch, doch entstanden auch heftige Debatten über binnenmarktorientierte Reformen sowie die Vor- und Nachteile der Einbindung in die internationale Wirtschaft.

Von 1993 bis 2001 setzte China einen grundlegenden Wandel zur Handelsliberalisierung in Gang, der im Jahr 2001, nach 15 Verhandlungsjahren, zu Chinas WTO-Beitritt führte. Hervorzuheben ist, dass China 1994 sein Außenhandelsgesetz erließ, durch welches sich unter anderem Handelsrechte für Privatunternehmen ergaben – zusätzlich zu anderen Liberalisierungsmaßnahmen, die von den Handelspartnern während der Beitrittsverhandlungen zum Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommen (*General Agreement on Tariffs and Trade*, GATT) und der Nachfolgeorganisation WTO gefordert worden waren. Neben dem Beitritt zur WTO stärkte China auch die regionale handelsbezogene und wirtschaftliche Zusammenarbeit und wurde somit ein aktiver Teilnehmer der Asiatisch-Pazifischen Wirtschaftsgemeinschaft APEC (Beitritt Chinas 1991) sowie des Vertrags von Bangkok (Beitritt Chinas 2001).

In der vierten Phase von 2002 bis 2012 trieb China die Liberalisierung seines Handels auf Grundlage der WTO-Regeln weiter voran. Das Land brachte seine feste Entschlossenheit zum Ausdruck, ein regelgestütztes, freies Handelssystem einzuführen, indem der vorgegebene Rahmen der WTO eingehalten und die Regeln der Organisation in nationale Gesetze gegossen wurden. Chinesische Funktionär_innen, Wissenschaftler_innen und die Geschäftswelt gaben sich

hoherfreut, die Bestimmungen der WTO zu erlernen und einzuhalten. Offenbar war die gesamte chinesische Gesellschaft in dieser Phase der Überzeugung, dass das Befolgen der WTO-Regeln und die Öffnung der Märkte mehr Vor- als Nachteile bringen würde. Funktionär_innen und Wissenschaftler_innen befürworteten die WTO-Regeln, betonten ihre Fortschrittlichkeit und erklärten, dass diese sich für die marktorientierten Reformen Chinas als nützlich erweisen könnten. Von offizieller Seite wurde versichert, dass die Veränderungen die Wettbewerbsfähigkeit der nationalen Wirtschaft trotz kurzzeitiger Schwierigkeiten langfristig stärken würden. Obwohl Chinas Handelspartner sowohl in bilateralen Gesprächen als auch im Streitbeilegungsverfahren der WTO mehrfach Beschwerden äußerten, herrschte zwischen China und den anderen großen Volkswirtschaften im Allgemeinen ein recht freundschaftliches Einvernehmen. Alle Beteiligten schienen mit den Entwicklungen zufrieden, bis sich die »Flitterwochen« dem Ende näherten.

2012 trat die Handelspolitik Chinas in ihre fünfte Phase ein, in der sich das Land nach wie vor befindet. Diese Phase wird als sozialistische Marktwirtschaft mit chinesischen Charakteristika bezeichnet. Die Merkmale dieser Phase lassen sich auf zweierlei Weise erklären: Zunächst begannen die USA und die EU, die Wirtschaftspolitik Chinas vermehrt zu kritisieren, die sowohl in die politische Ideologie als auch in das Wirtschaftsmodell des Landes eingepasst ist. Größter Kritikpunkt ist hierbei, dass der chinesische Staat erheblich in die eigene Wirtschaft eingreife und bestimmte Industriesparten so sehr subventioniere, dass der Wettbewerb auf dem Markt verzerrt und ausländische Wettbewerber vor große Herausforderungen gestellt würden. Zudem haben die chinesische Regierung und die Forschungsgemeinschaft des Landes mehr Zutrauen in ihre eigenen politischen und wirtschaftlichen Modelle als vor der weltweiten Finanzkrise 2008/2009. Die chinesische Wirtschaft hat sich schneller von dieser Krise erholt und ging stärker daraus hervor als die USA und die EU.

Ein zentrales Merkmal dieser letzten Phase ist der Perspektivwechsel Chinas bezüglich der Regelwerke der WTO: Anfänglich war China der Auffassung, dass die Regelwerke der WTO, die aus dem Westen ins Land gebracht wurden, nützlich seien. Mit der Zeit beobachteten chinesische Wirtschaftswissenschaftler_innen und Politiker_innen jedoch, dass diese Regeln nicht immer im Interesse Chinas lagen. Westliche Länder haben ihre eigenen sozialen, finan-

ziellen und wirtschaftlichen Probleme, wie z. B. Ungerechtigkeit, Rassismus und Polarisierung der Gesellschaft. Infolgedessen begann China sowohl Vorteile aus den westlichen Regelwerken als auch aus den eigenen Stärken des Landes zu ziehen, die im politischen und wirtschaftlichen System Chinas verankert waren. Das Medienportal *The Observer*¹ ist symbolisch für diesen Übergang: Dieses halboffizielle Webportal wurde 2012 in Shanghai gegründet; seitdem kritisiert es das westliche Freiheits- und Demokratiesystem scharf und unterstützt gezielt das derzeitige politische und wirtschaftliche System Chinas.

Die übergeordnete Ausrichtung der neuen Strategie Chinas ist die Entwicklung einer ambitionierteren, vielschichtigen sinozentrischen Wirtschaftsordnung, die durch Investitionen in bestehende Institutionen und durch die Schaffung neuer Einrichtungen erreicht werden soll.

Zum einen **plant China, eine größere Rolle in bestehenden multilateralen Wirtschaftsinstitutionen zu spielen.** China kann von derzeitigen internationalen Institutionen direkt und indirekt profitieren und verfolgt seine Interessen und Einflüsse in diesen Institutionen entschlossener. So sicherte sich das Land beispielsweise 2013 und erneut 2021 die Position eines stellvertretenden Generaldirektors bei der WTO. Zudem forciert die chinesische Regierung, dass eigene Funktionär_innen hohe Positionen bei der Weltbank und dem IMF erhalten. Erst kürzlich war China damit erfolgreich und erhielt Führungspositionen bei der Internationalen Fernmeldeunion (ITU), der Organisation der Vereinten Nationen für industrielle Entwicklung (UNIDO) und der Ernährungs- und Landwirtschaftsorganisation (FAO) der VN.

Zum anderen **arbeitet China daran**, aufbauend auf bestehenden internationalen Institutionen, **eine ambitionierte, sinozentrische regionale Wirtschaftsordnung zu schaffen, und setzt dafür als Mittel zum Zweck Handels- und Investitionsinitiativen ein** (Shaffer / Gao 2020). Diese umfassen Absichtserklärungen zwischen Regierungen, Verträge zwischen Unternehmen, Handels- und Investitionsabkommen im Rahmen der BRI und viele neue Freihandelsabkommen, wie z. B. die Regionale umfassende Wirtschaftspartnerschaft (RCEP).

Unter Führung von Xi Jinping beteiligt sich China zunehmend an regionalen und globalen Angelegenheiten. Zu zwei wesentlichen Handlungen zählen der Start der BRI und die erfolgreiche Gründung der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank. Die Reaktionen des Westens auf diese Entwicklungen sind unterschiedlich. Einige kommentieren, diese seien Teil eines »deutlich größeren »Masterplans«, um eigene internationale Institutionen aufzubauen« (Raby 2015). Zudem **schaffe China** mit diesen zusätzlichen Ebenen **ein neues sinozentrisches regionales Führungssystem, das durch eine staatlich geführte Infra-**

strukturentwicklung gekennzeichnet sei. Dieser Ansatz spiegelt vor allem Chinas interne Entwicklungserfahrung wider. Die Modernisierung Chinas begann mit der Finanzierung der Infrastruktur durch staatseigene chinesische Banken und wurde später durch wirtschaftliche Reformen und die schrittweise Öffnungspolitik gestützt. Dieses neue regionale System verfolgt drei Ziele: 1) den direkten Export von Überschüssen der chinesischen Stahlerzeugung, Betonherstellung und von anderen Produkten und Dienstleistungen; 2) den Export von chinesischen Standards für Telekommunikationsnetze, Straßen, Flughäfen und Häfen, die von chinesischen Unternehmen gebaut wurden; 3) die Erhöhung des politischen und wirtschaftlichen Einflusses Chinas auf Partnerländer.

Im Grunde ist **der chinesische Ansatz zur globalen und regionalen Wirtschaftsordnung seit 2012 sowohl eine Wiedereinsetzung gegenwärtiger Machtstrukturen als auch das Zeigen einer revisionistischen Haltung:** Einerseits entwirft China von sich selbst das Bild eines starken Befürworters der WTO und des multilateralen Systems und zeigt sich in diesem Sinne als Unterstützer des Status quo. Andererseits ist das Land aber auch bestrebt, die US-amerikanische und europäische Dominanz in der WTO zu beenden und neue Institutionen sowie transnationale wirtschaftliche Verbindungen zu schaffen, was zusammengekommen als revisionistisch gegenüber der bestehenden Ordnung angesehen werden kann.

Ein revisionistisches Modell ist auch eine Rückversicherung. Falls das multilaterale System weiter erodiert oder sogar zusammenbricht, plant China, seine eigene regionale Wirtschaftsordnung als Standard vorzugeben und zu globalisieren. China hat seine Außenpolitik mit der Vision »einer Gemeinschaft für eine gemeinsame Zukunft der Menschheit« versehen, die Präsident Xi Jinping erstmals bei der 70. Sitzung der VN-Generalversammlung 2015 ankündigte und dann im Büro der VN in Genf 2017 wiederholte. Oberflächlich betrachtet bietet dieses Konzept nichts Neues, da der gegenseitige Respekt und eine integrative Entwicklung betont werden. Diese Position vertritt China seit seiner Bekanntgabe der »Fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz« in den 1950er-Jahren. Dennoch kann dieses Konzept der gemeinsamen Zukunft nach Interviews mit chinesischen Expert_innen als Wiederbelebung und Fortsetzung der traditionellen Auffassung des chinesischen *Tianxia* gesehen werden, was »Alles unter dem Himmel« bedeutet – ein Weltsystem, in dessen Mittelpunkt China steht. Einige Expert_innen legen nahe, dass die neue Ordnung als Version des historischen chinesischen »Tributsystems« des 21. Jahrhunderts (Doğan 2021) betrachtet werden sollte.

China fordert bereits seit Anfang 2021 **einen »wahren Multilateralismus«** und kritisiert gleichzeitig den »falschen Multilateralismus« (Wang 2021). So rief Xi Jinping beispielsweise auf der 76. VN-Generalversammlung zu wahren Multilateralismus auf und betonte, dass die internationale Gemeinschaft ihre globale Regierungsführung verbessern müsse. Nach Aussage von Xi Jinping bestehe der Kern eines wahren Multilateralismus aus »einer Welt des Friedens

¹ Die chinesische Bezeichnung des Webportals lautet *Guanchazhe*. Es ist online abrufbar unter www.guancha.cn.

und der Entwicklung, die Zivilisationen verschiedener Formen umfasst und verschiedene Wege zur Modernisierung zulassen muss. Demokratie ist kein Sonderrecht, das einem einzelnen Land vorbehalten ist, sondern ein Recht, das die Menschen aller Länder genießen können.« Xi Jinping sagte weiter: »Wir müssen uns für Frieden, Entwicklung, Gleichheit, Gerechtigkeit, Demokratie und Freiheit einsetzen, welches die gemeinsamen Werte der Menschheit sind, und die Praxis des falschen Multilateralismus ablehnen, bei dem ein mächtiges Land oder eine geringe Anzahl von Ländern kleine Kreise bilden, bestimmte Regeln festlegen und diese für andere Länder aufstellen.« Xi Jinping deutet an, dass sich die USA für den Multilateralismus aussprechen, aber dann einen falschen Multilateralismus an den Tag legen, da das Land Nullsummenspiele betreibe, eine ideologische Auseinandersetzung herbeiführe und einen De-facto-Unilateralismus fördere.

In seiner Rede auf der »China Import Expo« Ende 2021 führte Xi Jinping das Konzept des wahren Multilateralismus im Handelskontext weiter aus. China werde, so Xi Jinping, am wahren Multilateralismus strikt festhalten. Das multilaterale Handelsregime mit der WTO im Zentrum sei der Eckpfeiler des internationalen Handels. Er betonte, dass China die integrative Entwicklung des multilateralen Handelsregimes unterstützen werde und bezog sich dabei auf die Rechte und Interessen der Entwicklungsländer. Zudem nahm er Bezug auf Chinas »aktive und offene Haltung« bei Verhandlungen zu Themen wie digitale Wirtschaft, Handel und Umweltschutz, Industriesubventionen und staatliche Unternehmen, wodurch die chinesischen Verhandlungsführer_innen in Genf voraussichtlich mehr Ermessungsbefugnisse erhalten werden (Xi 2021).

3

DIE AKTUELLE HANDELS- UND INVESTITIONSPOLITIK CHINAS AUF MULTILATERALER UND REGIONALER EBENE

3.1 WTO-REFORMEN

Diskussionen über Reformen der WTO sind nicht neu.

Zuletzt sollte mit der 2001 initiierten Doha-Runde versucht werden, weitere Handelshemmnisse zu beseitigen und die Regelwerke für Entwicklung und Umweltschutz zu aktualisieren, darunter Fischereibehilfen, Umweltgüter und -dienstleistungen. Leider sind die Verhandlungen als Ganzes festgefahren und wurden ohne einen erfolgreichen Abschluss beendet. Auf der WTO-Ministerkonferenz 2015 in Nairobi wurde nur die Notwendigkeit genannt, »verbleibende Fragen der Doha-Runde« anzusprechen.

Das jüngste Interesse an WTO-Reformen wurde vor allem durch die Handels- und geopolitischen Spannungen zwischen den USA und China befeuert.

In einem Resolutionsentwurf der USA schlug die Trump-Administration vor, dass die WTO ernsthafte Bedenken gegenüber nicht marktorientierten Strategien und Verfahren äußern solle, was auf China abzielte. Die USA betonten, dass derartige Strategien »zur Schädigung des Welthandelssystems geführt hätten und zu einer starken Überkapazität führen, unfaire Wettbewerbsbedingungen für Arbeitnehmer_innen und Unternehmen schaffen, die Entwicklung und Verwendung innovativer Technologien behindern und das reibungslose Funktionieren des internationalen Handels untergraben« (WTO 2020a).

Die Antwort Chinas auf die Diskussionen zur WTO-Reform ist sowohl offensiv als auch defensiv: Die USA seien das Problem.

Bevor der Entwurf der Trump-Administration vorgelegt wurde, hatte China bereits 2019 ein Dokument bei der WTO vorgelegt, in dem China forderte, dass die WTO-Reformen auf den zentralen Werten des multilateralen Handelssystems basieren sollten, das heißt Diskriminierungsverbot und Offenheit, Sicherung von Entwicklungsinteressen der Entwicklungsländer und Entscheidungsfindung im Konsens. China äußerte in seinem Dokument, dass es die USA gewesen seien, die das Berufungsgremium in eine Sackgasse manövriert, die Nutzung von nationalen Sicherheitsausnahmen missbraucht und einseitige Maßnahmen verhängt hätten, die gegen die WTO-Regeln verstießen (WTO 2019a). China schlug weiterhin vor, die Vorschriften für handelspolitische Rechtsmittel zu verbessern, z. B. zu Preisvergleichen bei Antidumpingverfahren oder der Kenntlichmachung von Zuschüssen sowie der Berechnung erhaltener Leistungen. Dies war die »offensive« Seite der chinesischen Antwort.

Auf der »defensiven« Seite hob China die Notwendigkeit hervor, die »Entwicklungsmodelle der Mitglieder zu respektieren«.

In der Praxis bedeutet dies, dass China »besonderes und diskriminierendes Verhalten gegenüber staatlichen Unternehmen im Namen einer WTO-Reform ablehnt« (MOFCOM 2018). China nimmt bei dieser Frage eine unnachgiebige Position ein, da das Land staatliche Unternehmen als Eckpfeiler seines politischen und wirtschaftlichen Systems ansieht. Unter der Kontrolle der KPCh setzen staatliche Unternehmen Billionen von Dollar um und sind nach Angaben des Berichts der Kommission des Staatsrats zur Kontrolle und Verwaltung von Staatsvermögen eines der politischen Instrumente zur Unterstützung eines »stabilen« Wirtschaftswachstums, wirtschaftlicher »Unabhängigkeit« und »nationaler Sicherheit« (SASAC 2021).

China will bei seinen staatlichen Unternehmen nicht nachgeben, zeigt aber die Bereitschaft, bei Industriesubventionen Kompromisse einzugehen.

China nimmt eine Trennung zwischen staatlichen Unternehmen und Industriesubventionen vor, die den USA, der EU und anderen Handelspartnern Sorgen bereiten. Allerdings behandelt China diese beiden Aspekte auf unterschiedliche Weise. Auf die Vorwürfe zu den Industriesubventionen reagiert China mit drei unterschiedlichen Antworten: Zunächst seien Subventionen für viele Mitglieder ein wichtiges Thema, nicht nur für China. Viele Nationen würden beispielsweise die Landwirtschaft, den Flugzeugbau, Finanzsysteme (wie z. B. staatliche Hilfsmaßnahmen während der Finanzkrise von 2008–2009), grüne Infrastruktur und andere Bereiche auf subnationaler Ebene subventionieren. Zweitens sei China seinen Anzeigeverpflichtungen nachgekommen und habe alle erforderlichen Informationen auf der Webseite und im Amtsblatt des chinesischen Handelsministeriums veröffentlicht. China könne weitere Anstrengungen unternehmen, um die Notifizierung zu verbessern, gibt aber an, dass die Möglichkeiten, alle Subventionen auf subnationaler Ebene rechtzeitig zu melden, begrenzt seien. Drittens bestehe kein Konsens über den Umfang der Notifizierung von Subventionen. In Artikel 25 des aktuellen WTO-Subventionsübereinkommens wird beispielsweise nicht angegeben, welche Arten von Subventionen – neben den in Artikel 1 und 2 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen (ASCM) aufgelisteten – gemeldet werden sollten. Zudem sind in diesem Übereinkommen auch keine Konsequenzen für unvollständige Notifizierungen angegeben (ICTSD 2018).

Die EU zeigt ihre Autonomie und kooperative Haltung, indem sie die Zusammenarbeit aller Mitglieder unterstützt und versucht, Antworten zu finden.

Die EU, einschließlich Deutschland, stand den Ansichten der USA wohlwollend gegenüber, unterstützte den Vorschlag jedoch nicht. Die EU-Generaldirektorin für Handel, Sabine Weyand, äußerte sich auf der Veranstaltung zum 25. Jahrestag der WTO zu den Spannungen zwischen den USA und China. Weyand sagte, dass die WTO nicht der Ort sei, um einen Systemwandel voranzubringen. Es gehe nicht um einen Regimewechsel, sondern um den Umgang mit den Auswirkungen bestimmter Wirtschaftssysteme, und darum, mit diesen so umzugehen, dass jeder damit leben könne. Dies erfordere Kompromisse auf allen Seiten (Hoekman / Tu / Wang 2021). Die EU konzentriert sich eher auf konkrete negative Störeffekte der nicht marktorientierten Verfahren als auf einen Regimewechsel Chinas. Die beiden Hauptgründe für die europäische Position sind folgende: Zum einen verletzen die USA ebenfalls die eigenen Verpflichtungen in der WTO, zum Beispiel, als das Land unter der Trump-Administration einseitig Zölle erhob. Zum anderen könne man gegen China nicht erneut ohne eine greifbare Lösung vorgehen, da dies unter Umständen zu irreversiblen Schäden des multilateralen Handelssystems führen könnte.

Die EU hat Maßnahmen ergriffen, um mit den staatlichen Unternehmen und den Industriesubventionen Chinas umzugehen.

So wurde beispielsweise ein trilateraler Prozess mit den USA und Japan aufgenommen, um die für China relevanten Themen zu besprechen. In einer Erklärung vom Mai 2018 stimmten die drei Vertreter_innen einem gemeinsamen Scoping-Papier zu, das die Grundlage für die Erarbeitung strengerer Regeln für Industriesubventionen und staatliche Unternehmen festlegte. Ebenfalls wurde auf Technologietransfers und die Nichteinhaltung von Transparenzanforderungen der WTO durch einige Regierungen verwiesen (Gemeinsame Erklärung 2018). Im November 2021 trafen sich die Handelsminister der USA, der EU und Japans erneut – zum ersten Mal seit dem Amtsantritt der Biden-Administration – und vereinbarten eine Erneuerung ihrer dreiseitigen Partnerschaft, um »den globalen Herausforderungen zu begegnen, die durch nicht marktorientierte Strategien und Verfahren dritter Länder entstünden«². In der Zwischenzeit gründeten die EU und China eine bilaterale Arbeitsgruppe zu WTO-Reformen, die zum Zeitpunkt der Erstellung dieses Berichts vier Treffen abgehalten hat (MOFCOM 2021).

Mit diesen Bemühungen baut die EU ihre führende Rolle in der WTO weiter aus.

Die EU versucht, die USA und China weiter am Gestaltungsprozess der WTO-Reformagenda zu beteiligen, und hat sich gleichzeitig zum Ziel gesetzt, durch gemeinsame Anstrengungen mit gleichgesinnten Ländern, die das multilaterale Handelssystem unterstützen, vernünftige Ergebnisse zu finden. Ein Beispiel dafür

ist, dass die EU die Ottawa-Gruppe aktiv unterstützt und daran beteiligt ist. Zur Ottawa-Gruppe gehören Kanada, die EU, Australien, Brasilien, Chile, Japan, Kenia, Mexiko, Neuseeland, Norwegen, die Schweiz, Singapur und Südkorea. Diese kleine, aber repräsentative Gruppe aus WTO-Mitgliedern versucht, bestimmte Herausforderungen anzugehen, die das multilaterale Handelssystem unter Druck setzen.

Um die Fragen staatlicher Unternehmen und Industriesubventionen für potenzielle WTO-Reformen aufzugreifen, **legen europäische Expert_innen**, darunter der ehemalige WTO-Generaldirektor Pascal Lamy, **als eine Möglichkeit nahe, das Übereinkommen über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen der WTO (Subventionsübereinkommen)** zu aktualisieren. Lamy äußerte diesen Gedanken in einem Workshop³, der von *Bruegel* – einer in Brüssel ansässigen Denkfabrik – organisiert wurde. Tatsächlich war die Verhandlung dieses Subventionsübereinkommens bereits Teil des Mandats der Doha-Runde, aber zur damaligen Zeit wollten weder die USA noch die EU aktiv werden, da sie fürchteten, die neuen Vorschriften könnten beispielsweise gegen ihre Subventionen im Flugzeugbau verwendet werden. Die neuen Bestimmungen zu staatlichen Unternehmen und Subventionen in regionalen und bilateralen Freihandelsabkommen könnten hingegen einen hilfreichen Ansatzpunkt für multilaterale Gespräche zu diesen Themen bieten.

3.2 WTO-VERHANDLUNGEN

MULTILATERALE VERHANDLUNGEN ZU FISCHEREIBEIHILFEN

Ein Übereinkommen im Zusammenhang mit schädlichen Fischereibeihilfen zu erzielen, zählt zu einer der Prioritäten von WTO-Generaldirektorin Ngozi Okonjo-Iweala – ein Bereich, für den die USA, die EU und China ernsthafte Verhandlungen zugesagt haben. Mitte Juli 2021 organisierte die neue Chefin der WTO das erste Ministertreffen; bisher haben die Mitglieder jedoch noch keine gemeinsame Linie gefunden.

Als einer der größten Bereitsteller von Fischerei-Subventionen wird Chinas Rolle kritisch gesehen.

Im Juli 2020 sagte der ehemalige Botschafter Zhang Xiangchen, dass China den Arbeitszeitplan für ein Abkommen befürworte und »bereit sei, sich vollständig in intensive Verhandlungen einzubringen«⁴. Auf dem Ministertreffen im Juli 2021 bestätigte der chinesische Handelsminister Wang Wentao erneut die entschlossene Unterstützung seines Landes und die Bereitschaft, viele Zugeständnisse machen zu

2 Erklärung der Handelsminister der USA, der EU und Japans zur Erneuerung ihrer trilateralen Partnerschaft, in: *Reuters*, 17.11.2021, <https://www.reuters.com/world/asia-pacific/us-eu-japan-trade-ministers-agree-renew-three-way-partnership-statement-2021-11-17/>.

3 Die Veranstaltung mit dem Titel *China and the WTO: (How) can they live together?* [China und die WTO: (Wie) kann ein Zusammenleben gelingen?] fand am 28. April 2021 statt. Video- und Tonaufzeichnungen dieser Veranstaltung können online abgerufen werden unter: <https://www.bruegel.org/events/china-and-the-wto-how-can-they-live-together/>.

4 Farge, Emma (2020): »China agrees to ›intensive‹ WTO talks on fisheries«, in: *Reuters*, 21.7.2020, <https://www.reuters.com/article/us-trade-wto-fish-idUSKCN24M2JF>.

wollen, da ein multilaterales Abkommen das Vertrauen der internationalen Gemeinschaft stärken würde. In der Zwischenzeit würden die Beihilfen »hauptsächlich für arme und schwache handwerkliche Fischer« in Entwicklungs- und den am wenigsten entwickelten Ländern bereitgestellt. China beharrt jedoch weiter auf einer »bedeutenden und wirksamen«, differenzierten Sonderbehandlung für Entwicklungsländer wie China. Dies ist ein sensibles Thema für Washington und könnte eine Hürde sein. Zu einem früheren Zeitpunkt der Verhandlungen betonte die EU ihre ehrgeizige Zielsetzung, alle schädlichen Fischerei-Subventionen zu verbieten und deutete an, dass ein abgeschwächtes Abkommen schlimmer sein könnte als gar keine Einigung. Die EU räumte jedoch im Vorfeld der 12. Ministerkonferenz (MC12) Spielräume ein. Die Konferenz war ursprünglich vom 29. November bis 3. Dezember 2021 in Genf geplant, wurde jedoch aufgrund der Corona-Notlage verschoben. Als Herausforderung bleibt, dass sich entwickelnde Volkswirtschaften, darunter große Entwicklungsländer, für lockere Regelungen, längere Umsetzungszeiträume und mehr Flexibilität und Kapazitätsunterstützung für die Umsetzung einsetzen. Eine endgültige Einigung ist nach wie vor möglich, wenn der politische Wille bei der MC12 vorhanden ist.

PLURILATERALE VERHANDLUNGEN

2017 entschieden sich viele WTO-Mitglieder dazu, plurilaterale Gespräche zu starten – ein Kurswechsel, der weg von den Verhandlungen führte, an denen stets alle Mitglieder der Organisation beteiligt waren. Bei der WTO gibt es derzeit »Gemeinsame Erklärungsinitiativen« (*Joint Statement Initiatives, JSI*) zu vier Themen: E-Commerce, innerstaatliche Regelung von Diensten, Investitionserleichterungen sowie Maßnahmen zur Unterstützung von Kleinst- und kleinen und mittleren Unternehmen. Diese Initiativen bilden eine Schnittmenge mit der WTO-Mitgliedschaft. China zählte zu den ersten Unterstützern von drei der vier JSI-Gruppen und trat der vierten Gruppe zu E-Commerce kurz nach Beginn der Beratungen bei. Auch die EU nimmt an allen vier Gruppen teil, wohingegen die USA derzeit nur in einer JSI-Gruppe (E-Commerce) vertreten ist. Aufgrund des relativ kurz zurückliegenden Regierungswechsels in den USA ist es jedoch möglich, dass die USA ihre Entscheidung zum Beitritt zu anderen JSI-Gruppen in nächster Zeit überdenken.

China beteiligt sich aus drei Hauptgründen aktiv an den JSI. Nach den Quellen, öffentlichen Reden und Interviews, die für diese Recherche geführt wurden, trat China den JSI bei, um sowohl die USA als auch so viele Mitglieder wie möglich einzubinden, damit die WTO handlungsfähig und aktiv bleiben kann. Angesichts der Tatsache, dass die multilateralen Gespräche der Doha-Runde festgefahren sind, könnte die WTO möglicherweise ihre Relevanz für die wirtschaftliche Realität des 21. Jahrhunderts verlieren. China erkennt jedoch den Wert für das Bestehen und die Bedeutung der WTO an, da es von einem berechenbaren und liberalen Weltmarkt profitiert. Zudem beteiligt sich China, weil es seine Interessen voranbringen und verteidigen kann. In der E-Commerce-Gruppe verfolgt China beispielsweise of-

fensive Interessen hinsichtlich des Marktzugangs E-Commerce-bezogener Dienste, wie grenzüberschreitender E-Commerce, Logistik und digitaler Zahlungsverkehr. Darüber hinaus verfolgt China auch defensive Interessen, unter anderem bei der Standortbestimmung von Servern und öffentlichen Sicherheitsausnahmen für den freien Datenverkehr. Der dritte Grund für die Teilnahme ist, dass China die JSI als Sprungbrett nutzen möchte, um die JSI-Vorschriften künftig multilateral vorzugeben. Für die JSI-Gruppe zu Investitionserleichterungen, in der China Hauptunterstützer ist, haben chinesische Expert_innen als Strategie ausgeführt, dass China mit wenig ambitionierten Vorschriften beginnen will, um mehr Mitglieder ins Boot zu holen, wie z. B. die USA und Indien (wobei dies bisher noch nicht erfolgreich war). Letztendlich ist das Ziel jedoch, diese Vorschriften zu überarbeiten und dann in ein multilaterales Regelwerk zu Investitionen zu überführen.

Die chinesische Position zielt darauf ab, die Hauptinteressen des Landes durch Festlegen des Verhandlungsgegenstands zu seinen Gunsten voranzubringen, genauso wie es andere Handelspartner ebenfalls tun. In den Verhandlungen zum E-Commerce heben die USA Themen wie freier Datenverkehr, Datenschutz und ein Verbot zur Vorgabe von Serverstandorten als Teil der Kernfragen künftiger Abkommen hervor (Bloomberg 2019). Bei diesen Verhandlungen signalisiert China seine Diskussionsbereitschaft der von den USA angesprochenen Punkte; gleichzeitig konzentrieren sich die chinesischen Vorschläge dabei auch auf »grenzüberschreitenden Handel von Waren, der durch das Internet ermöglicht wird« sowie verwandte Themen wie Zahlungsverkehr und Logistik, bei denen China Wettbewerbsvorteile besitzt und Exportinteressen bestehen (WTO 2016).

DIFFERENZIERTE SONDERBEHANDLUNG

Die differenzierte Sonderbehandlung von Entwicklungsländern ist ein Grundpfeiler der WTO und bedeutet, dass Entwicklungsländern bei Handelsverhandlungen gewährt wird, vom vollständigen Grundsatz der Gegenseitigkeit gegenüber Industrieländern abzuweichen. So können Entwicklungsländer beispielsweise geringere Zollsenkungen vornehmen, erhalten längere Umsetzungszeiträume, oder beides. Keine dieser Vorgaben lässt jedoch erkennen, wie die Definition eines »Entwicklungslandes« tatsächlich aussieht. Stattdessen kann sich jedes Mitglied selbst als solches bezeichnen und unterliegt dann der Überprüfung durch andere Mitglieder.

Als China der WTO beitrug, **erhielt das Land nur wenige der differenzierten Sonderbehandlungen**, die Entwicklungsländern vorbehalten sind, da andere Mitglieder Bedenken zu Chinas Größe und dem einzigartigen Wirtschaftssystem hatten. China verzichtete beispielsweise auf die Sonderbehandlung nach Artikel 27.8, 27.9 und 27.13 des Übereinkommens über Subventionen und Ausgleichsmaßnahmen, die mehr Entgegenkommen bei Subventionen für Entwicklungsländer ermöglichen. Zudem stimmte China bei Agrar-

subventionen zu, den De-minimis-Schwellenwert auf 8,5 Prozent zu begrenzen, was unterhalb des für Entwicklungsländer zulässigen Werts von zehn Prozent liegt.

Die differenzierte Sonderbehandlung ist schon länger ein Streitpunkt innerhalb der WTO (Hoekman 2012) **und hat in letzter Zeit vermehrt zu einer Spaltung geführt.** Unter der Trump-Administration schlugen die USA mehrere Kriterien vor, um die größeren Entwicklungsländer aus dieser Kategorie herauszunehmen und die differenzierte Sonderbehandlung endgültig aufzugeben (WTO 2019b). Nach dem US-Vorschlag würden WTO-Mitglieder, die eines von vier Kriterien erfüllen, nicht mehr als Entwicklungsland behandelt werden. Diese von den USA vorgeschlagenen Kriterien sind: G20-Mitgliedschaft, OECD-Mitgliedschaft, Einstufung als Land mit »hohem Einkommen« durch die Weltbank sowie ein Anteil am globalen Warenhandel von mehr als 0,5 Prozent. Sollte dieser Vorschlag übernommen werden, würden China und viele andere WTO-Mitglieder ihren Status als Entwicklungsland und folglich auch die differenzierte Sonderbehandlung verlieren. Ob und auf welche Weise sich diese Position unter der Biden-Administration verändert, lässt sich zu diesem Zeitpunkt jedoch noch nicht sagen.

Die EU und Kanada haben die Ablehnung »pauschaler Freiheiten« für alle WTO-Mitglieder gefordert. Der gemeinsame Vorschlag sieht einen »bedarfsorientierten und faktengestützten Ansatz« vor, der »die Notwendigkeit von Freiräumen für Entwicklungszwecke anerkennt und gleichzeitig einräumt, dass nicht alle Länder dieselbe Flexibilität benötigen oder davon profitieren sollten« (WTO 2018).

Dieser Ansatz der EU wurde auch von ehemaligen WTO-Funktionär_innen befürwortet (Low / Mamdouh / Rogerson 2019). Diese Expert_innen wiesen darauf hin, dass die differenzierte Sonderbehandlung über die Jahre zu einem politischen Spielball geworden ist, der zwischen »denen« und »uns« in der WTO hin- und hergeworfen wird. Dies führte einerseits zu einer zunehmenden Ablehnung dieser Regelung und andererseits zu einem Festklammern wie an einer Glaubensfrage. Die differenzierte Sonderbehandlung ist ursprünglich aus einem Kompromiss hervorgegangen, dessen Kontext nicht mehr gegeben ist – sofern dies überhaupt jemals der Fall war. Daher regen die Vorschläge eine Neukonzeptualisierung der differenzierten Sonderbehandlung an, sodass dieser negative, konfrontative Begriff möglicherweise in ein konstruktives Konzept umgewandelt werden kann, das sowohl den Fortschritt des multilateralen Handelssystems als auch die darin agierenden Entwicklungsländer fördert. Expert_innen legen nahe, dass es nicht praktikabel wäre, den Entwicklungsstatus der Länder zu verhandeln (Brandt / Cheng 2019). Besser wäre es, sich der differenzierten Sonderbehandlung anhand der länderspezifischen Anforderungen auf Branchen- oder Aktivitätsebene anzunähern. Zudem sollte bei den Diskussionen zu diesem Thema eine umfassendere Beteiligung der Entwicklungsländer stärker betont werden, statt auf die Ausnahmen vom System zu blicken. So könnten technische Unterstützung und Hilfe beim Kapazitätsaufbau zu einer Schlüsselkomponente einer umfassenderen Beteiligung werden.

China verfolgt einen zweigleisigen Ansatz. Grundsätzlich hat China deutlich gemacht, dass eine spezielle und differenzierte Behandlung ein »Anspruch« sei und »China einer Entziehung seiner differenzierten Sonderbehandlung als Entwicklungsland niemals zustimmen werde« (MOFCOM 2018). Gleichzeitig hat China angeregt, statt die gegenwärtige Praxis der Selbstzuweisung für Entwicklungsländer zu überarbeiten, die Mitglieder mit Entwicklungslandstatus, die dazu in der Lage seien, vielmehr ermutigt werden sollten, sich nach ihren Fähigkeiten in größerem Umfang zu beteiligen, wozu China bereit wäre (WTO 2020b).

China macht geltend, dass seine Beteiligung am WTO-Abkommen über Handelserleichterungen ein Beispiel dafür sei, wie sich das Land nach seinen besten Möglichkeiten umfassender einbringe. China beteiligte sich aktiv an den Verhandlungen des Abkommens über Handelserleichterungen (*Trade Facilitation Agreement*, TFA), das zum Ziel hatte, Zollabfertigungen zu beschleunigen, und zählte zu den ersten Entwicklungsländern, die das Abkommen unterzeichneten. Chinas Umsetzung war nahezu auf einer Stufe mit den Industrieländern; es wurde nur eine sehr geringe differenzierte Sonderbehandlung eingefordert. Das TFA umfasst drei Maßnahmekategorien: Kategorie A umfasst die Bestimmungen, die das Mitglied bis zum Inkrafttreten des Abkommens umsetzt; Kategorie B umfasst die Bestimmungen, die das Mitglied nach einer Übergangszeit nach Inkrafttreten des Abkommens umsetzt; und Kategorie C umfasst Bestimmungen, die das Mitglied zu einem genannten Zeitpunkt nach einer Übergangszeit nach Inkrafttreten des Abkommens umsetzt, wofür es Unterstützung und Hilfe beim Kapazitätsaufbau benötigt.⁵ China bestimmte keine Maßnahmen der Kategorie C und stimmte einer Umsetzung von 94,5 Prozent der Maßnahmen sofort nach Unterzeichnung zu. Alle Maßnahmen der Kategorie B wurden bis Januar 2020 vollständig umgesetzt.

NOTIFIZIERUNGEN UND TRANSPARENZ

Transparenz und qualitativ hochwertige Notifizierungen sind grundlegende Anforderungen der WTO. Die Abkommen der WTO enthalten Dutzende formale Anzeigeverpflichtungen; die Einhaltung hängt vom Ausschuss und dem jeweiligen Mitglied ab. Einmalige Verpflichtungen zur Notifizierung geltender Rechtsvorschriften können einfa-

⁵ Das TFA enthält Bestimmungen zur Beschleunigung des Warenverkehrs, der Warenfreigabe und der Warenabfertigung, einschließlich von Transportgütern. Darin festgelegt sind ebenfalls Maßnahmen für eine effektive Zusammenarbeit zwischen Zoll und anderen zuständigen Behörden für Handelserleichterungen sowie die Einhaltung der Zollvorschriften. Zudem enthält es Bestimmungen zur technischen Unterstützung und zum Kapazitätsaufbau in diesem Bereich. Nachdem das Abkommen 2013 erfolgreich unterzeichnet worden war, zählte China zu einem der ersten Entwicklungsländer, die das Abkommen ratifizierten. Weitere Informationen zu diesem Freihandelsabkommen sind auf der WTO-Webseite im Abschnitt zu Handelserleichterungen zu finden (https://www.wto.org/english/tratop_e/tradfa_e/tradfa_e.htm).

cher sein als Ad-hoc-Vorabverpflichtungen neuer Regulierungen, die wiederum einfacher zu erstellen sind als reguläre nachträgliche Notifizierungen von Subventionen.

Unzureichende Notifizierungen von Handelspolitik sind ein altes Thema. Die Aufnahme in die Agenda der »WTO-Reform« geht zurück auf die Ministerkonferenz von 2017, als Robert Lighthizer, der damalige Handelsbeauftragte der USA, sagte, dass »es unmöglich sei, neue Regeln zu verhandeln, wenn viele der aktuellen Regeln nicht befolgt würden« (Lighthizer 2017). Die USA stellten daraufhin einen detaillierten Vorschlag vor, der untersuchte, wie unbefriedigend die Einhaltung der Anzeigeverpflichtungen im Rahmen der Warenhandelsvereinbarung sei. Dieser Vorschlag sah zudem Strafen für Mitglieder vor, die mit ihren Notifizierungen zurückliegen (WTO 2017a). Eine überarbeitete Fassung dieses Vorschlags, der zusammen mit mehreren Unterstützer_innen entstand, darunter die EU, legt nahe, dass sowohl systemische als auch spezifische Verbesserungen in Erwägung gezogen werden sollten, die den Mitgliedern dann helfen könnten, die Einhaltung ihrer Anzeigeverpflichtungen zu verbessern (WTO 2020c).

Auf China wird zunehmend Druck ausgeübt, die Notifizierung und Transparenz in der WTO zu verbessern. Das Hauptproblem liegt darin, dass die Gründe für die Nichteinhaltung einiger Anzeigeanforderungen der WTO durch China unklar sind. Einige Probleme im Zusammenhang mit den Notifizierungen könnten an einem bewussten Unwillen liegen, Informationen bereitzustellen, oder sie entstehen durch einen generell bestehenden Mangel an Transparenz der chinesischen Regierungseinrichtungen. Auf der anderen Seite könnte es unter Umständen nur wenig mit dem Handelsministerium in Peking zu tun haben, da einflussreichere inländische Ministerien, z. B. die Staatliche Kommission für Entwicklung und Reform oder das Ministerium für Informationsindustrie und Technologie, für sich selbst keine Vorteile darin sehen könnten, diese Informationen zusammenzustellen. Dies gilt umso mehr für Länder, die schwächere institutionelle Kapazitäten haben als China. Sofern das Problem in mangelnden Kapazitäten begründet ist, könnte technische Unterstützung unter Umständen helfen. Falls die tatsächliche Schwierigkeit jedoch darin besteht, dass die Anzeigeanforderungen überholt oder zu komplex sind, ist eine umfassende Überprüfung gerechtfertigt. Strafen, wie von den USA vorgeschlagen, wären nur angemessen, wenn der Grund für eine schlechte Notifizierung böse Absicht ist. Die Meinungen der EU und der USA gehen bei den Themen Notifizierung und Transparenz weit auseinander. Erst kürzlich, im Juni 2021, reichten die EU, die USA und andere Mitglieder gemeinsam einen Vorschlag für ein »Verfahren zur Erhöhung von Transparenz und Stärkung der Anforderungen für Notifizierungen im Rahmen von WTO-Abkommen«⁶ ein.

6 Die WTO hat angekündigt, dass die Mitglieder einen neuen gemeinsamen Vorschlag prüfen würden, der im Juli 2021 online gestellt wurde. Die Ankündigung kann hier abgerufen werden: https://www.wto.org/english/news_e/news21_e/good_09jul21_e.htm. Der vollständige Vorschlag ist hier verfügbar: <https://docs.wto.org/dol2fe/Pages/SS/directdoc.aspx?filename=q:/JOBs/GC/204R5.pdf&Open=True>

China verfolgt einen zweigleisigen Ansatz bei der Notifizierung von Subventionen. Für Entwicklungsländer schlägt China vor, dass sie ihre Verpflichtungen »dem Grundsatz folgend nach besten Kräften erfüllen [...] und sie mehr technische Unterstützung« für diesen Zweck erhalten sollten (Gao 2020). Industrieländer sollten nach Angabe von China hingegen mit gutem Beispiel vorangehen und qualitativ hochwertige, sofortige und umfassende Notifizierungen einreichen.

STREITBEILEGUNG UND BERUFUNGSGREMIUM

Wie oben ausgeführt, stellt der US-amerikanische Vorschlag zu den WTO-Reformen China als Hauptursache für die Probleme der WTO heraus. **China hält dem entgegen, dass die WTO durch die Blockade der USA bei der Ernennung des Berufungsgremiums in ihrer Existenz bedroht sein könnte.** Bis Ende 2020 waren 16 Berufungen vor dem dysfunktionalen Berufungsgremium anhängig und nur fünf neue Fälle wurden eingereicht – die niedrigste Zahl der vergangenen 25 Jahre. Wenn eine Berufung »ins Leere« möglich bleibt, haben ausgestellte Panel-Berichte jedoch keinen rechtlichen Wert, sofern die Streitparteien nicht auf ihr Berufungsrecht verzichten und der Panel-Bericht als letztes Wort der Streitigkeit akzeptiert wird. Die vorläufige Interimsvereinbarung für Rechtsmittelprüfungen (*Multiparty Interim Appeal Arbitration Arrangement*, MPIA), welche die EU und China umfasst, bietet eine kurzfristige Alternative. Sie kann jedoch keine langfristige Lösung sein.

Nach Angaben der chinesischen Expert_innen, die für diese Recherche interviewt wurden, **wertschätzt China ein funktionierendes Streitbeilegungssystem, das dem Land einen gewissen Schutz vor anderen Handelspartnern bietet**, insbesondere den USA, wo die Anti-China-Stimmung erheblichen Schwankungen unterworfen ist. Während China weiterhin auf die dauerhafte Belegung des Berufungsgremiums drängt, entschied das Land in der Zwischenzeit, der MPIA beizutreten, um die Möglichkeit sicherzustellen, bei Streitigkeiten zwischen den Unterzeichner_innen Rechtsmittel gegen Panel-Berichte einlegen zu können. Nachdem China beträchtliche Anstrengungen unternommen hat, seine Handelsrechtsexpertise in Regierung und Wissenschaft auszubauen, ist das Land zu einem erfahrenen Anwender von Streitbelegungen geworden, um die Nutzung von Rechtsmitteln im Handel durch die USA und die EU zurückzuweisen (Shaffer / Gao 2018). Obwohl China viele eingeleitete Verfahren verloren hat, haben die Entscheidungen des Berufungsgremiums zu zentralen Fragen, z. B. was eine öffentliche Einrichtung nach dem ASCM darstellt oder bei Entscheidungen gegen bestimmte Maßnahmen der USA bei Antidumping-Untersuchungen, zu einer wachsenden Frustration der USA geführt (Ahn 2021). Die USA behauptet, dass das Berufungsgremium zu häufig »sein Mandat überschritten« und neue Verpflichtungen für Mitglieder geschaffen hätte, die nicht Bestandteil der Abkommen seien. Im Ansatz besteht dieses

angebliche Problem tatsächlich. Dennoch kann es keine Lösung für die Mitglieder sein, das Berufungsgremium zu bitten, alle wichtigen Streitigkeiten im Sinne der USA zu entscheiden.

Krisen mithilfe des Streitbeilegungsmechanismus zu adressieren, ist für chinesische Expert_innen und Funktionär_innen besonders wichtig, da das Land – bei einem funktionierenden System – somit einen gewissen Schutz gegenüber den USA erhalten würde. Zumindest gibt es China einige Regressmöglichkeiten an die Hand, falls die USA einseitig handeln. Da die USA und die EU dies jedoch als nicht so dringend ansehen, könnte es eine Möglichkeit für die EU und die USA sein, als Gegenleistung für die Wiederbelebung des Berufungsgremiums von China weitere Zugeständnisse bei den WTO-Reformen und -Verhandlungen zu fordern. Würde China beispielsweise Zugeständnisse machen, qualitativ hochwertigere Notifizierungen seiner Subventionen einzureichen, könnten die USA und die EU grundlegende Gespräche zur Reformierung des Berufungsgremiums eröffnen.

3.3 CHINAS REGIONALE WIRTSCHAFTSORDNUNG: DIE BRI UND EIN GEFLECHT VON FREIHANDELSABKOMMEN

Obwohl China behauptet, ein entschiedener Befürworter des multilateralen Handelssystems sowie des Multilateralismus selbst zu sein, **hat das Land nichts unversucht gelassen, regionale und bilaterale Initiativen aufzubauen**. Diese Initiativen schaffen zusätzliche Ebenen in bestehenden internationalen Wirtschaftsinstitutionen und bilden ein alternatives Ökosystem, das durch schwere staatliche Eingriffe gekennzeichnet ist.

BELT AND ROAD INITIATIVE

Die BRI wurde erstmals 2013 von Präsident Xi Jinping vorgestellt und verfolgt fünf offizielle Ziele: 1) Verbesserung der politischen Koordinierung; 2) Verbesserung der Anschlussfähigkeit der Infrastruktur; 3) Verstärkung des ungehinderten Handels; 4) Weiterentwicklung der finanziellen Integration; und 5) Schaffung neuer Verbindungen zwischen Menschen. Auf diese Weise kann China ein Netzwerk strategischer Partnerschaften bilden, das auf wirtschaftlichen Beziehungen basiert, welche die regionale und globale wirtschaftliche Integration verstärken.

Die BRI kann dabei helfen, Länder partnerschaftlich zu verbinden, sie ist jedoch kein philanthropisches Unterfangen. Mit der Initiative sollen neue Märkte erschlossen, die Sicherheit von Chinas Zugang zu Ressourcen und die Internationalisierung des Renminbi (der chinesischen Währung) erleichtert werden, während gleichzeitig neue Institutionen und Lenkungsmechanismen geschaffen werden.

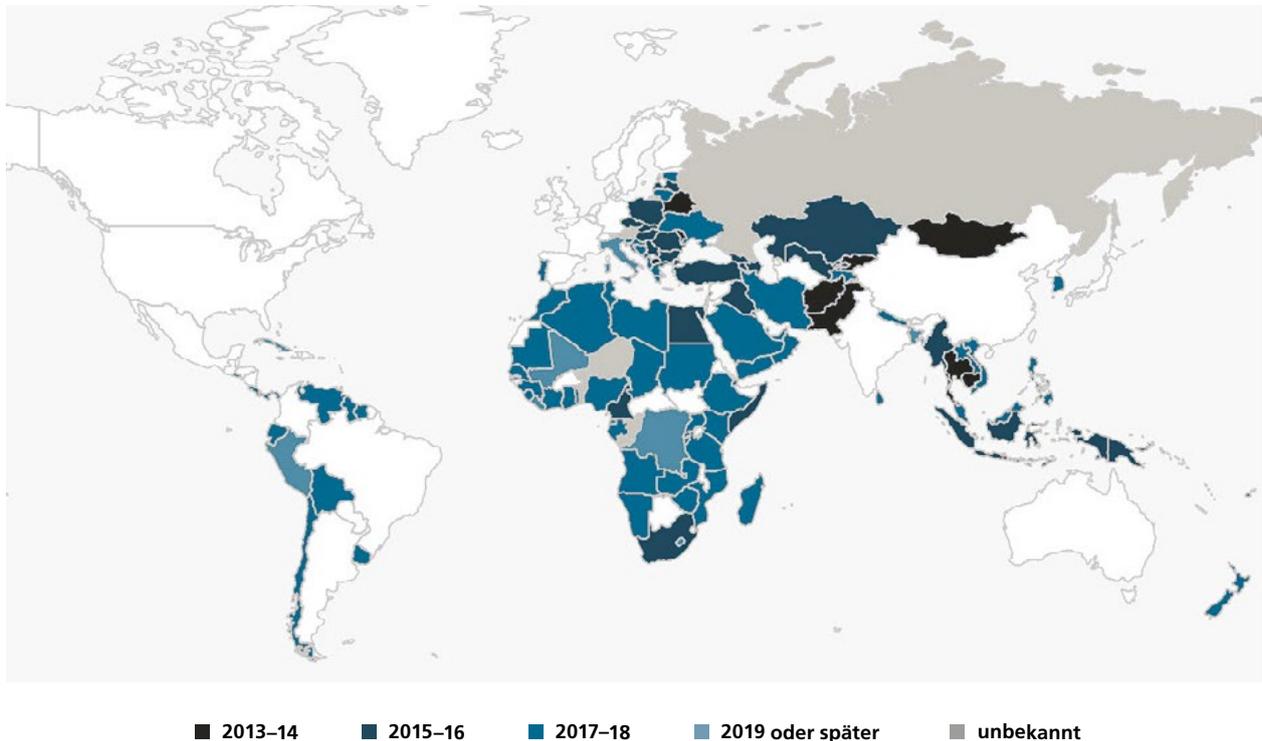
China hat weitere implizite Absichten. Geplant ist, dass die wirtschaftliche Abhängigkeit der an der BRI beteiligten Länder von China erhöht und der politische und wirtschaftliche Einfluss Chinas weiter gestärkt wird. Einige der Projekte der BRI erlauben China, seine militärische Stärke zu zeigen. Die chinesische Marine erhält beispielsweise Zugang zu Tiefwasserhäfen und kann so Handelsrouten nach und von China schützen. Zudem plant China, in den BRI-Regionen eine Gegenmacht zum Westen zu bilden, indem das Land politische Bündnisse, Finanzierung, Migration, Handel und kulturellen Austausch miteinander kombiniert.

In der BRI setzt China auf **vier Schlüsselstrategien und politische Instrumente**, auf die es hinzuweisen gilt: Erstens bevorzugt China bei der BRI die **Unterzeichnung bilateraler Absichtserklärungen und Abkommen** anstelle von multilateralen Abkommen, damit das Land auftretende Probleme bilateral zugunsten Chinas klären kann. Insgesamt hat China 145 bilaterale Investitionsabkommen unterzeichnet, wovon 110 in Kraft sind (Investment Policy Hub 2021). Das sind, ausgenommen Deutschland, mehr als jedes andere Land vorweisen kann. Zu den Partnern zählen alle großen Volkswirtschaften der Welt, mit Ausnahme der USA. Neben Investitionsabkommen umfassen die bilateralen Abkommen auch Festlegungen zu Zollabfertigungen, Investitionsförderungen und -erleichterungen, Handels- und Investitionsverträge, Streitbeilegungsmechanismen, Visavereinbarungen, Vermerke zur Standardisierung, Sonderwirtschaftszonen, besondere Steuerregelungen sowie wissenschaftliche und universitäre Austauschprogramme. Diese Abkommen richten sich vor allem auf den Infrastrukturaufbau, um Handel, Investitionen und Migration so zu erleichtern, dass sich dadurch eine komplementäre Wirkung entfalten kann. Jeder Wirtschaftskorridor der BRI weist eine andere Modalität der Zusammenarbeit und ein anderes Kooperationspaket auf, das lokalen Verhandlungen sowie der Anpassung an unterschiedliche geopolitische und wirtschaftliche Bedingungen unterliegt.

Zweitens ist die **Schaffung von Freihandelszonen oder Industriegebieten** mithilfe der BRI eines der zentralen politischen Instrumente, um den weltweiten Handel und die Produktionsnetzwerke Chinas auszuweiten. China setzt staatliche Unternehmen ein, um gewaltige Industriegebiete in neuen Wirtschafts- und Handelskooperationszonen zu finanzieren und zu errichten. Im Januar 2019 gab China bekannt, dass es bis zu diesem Zeitpunkt 82 dieser Zonen in BRI-Beitrittsländern mit einer Gesamtinvestitionssumme von 29 Milliarden US-Dollar errichtet habe. Durch die Schaffung zentraler Infrastrukturen wie Straßen und Häfen sowie die unterstützende Umgestaltung der Zollabläufe in diesen Ländern helfen diese Projekte dabei, die zentralen Ziele der BRI zu erreichen, z. B. die Konnektivität von Anlagen und verstärkter Handel.

Drittens **hat der Export chinesischer Standards möglicherweise strategische und wirtschaftliche Auswirkungen.** Durch Investitionen in Straßen, Häfen, Kraftwerke und Telekommunikation werden chinesische Standards in die BRI-Beitrittsländer exportiert und stellen die US-ameri-

Abbildung 1
Offiziell an der BRI beteiligte Länder nach Beitrittsjahr



Hinweis: Auf dieser Karte des *Independent Task Force Report* des US-Thinktanks *Council on Foreign Relations* sind diejenigen Länder dargestellt, die der BRI beigetreten sind. Die Sortierung erfolgt nach dem Beitrittsjahr (Hillman / Sacks 2021).
 Quelle: Green Belt and Road Initiative Center; Belt and Road Portal.

kanische und europäische Vormachtstellung bei der Festsetzung von Standards direkt infrage. Obwohl Standards (formell gesehen) häufig rechtlich nicht verbindlich sind, können sie dennoch fester Vertragsbestandteil sein und somit reale und langfristige Auswirkungen auf die Wirtschaftstätigkeiten vor Ort haben. Da die BRI den Umfang der Infrastrukturprojekte im Ausland erhöht, die durch chinesisches Geld gestützt werden, befindet sich China in einer guten Position, um die internationalen und regionalen Standards in der Praxis, z. B. für Infrastruktur, zu gestalten. Mit zunehmendem Einfluss werden die chinesischen Standards über die Infrastruktur hinausgehen und auch für landwirtschaftliche Maschinen, Impfstoffe gegen Tierkrankheiten, den digitalen Zahlungsverkehr und weitere Bereiche gelten. Einige dieser Standards enthalten patentierte Technologien und geistige Eigentumsrechte, so dass chinesische Unternehmen Erstanbietervorteile genießen und ebenfalls vertragliche Lizenzentnahmen erhalten könnten, darunter von anderen Unternehmen, die für BRI-Projekte geboten haben.

Viertens **basiert das System für die Streitbeilegung im Rahmen der BRI auf dem vorhandenen internationalen Rechtssystem, das umfunktioniert wurde, um Chinas staatlich geführtes Wirtschaftssystem zu unterstützen.** Für eine transnationale Streitbeilegung sehen die Verträge der BRI im Allgemeinen vor, dass die Schiedsverfahren in Knotenpunkten außerhalb Chinas durchgeführt werden. Singapur ist der vorgesehene Knotenpunkt für Verträge in Asien; London und Paris für Verträge in Europa,

Afrika und Südamerika. 2018 gründete China das Chinesische Internationale Handelsgericht (*China International Commercial Court, CICC*), das zwei Vertretungen in Shenzhen und Xi'an hat. Anders als in Singapur erfordern die Regelungen des CICC, dass die Richter_innen als Arbeitssprachen sowohl Chinesisch als auch Englisch beherrschen müssen (Shaffer / Gao 2020). Ende 2018 gab das CICC bekannt, dass es eine Reihe von Fällen angenommen habe, bei denen ausländische und chinesische Unternehmen beteiligt waren. Diese Entwicklungen bilden den Teil einer zunehmenden Verlagerung nach Asien als Zentrum für die transnationale Streitbeilegung, ob durch Schiedsverfahren oder internationale Sonderhandelsgerichte, wobei China eine immer wichtigere Rolle übernehmen will.

Chinas Interesse an der Entwicklung eigener Streitbeilegungsmechanismen hat drei Beweggründe: Der erste Beweggrund liegt in wirtschaftlichen Interessen. China bevorzugt chinesische Unternehmen im Gastland nicht nur aus kultureller Hinsicht, sondern zieht auch zugehörige professionelle Dienste aus China nach und hilft bei der Entwicklung dieser Dienste. Der zweite Beweggrund bezieht sich auf den Aufbau und Einsatz von *soft power*. Dieser lehnt sich zum Teil an den US-amerikanischen und europäischen Soft-Power-Ansatz unter dem Schutz der Rechtsstaatlichkeit an. Der dritte Beweggrund ist mit Chinas aktiver Position verknüpft, sich für Verhandlungen zu Investitionserleichterungen in der WTO einzusetzen. Obwohl der Fokus in den laufenden Verhandlungen zu Investitionserleichterungen nur darauf liegt,

eine zentrale Abrufstelle für Informationen zu Verfahrensvorschriften für Investitionen in einem Land zu garantieren und Aspekte wie Investitionsschutz, Marktzugang oder Streitbeilegung nicht abgedeckt werden, kann die Streitbeilegung nach Abschluss der derzeitigen Phase künftig Bestandteil des Geschäftsabschlusses sein.

Die Corona-Pandemie hatte und hat unterschiedliche Auswirkungen auf die BRI. Aufgrund der verhängten Reisebeschränkungen, der Verschlechterung der finanziellen Bedingungen und Störungen des Handels wurden in den vergangenen beiden Jahren weniger Verträge unterzeichnet. Die Anzahl der Vertragsunterzeichnungen war bereits vor Beginn der Corona-Pandemie aufgrund der anhaltenden Sorge der Empfängerländer um Verschuldung rückläufig. Chinas gängige Praxis, Umschuldungen anstelle von Schuldenerlass zu verhandeln, ist ein weiterer Hinderungsgrund für eine Vertragsunterzeichnung. Dagegen sind im Rahmen der BRI auch neue Projekte bei der Zusammenarbeit im Gesundheitsbereich entstanden, unter dem Schirm der sogenannten »Seidenstraße der Gesundheit« (*Health Silk Road*) (Mouritz 2020).

FREIHANDELSABKOMMEN

Der ehemalige Präsident Hu Jintao bekräftigte bereits 2012 auf dem 18. Parteikongress der KPCh ein Interesse daran, »die Umsetzung der Strategie für Freihandelsabkommen« zu beschleunigen. Als Reaktion darauf gab der Staatsrat im Jahr 2015 mehrere Stellungnahmen zur beschleunigten Umsetzung der Strategie für Freihandelsabkommen heraus. Diese legten den Grundstein für die umfassende Planung der chinesischen Handelsabkommen-Strategie.

Bis November 2021 hatte China bereits 19 Freihandelsabkommen unterzeichnet. Das jüngste dieser Abkommen ist die RCEP. Derzeit führt China zehn laufende Verhandlungen – darunter mit China, Japan und Südkorea – und führt Machbarkeitsstudien zu acht Freihandelsabkommen durch, z. B. mit Bangladesch, Kanada und Kolumbien.

Nach der Ankündigung des chinesischen Präsidenten Xi Jinping auf dem Gipfel der Staats- und Regierungschefs der APEC im November 2020 **ziehe China es »aktiv in Erwägung«, dem Comprehensive and Progressive Agreement for Trans-Pacific Partnership (CPTPP) beizutreten.** Nachdem die Trump-Administration den Ausstieg der USA aus dem bereits unterzeichneten Abkommen zur Transpazifischen Partnerschaft (TPP) verkündet hatte, entschieden sich die verbleibenden TPP-Mitglieder, die Vereinbarung ohne die USA fortzusetzen. China hatte die Beziehung zwischen den USA und der CPTPP bereits beobachtet und die Vor- und Nachteile eines Beitritts zur CPTPP geprüft. Laut Analyse von Wang Huiyao, einem Berater des Staatsrats, ist dieses Unterfangen sowohl ein Ziel als auch ein Mittel. Wang argumentiert, dass der Beitritt in die CPTPP zum einen die inländischen Reformen Chinas vertiefen und eine bessere Einbindung in die regionalen Märkte hervorbringen könnte sowie

auf einer Linie mit den hoch ambitionierten Strategien Chinas für Freihandelsabkommen läge. Zum anderen könnte der Beitritt zur CPTPP und das Einhalten einiger Vorgaben, die ursprünglich von der Obama-Administration aufgestellt wurden – z. B. zum digitalen Handel, zu staatlichen Unternehmen sowie zu Arbeits- und Umweltrechten – eine Gelegenheit für China und die USA schaffen, Gespräche zu diesen Fragen in der WTO zu führen, was wiederum förderlich für WTO-Verhandlungen zu diesen Themen sein könnte (Wang 2020b).

BILATERALES INVESTITIONSABKOMMEN ZWISCHEN DER EU UND CHINA

Das Comprehensive Agreement on Investment (CAI) zwischen der EU und China stellt eher eine »strategische Gelegenheit« für China und eine »strategische Autonomie« für die EU dar als eine Verfolgung wirtschaftlicher Ziele. Die Verhandlungen für das CAI zwischen der EU und China sind am 30. Dezember 2020 abgeschlossen worden, bevor die Biden-Administration im Amt bestätigt wurde. Die EU lobte es als »das ehrgeizigste Abkommen mit China«, während China es als »hochrangiges« Abkommen beschrieb, das zu den »internationalen, hochwertigen Wirtschafts- und Handelsregeln« passe. Das CAI spiegelt Werte und Vorschläge der EU wider, z. B. Technologietransfer und Arbeitsrechte, während es auf der anderen Seite auch Überschneidungen mit anderen Strategien gibt, die China auf internationaler Ebene durchgeführt hat, z. B. der BRI. Anstatt sich nur mit kommerziellen Interessen zu beschäftigen, werden im CAI breitere strategische und geopolitische Betrachtungen, sowohl von der EU als auch von China, eingebracht. Dieses Abkommen kann ebenso wie die BRI als Teil einer Entwicklung angesehen werden, bei der China einen Paradigmenwechsel von einer »selektiven Adaptation« zu einer »selektiven Umgestaltung« vollzieht, so die Beschreibung von Heng Wang, einem chinesischen Rechtsprofessor, der in Australien lehrt. Nach Wang »beschäftigt sich die selektive Adaptation mit dem »Herunterladen« externer Normen, in Form von »Regeln, Strukturen, Prozessen und Praktiken«. Die selektive Umgestaltung ist das »Hochladen« von chinesisch geführten Einrichtungen und der von China bevorzugten Regeln auf überregionaler Ebene« (Wang 2020a).

Die Ratifizierung des CAI ist aus drei Gründen vorübergehend ausgesetzt. Der erste Grund der EU ist der Einsatz als Gegenmaßnahme gegen chinesische Sanktionen. Im Mai 2021 verabschiedete das EU-Parlament mit großer Mehrheit eine Resolution,⁷ in der angegeben wird, dass sämtliche Überlegungen des Europäischen Parlaments zur CAI zwischen der EU und China sowie die Gespräche zur verbindlichen Ratifizierung durch Mitglieder des Europäischen Parlaments (MdEP) aufgrund der chinesischen Sanktionen »berechtigterweise eingefroren« werden. Die MdEP erinnerten die Europäische Kommission ebenfalls daran,

⁷ Die Resolution wurde mit 599 Ja-Stimmen, 30 Nein-Stimmen und 58 Enthaltungen angenommen.

dass sie die Menschenrechtssituation in China, einschließlich Xinjiang und Hongkong, bei der Entscheidung berücksichtigen würden, ob das Abkommen bestätigt werde oder nicht. Zum Hintergrund: Die chinesische Regierung verhängte im März 2021 Sanktionen gegen mehrere europäische Einrichtungen und politische Vertreter_innen, darunter fünf MdEP und der Unterausschuss für Menschenrechte des EU-Parlaments. Diese Sanktionen erfolgten als Vergeltungsmaßnahme zur Reaktion der EU auf die Menschenrechtsverletzungen in Chinas nordwestlicher Region Xinjiang. Die EU verhängte restriktive Maßnahmen gegen vier chinesische Funktionär_innen wegen Unterdrückung der Uiguren und anderen ethnischen Gruppen in Xinjiang.

Berichte über Masseninternierungen von Uiguren und anderen ethnischen Gruppen in Umerziehungslagern, Zwangsarbeit, Zwangssterilisation und weitere Menschenrechtsverletzungen beherrschen die Schlagzeilen und belasten die Beziehungen zwischen China und seinen Kritikern. Die chinesische Regierung rechtfertigt ihr Vorgehen hingegen als Kampf gegen Terrorismus, islamistischen Extremismus und ethnischen Separatismus.

Zweitens verwendet China – rechtlich gesehen – schwache Formulierungen, wenn festgehalten wird, dass sich das Land verpflichtet, auf die Unterzeichnung der Übereinkommen der Internationalen Arbeitsorganisation (ILO) zu Zwangsarbeit »hinzuarbeiten«. Das Thema ist zudem wegen der aktuellen Anschuldigungen von Menschenrechtsverletzungen und Zwangsarbeit gegen die Minderheit der Uiguren heftig umstritten. Kritiker_innen stellen infrage, ob China ernsthaft beabsichtigt, diese ILO-Standards umzusetzen. In der Zwischenzeit verhängten die USA, Großbritannien und Kanada Sanktionen gegen mögliche Verantwortliche und ergriffen Maßnahmen, um Importe von Produkten zu blockieren, die unter Umständen durch Zwangsarbeit hergestellt wurden. Drittens halten die wirtschaftlichen Überlegungen der EU für das CAI möglicherweise nicht stand. Während die EU möchte, dass chinesische staatliche Unternehmen im Rahmen des CAI wie Privatunternehmen behandelt werden, ist dies für China ein sensibler Punkt. Dieser Konflikt lässt sich am besten am Beispiel der Subventionstransparenz verdeutlichen: China hat sich zu Offenheit im Dienstleistungssektor verpflichtet, beabsichtigt aber nicht, seine Subventionen für Industrie und Herstellung zu melden. Ein weiterer heikler Punkt ist die Forderung der EU an China, europäische Firmen, die in China arbeiten, nicht länger dazu zu zwingen, ihre Technologien freizugeben. In unbeholfener Doppeldeutigkeit hat China daraufhin zugesagt, den Transfer von Technologien nicht mehr zu erzwingen und stritt gleichzeitig wiederholt ab, dass dieser Transfer überhaupt stattfinden würde (Every et al. 2021).

4

DER 14. FÜNFJAHRESPLAN UND DIE VISION FÜR 2035

Im März 2021 verabschiedete der chinesische Nationale Volkskongress den »14. Fünfjahresplan für die nationale und soziale Entwicklung sowie die langfristige Vision für 2035« (Xinhua 2021). Der aktuelle Fünfjahresplan hat 65 Kapitel und deckt 19 unterschiedliche Themen ab. Diese Themen sind unter anderem: Innovation, Wirtschaftszweige, Binnenmarkt, Digitalisierung, marktorientierte Reformen, ländliche und landwirtschaftliche Entwicklung, Urbanisierung, (einheimische) regionale Koordination, Kultur und *soft power*, ökologische Entwicklung, Öffnung und Kooperationen zu beiderseitigem Vorteil, öffentliche Dienste, Verteidigung und Militär, Demokratie und Rechtsstaatlichkeit, »Ein Land, zwei Systeme« sowie die nationale Vereinigung.

DREI WICHTIGE SIGNALE, DIE VOM 14. FÜNFJAHRESPLAN AUSGEHEN, SIND IN BEZUG AUF DEN HANDEL, DIE WTO UND DIE INTERNATIONALE WIRTSCHAFT ERWÄHNENSWERT.

Erstens: Der Plan fördert den »doppelten Wirtschaftskreislauf« (dual circulation) **von Binnenmarkt und Außenmarkt.** Die Formulierung »*dual circulation*« wurde bei einem Politbürotreffen der KPCh im Mai 2020 eingeführt. Im Anschluss wurde die neue Strategie des doppelten Wirtschaftskreislaufs (»*dual circulation strategy*«) weiter ausgearbeitet und reflektiert. Schließlich wurde sie in den 14. Fünfjahresplan übernommen. Hierbei handelt es sich um eine neue Strategie zur wirtschaftlichen Entwicklung, bei der die Binnenmärkte Chinas ausgebaut werden und das Land eine zu große Abhängigkeit von externen Märkten vermeidet. »Auf der Grundlage des großen inländischen Wirtschaftskreislaufs« und einer enormen Markt- und Anziehungskraft des Binnenmarktes zielt der aktuelle Plan darauf ab, »[China] als starkes Magnetfeld für globale [Produktions-]Faktoren zu entwickeln und neue Wettbewerbsvorteile in der internationalen Zusammenarbeit zu stärken« (Xinhua 2021). Die beiden Hauptfaktoren hinter der Strategie des doppelten Wirtschaftskreislaufs sind zum einen weltweit wachsende wirtschaftliche Unsicherheiten sowie eine politisch zunehmend feindlichere äußere Umgebung, zum anderen ein sektorbezogenes Monopol sowie lokaler Protektionismus auf dem Binnenmarkt.

Zweitens: Der Plan arbeitet daran, multilaterale, wirtschaftliche Lenkungsmechanismen zu »erhalten und zu verbessern«. Der Plan sieht für die WTO eine zentrale Position als globales wirtschaftliches Lenkungsorgan vor und beschreibt darüber hinaus Chinas Absichten, »ein multilaterales Handelssystem beizubehalten, sich aktiv an WTO-Reformen zu beteiligen und an seinem Status als Entwicklungsland entschlossen festzuhalten«. Im vorherigen 13. Fünfjahresplan wurde nur das Beibehalten und Stärken des multilateralen Handelssystems genannt.

Der aktuelle Fünfjahresplan hebt hervor, dass China in den G20, der APEC sowie den BRICS-Staaten und anderen wirtschaftlichen Kooperationsplattformen »mehr chinesische Initiativen und chinesische Lösungen vorschlagen wird«, in der Absicht, die Stabilität und Entwicklung von »globalen Produktionsketten und globalen Finanzmärkten« zu erhalten. Betont wird die Motivation des Landes, »die Festlegung von Vorschriften der wirtschaftlichen Lenkung in aufstrebenden Bereichen anzuführen«. Im Plan werden die einzelnen Bereiche nicht angegeben; sie könnten das Internet, die Tiefsee, Polarregionen und auch den Weltraum umfassen.

Drittens: Der Plan signalisiert eine »Hochstufung« der BRI und der Vernetzung von Freihandelsabkommen. Der neue Fünfjahresplan betont drei hochrangige Grundsätze der BRI – ökologisch, offen und integer – und bezieht sich dabei jeweils auf Umweltverschmutzung, nicht transparente Abläufe und Korruption. Ziel ist es, die pragmatische Zusammenarbeit zu vertiefen, Sicherheitszusagen zu stärken und eine gemeinsame Entwicklung zu fördern. Der Plan schlägt zudem eine »Luft-Seidenstraße« vor, zusätzlich zu den bereits beschriebenen Seidenstraßen an Land und auf dem Wasser. In Bezug auf die soziale und kulturelle Zusammenarbeit wird von der Schaffung einer »Digitalen Seidenstraße« und einer »Seidenstraße der Gesundheit« gesprochen.

Zu Freihandelsabkommen stellt der neue Fünfjahresplan zwei Aspekte der »Hochstufungsstrategie von Freihandelsabkommen« heraus. Zudem lässt der Plan den Wunsch erkennen, Freihandelsabkommen weltweit miteinander zu vernetzen. Im 13. Fünfjahresplan wurde dagegen kein Fokus auf Strukturen der globalen Ebene gelegt. Darüber hinaus wird im neuen Plan nun von »Freihan-

delsabkommen mit hohem Standard« gesprochen. Obwohl China auch im 13. Fünfjahresplan »Freihandelsabkommen mit hohem Standard« erwähnt hatte, basierten diese auf niedrigen Standards. Dieses Mal könnte der Begriff »hohe Standards« mehr Gewicht haben, da China nach den Angaben des 14. Fünfjahresplans die Verhandlungen für die Freihandelsabkommen zwischen China, Japan und Südkorea beschleunigen will und den Beitritt in die CPTPP aktiv in Betracht zieht.

5

ZUSAMMENFASSUNG UND EMPFEHLUNGEN

China feierte im Dezember 2021 den 20. Jahrestag seiner Mitgliedschaft in der WTO. Der Wandel der chinesischen Beteiligung an der Gestaltung einer globalen Wirtschaftsordnung kann anhand der folgenden drei neuen wesentlichen Tendenzen festgemacht werden.

Erstens: Die Politikstrategie Chinas zur Außenwirtschaft hat sich von Annäherung zu Divergenz verschoben. China ist gegenüber den vorhandenen WTO-Regeln skeptischer geworden, die von westlichen Entscheidungsträger_innen dominiert wurden, beispielsweise den USA und europäischen Ländern. In den ersten zehn Jahren bei der WTO hatte China Handelsliberalisierungen noch uneingeschränkt begrüßt, zumindest als politische Absichtserklärung. China setzte im eigenen Land systematisch Maßnahmen um, darunter die Änderung von Gesetzen und Bestimmungen, führte Schulungen zu WTO-Grundsätzen durch, sprach sich für diese aus und baute das wissenschaftliche und berufliche Know-how zu WTO-Gesetzen aus. Diese Handlungen waren Bestandteil der politischen Annäherung. Seit 2012 ist die chinesische Handelspolitik jedoch differenzierter geworden und geht eher in Richtung politischer Divergenz. Einerseits akzeptiert China weiterhin die Regelwerke der WTO und setzt sich für eine regelbasierte Handelsliberalisierung ein. So hat das Land in der Vergangenheit die pragmatischen Werte der WTO unterstützt, die ein berechenbares Handelsumfeld für Chinas Exporte schaffen und einen Ort bieten, um Handelsstreitigkeiten mit großen Handelspartnern, insbesondere mit den USA und der EU, beizulegen. Andererseits erkennt China an, dass Handelsliberalisierungen schwerwiegende Folgen haben können, wie sich in den USA, aber auch in China gezeigt hat, und insbesondere Ungleichheit und soziale Ausgrenzung umfassen. Bezeichnenderweise wollen die USA, die dieses System seit Jahrzehnten meisterhaft beherrschen, nun den Streitbeilegungsmechanismus schwächen und China als alleinigen Störenfried im System darstellen. Das hat China dazu veranlasst, sich nach Alternativen umzuschauen, falls das WTO-System zusammenfällt oder seine Bedeutung verliert.

Zweitens: In den vergangenen zehn Jahren hat China eine selektive Entkopplung von der WTO vorgenommen und neue Regeln und neue Räume erschlossen. Als Teil der Bemühungen Chinas, die globale Wirtschaftsordnung zu verändern, befindet sich das Land derzeit im

Übergang von der selektiven Adaptation (bei der externe Vorschriften auf eigene Vorgaben angewendet werden) zur selektiven Umgestaltung (bei der chinesische Vorschriften anderswo angewendet werden). Im Gegensatz zu den Anfangsjahren der Mitgliedschaft Chinas in der WTO lautet die Hauptfrage Chinas nicht mehr, wie die WTO-Regeln am besten angewendet werden können, sondern welche neuen Regeln China benötigt, um seine Interessen sowohl innerhalb als auch außerhalb der WTO voranzubringen. China ist beispielsweise bei Verhandlungen zu internen Agrarunterstützungsmaßnahmen passiver geworden, da es seine eigenen Subventionen in der Landwirtschaft deutlich erhöht hat, ganz zu schweigen von den Industriesubventionen. China ist ein großer Importeur von Agrarerzeugnissen und kann von niedrigen Weltmarktpreisen bei Lebensmitteln profitieren. Zudem setzt sich China seit dem Beitritt zur WTO für Investitionsregeln ein. Diese Bemühungen waren auf dem G20-Gipfel 2016 teilweise erfolgreich, als China die G20 allmählich auf Investitionserleichterungen und einen internationalen Investitionsrahmen umlenkte (Sauvant 2018). Auf der Ministerkonferenz der WTO 2017 starteten China und über 70 Mitglieder (darunter Argentinien, Brasilien, Russland und die EU) daraufhin eine Gemeinsame Erklärungsinitiative zu Investitionserleichterungen mit dem Ziel, multilaterale Regeln in diesem Bereich festzulegen (WTO 2017b). Inzwischen beteiligen sich mehr als hundert Mitglieder an den Verhandlungen zu Investitionserleichterungen. Zu den großen Volkswirtschaften, die sich nicht beteiligen, zählen unter anderem die USA, Indien und Südafrika. China erschließt sich außerhalb der WTO neue Räume, in denen das Land die Regeln selbst festlegen kann. Die BRI basiert beispielsweise auf eigenen Bewertungen und den Anforderungen der Partnerländer und folgt nicht den Leitlinien der Bretton-Woods-Organisationen, wie z. B. der Weltbank oder dem Internationalen Währungsfonds, die von Personen aus den USA und Europa geleitet werden.

Drittens: China entwickelt ein neues sinozentrisches, regionales Führungssystem, das durch eine staatlich geführte Infrastrukturentwicklung gekennzeichnet ist. Die Mitwirkung Chinas an regionalen und globalen Anlässen nimmt unter der Führung von Xi Jinping weiter zu. Nennenswerte Beispiele sind der Start der BRI sowie die erfolgreiche Gründung der Asiatischen Infrastrukturinvestmentbank. Dieser Ansatz spiegelt größtenteils Chinas interne Entwicklungserfahrung wider. Die Modernisierung

Chinas begann mit der Finanzierung der Infrastruktur durch chinesische, staatseigene Banken und wurde durch wirtschaftliche Reformen und die schrittweise Öffnungspolitik gestützt. Dieses neue regionale System verfolgt drei Ziele: 1) den direkten Export von Überschüssen der chinesischen Stahlerzeugung, Betonherstellung sowie von anderen Produkten und Dienstleistungen; 2) den Export von chinesischen Standards, insbesondere für Telekommunikationsnetze, Straßen, Flughäfen und Häfen, die von chinesischen Unternehmen nach chinesischen Standards gebaut wurden; 3) die Erhöhung des politischen und wirtschaftlichen Einflusses Chinas in Partnerländern.

Es ist wichtig, dass deutsche und europäische politische Entscheidungsträger_innen diesen Wandel in der internationalen Wirtschaftspolitik Chinas sowie die treibenden Kräfte dahinter verstehen, so dass sie gegebenenfalls Maßnahmen zur Förderung der strategischen Interessen Europas und der globalen Entwicklung ergreifen können. Dabei gibt es folgende vier Hauptüberlegungen:

Erstens: Das zunehmend präsentere Vorgehen Chinas und dessen vielschichtige Außenwirtschaftsstrategie wird mindestens noch fünf bis zehn Jahre anhalten.

Dieser Wandel ist nicht nur in der inländischen Volkswirtschaft verankert, sondern spiegelt auch das neue Verständnis der chinesischen Eliten für die eigene Geschichte des Landes sowie die jüngsten Erfahrungen bei der internationalen, wirtschaftlichen Lenkung wider, inklusive der vergangenen 20 Jahre Mitgliedschaft in der WTO. Zum einen ist dem Präsidenten Xi Jinping sehr daran gelegen, eine führende Rolle auf der internationalen Bühne zu spielen und sein Charisma und seine Stärke unter Beweis zu stellen, um für einen längeren Zeitraum an der Spitze von Partei und Staat bleiben zu können. Dies wird, selbstverständlich, von der Stärke und Wettbewerbsfähigkeit der chinesischen Wirtschaft untermauert. Damit die KPCh weiterhin die Regierungspartei bleibt, muss diese zum anderen Nationalstolz aufbauen, indem das Land bei globalen Angelegenheiten angehört und respektiert wird. Das präsentere Vorgehen zeigt dem chinesischen Volk zudem die Vorteile des politischen Systems Chinas im Vergleich zu den Schwachstellen des westlichen politischen Systems auf, insbesondere in der Gegenüberstellung des angelsächsischen Modells, das von den USA vertreten wird. Schließlich weist die Strategie Chinas sowohl multilaterale als auch regionale Ebenen auf, um seine Macht und seinen Einfluss in bestehenden Wirtschaftsinstitutionen zu erhöhen, die dominante Stellung der USA und Europas in diesen Organisationen zu ändern bzw. anzufechten sowie neue regionale Institutionen zu gründen, z. B. die BRI oder eine Vernetzung der Freihandelsabkommen, um die wirtschaftlichen und politischen Interessen des Landes zu fördern.

Die EU könnte ihre geachteten sozialen Werte und Erfahrungen einsetzen, um die internationalen Strategien Chinas hin zu Frieden, Nachhaltigkeit und Integration zu beeinflussen. Die Tatsache, dass die chinesische Führung gern mehr internationale Verantwortung übernehmen und seine Führungsstärke auf internationaler Bühne

unter Beweis stellen möchte, eröffnet der EU Möglichkeiten. Es besteht die Chance, dass sich China teilweise an Maßnahmen annähert, die in Europa empfohlen werden, insbesondere in Bezug auf Umweltstandards. Umweltinitiativen, wie die strukturierten Diskussionen über Handel und ökologische Nachhaltigkeit (*Trade and Environmental Sustainability Structured Discussions*, TESSD) der WTO⁸, der Vorschlag zur Verringerung der Kunststoffverschmutzung, der von China und Fidschi unterstützt wird, und der US-amerikanische Vorschlag zur Kreislaufwirtschaft könnten beispielsweise rasche Erfolge für Engagement und Zusammenarbeit von EU, China und den USA versprechen.

Darüber hinaus könnte die EU ernsthafte Gespräche mit seinen Mitgliedern initiieren und sich auf die Herausforderungen vorbereiten, die sich durch die neue vielschichtige Strategie Chinas ergeben. Die EU könnte sich insbesondere auf mögliche geopolitische Spannungen mit China (weiter) vorbereiten, die sich unter anderem durch das Vordringen in die Länder Zentralasiens und Europas ergeben könnten. Zudem könnte die EU Gespräche zu wirtschaftlichen Herausforderungen einleiten, die sich aus dem Export von Produkten und Dienstleistungen aus China, insbesondere dem Export seiner Standards, ergeben. Schließlich sollte sich die EU auch darauf vorbereiten, Probleme der Regierungsführung anzusprechen. Diese könnten auftreten, da China sein eigenes, staatlich geführtes Entwicklungsmodell sowie die vielschichtige, sinozentrische regionale Wirtschaftsordnung über die BRI und die Freihandelsabkommen fördert.

Der 14. Fünfjahresplan (2021–2025) priorisiert die WTO. Im Abschnitt zur globalen wirtschaftlichen Lenkung des aktuellen Plans wird die WTO vor den G20, der APEC oder den BRICS-Staaten genannt. In Bezug auf die WTO formuliert der Plan drei zentrale Absichten: das multilaterale Handelssystem »beizubehalten«, sich an WTO-Reformen »aktiv zu beteiligen« und »an seinem Status als Entwicklungsland entschlossen festzuhalten«. China wird wahrscheinlich mehr Energie und Ressourcen für die Beibehaltung des WTO-Systems aufbringen, da es so direkt und indirekt von diesem System profitieren kann. Zu den direkten Vorteilen zählen stabile und berechenbare Handelsbeziehungen mit Handelspartnern, insbesondere den USA, der EU und Japan. Die indirekten Vorteile umfassen ein möglicherweise wachsendes und erheblich stärkeres Mitspracherecht beim Einfluss auf das WTO-System. Dies ergibt sich durch das große Handelsvolumen des Landes, die zentrale Position Chinas in vielen globalen und regionalen Wertschöpfungsketten sowie den riesigen Binnenmarkt, der ausländische Investoren und Exporteure anzieht. Die

⁸ In der ersten Novemberwoche 2021 traten China und die USA den TESSD als neue Unterstützer bei. Die Mitglieder äußerten breite Unterstützung für einen Erklärungsentwurf der Minister_innen, der die künftige Erarbeitung von Initiativen, z. B. in den Bereichen Handel und Klimawandel, festlegen sowie einen Fahrplan für das Voranbringen der Gespräche 2022 vorgeben würde. Weitere Informationen zu diesen Gesprächen können dem Informationsbriefing der WTO vom 4. November 2021 zu den Strukturierten Diskussionen über Handel und ökologische Nachhaltigkeit entnommen werden.

WTO-Reformen sind für China hingegen ein zweiseitiges Schwert: Viele von den USA aufgeworfene Bedenken zielen auf China ab, z. B. staatliche Unternehmen oder Industriesubventionen. Dennoch kann China aus dieser Debatte seinen Nutzen ziehen, um die USA im System zu halten und gleichzeitig angemessenen Druck auf die USA auszuüben (wie bei den Streitbeilegungsmechanismen). Die Entscheidung über den Status Chinas als Entwicklungsland in der WTO ist nicht wirtschaftlicher Natur; sie ist politisch motiviert. China müsste eine breitere politische Unterstützung von den Entwicklungsländern erhalten. Ein leitender Politikberater, der für dieses Projekt interviewt wurde, stützt diese Strategie, indem er sagt, dass China »zwar seine Interessen einbringen kann, nicht jedoch seinen Sitz (als Entwicklungsland).«

Bei den WTO-Reformen kann die EU ihre Rolle als Vermittlerin zwischen China und den USA fortsetzen, indem sie mit diesen und anderen Mitgliedern zusammenarbeitet und eine Agenda gemeinsamer Interessen entwickelt. Eine einseitige Ausrichtung auf China oder die USA könnte für das System gefährlich sein. Eine mögliche Liste gemeinsamer Interessen könnte Folgendes umfassen: einen Zeitplan für die Gespräche zur Wiedereinsetzung des Berufungsgremiums (ein wichtiges Thema für viele Mitglieder, für die USA aber nur von geringer Priorität); einen Fahrplan für Neuverhandlungen der Subventionsübereinkommen, einschließlich staatlicher Unternehmen (Priorität ist bei den USA, China und der EU aufgrund der Komplexität unterschiedlich gelagert, aber einige Bestimmungen der Freihandelsabkommen könnten eine gute Grundlage sein, um Gespräche zu beginnen); Notifizierungen und Transparenz (hohe Priorität für die EU und die USA, geringe bis mittlere Priorität für China); differenzierte Sonderbehandlung (hohe Priorität für die USA, geringe bis mittlere Bedeutung für China und die EU).

Drittens: China zeigt bei den laufenden multilateralen und plurilateralen Verhandlungen der WTO Bereitschaft zu mehr Flexibilität. Mit der Aussage in der Eröffnungsrede auf der »4. China International Import Expo«, wonach China am »wahren Multilateralismus strikt festhalten« werde, unterstrich Xi Jinping, dass »China eine aktive und offene Haltung bei Verhandlungen zu Themen wie digitale Wirtschaft, Handel und Umweltschutz, Industriesubventionen und staatliche Unternehmen einnehmen, die Position des multilateralen Handelsregimes als Hauptweg für die internationale Regelfestsetzung aufrechterhalten und die Stabilität der weltweiten Industrie- und Lieferketten sichern« werde (Xi 2021). In diesem Zusammenhang werden chinesische Verhandlungsführer_innen sehr wahrscheinlich erhebliche Kompromisse bei den Gesprächen zu Fischereisubventionen eingehen, neue Angebote bei E-Commerce-Verhandlungen unterbreiten sowie Gespräche zu staatlichen Unternehmen und Industriesubventionen eröffnen.

Die EU könnte informelle Gespräche mit China, den USA und Japan zu den Fischerei-Verhandlungen führen und sich dabei insbesondere auf eine ge-

meinsame Linie konzentrieren sowie überlegen, wie Indien und afrikanische Länder dazugeholt werden könnten. Bei der Fischerei liegen die Herausforderungen unter anderem darin, eine von allen anerkannte Frist festzulegen, bis zu der alle Beteiligten ihre tatsächlichen Interessen offenlegen und die notwendigen politischen und finanziellen Ressourcen zusammenzuführen, um die Blockaden von anderen Entwicklungsländern, insbesondere von Indien und einigen afrikanischen Ländern, aufzulösen.

Die EU könnte mehr bilaterale Beratungen und Arbeitstreffen mit chinesischen Akteuren zu E-Commerce-Verhandlungen, darunter Datenverkehr und Datenschutz, organisieren. Das würde China helfen, Know-how und Vertrauen in diesen Bereichen aufzubauen.

Die EU könnte ebenfalls in Erwägung ziehen, das Thema Umweltstandards und arbeitsrechtliche Fragen in die WTO einzubringen. Es ist an der Zeit, die ökologische und menschliche Seite des Handels wiederzubeleben, da die relativ niedrigen ökologischen und sozialen Standards Chinas, neben den staatlichen Subventionen, zur Wettbewerbsfähigkeit des Landes in vielen Wirtschaftszweigen beigetragen haben. Daraus ergeben sich für Europa drei Herausforderungen: ein Wettlauf um die grundlegenden Risiken bei Umweltschutz- und Beschäftigungspraktiken; ein Wettbewerb auf den EU-Märkten und Drittmarkten (Amerika, Asien und Afrika); sowie Auswirkungen auf die Entwicklung von Afrika (fehlende Möglichkeiten zum Produktionsaufbau).

Viertens: Die sinozentrische regionale Wirtschaftsordnung erfordert auf regionaler Ebene eine weitergehende Analyse und eine strategische Antwort. Anhand der enorm großen BRI und den weltweit vernetzten Freihandelsabkommen mit hohem Standard zeigen sich Chinas historische Anstrengungen, eine neue regionale Wirtschaftsordnung aufzubauen. Zusätzlich zu der großen geografischen Ausdehnung an Land, zu Wasser und in der Luft lässt sich diese Wirtschaftsordnung aus volkswirtschaftlicher Sicht anhand von drei Merkmalen charakterisieren: Sie basiert auf bilateralen Abkommen und Absichtserklärungen der Regierungen, jedoch ohne multilateralen rechtlichen Rahmen. Die Regierungsabkommen werden durch Verträge von Privatunternehmen ergänzt, welche in den meisten Fällen von chinesischen Staatsbanken finanziert werden, um chinesische Produkte, Dienstleistungen, Standards sowie chinesisches Kapital zu exportieren. Zudem dient die Wirtschaftsordnung dazu, das von der chinesischen Regierung gestützte Entwicklungsmodell zu »exportieren«.

Es ist sehr wichtig, dass politische Entscheidungsträger_innen aus Deutschland und Europa ihre globale Führungsrolle weiterhin auf sozialen Werten und wirtschaftlicher Entwicklung aufbauen und dabei auch Afrika einbeziehen. Dafür bietet die proaktive Politik Chinas – darunter die BRI – sowohl Chancen als auch Herausforderungen.

Die EU könnte die positiven Auswirkungen der BRI-Investitionen in Infrastrukturen zur lokalen wirtschaftlichen Entwicklung begrüßen und sollte gleichzeitig die Notwendigkeit hervorheben, dass Risiken angesprochen werden müssen, die mit der Partnerschaft zu China und BRI-Partnerländern verbunden sind. Die Bezeichnung »Risiken« ist neutral, um China und die Partnerländer einzubinden.

Die EU könnte ihre Institutionen und privaten Unternehmen durch den Beitritt zu BRI-Projekten schützen. Dadurch könnte die EU nicht nur von einigen wirtschaftlich rentablen Projekten profitieren, sondern auch Einblicke in unzugängliche Abläufe erhalten sowie die Geschäftsmodelle der BRI besser verstehen. Schließlich könnte die EU ihre Fürsprache bei Kernfragen stärken, die für die EU von Interesse sind und sich auf die BRI beziehen, wie z. B. eine kohlenstoffarme Infrastruktur, Interoperabilität von Standards, Korruptionsbekämpfung und arbeitsrechtliche Fragen.

REFERENZEN

- Ahn, Dukgeun** (2021): Why Reform Is Needed: WTO »Public Body« Jurisprudence, in: *Global Policy* 12/S3, S. 61–70.
- Bloomberg** (2019): »U.S. WTO E-Commerce Offer Reflects USMCA Digital Trade Chapter«, <https://news.bloombergtax.com/international-trade/u-s-wto-e-commerce-offer-reflects-usmca-digital-trade-chapter>.
- Brandi, Clara / Wallace Cheng** (2019): »The disputed status of developing countries in the WTO«, Deutsches Institut für Entwicklungspolitik; <https://blogs.die-gdi.de/2019/03/14/the-disputed-status-of-developing-countries-in-the-wto/>.
- Doğan, Asim** (2021): *Hegemony with Chinese Characteristics: From the Tributary System to the Belt and Road Initiative*, New York, Routledge.
- Every, Michael et al.** (2021): »Implications of the EU China investment deal (CAI)«, <https://economics.rabobank.com/publications/2021/january/implications-of-the-eu-china-investment-deal-cai/>.
- Farge, Emma** (2020): »China agrees to »intensive« WTO talks on fisheries«, in: *Reuters*, 21.7.2020, <https://www.reuters.com/article/us-trade-wto-fish-idUSKCN24M2JF>.
- Gao, Henry** (2020): Economic Development and Trade: The Challenge of a Rising China; <https://www.cigionline.org/articles/economic-development-and-trade-challenge-rising-china/>.
- Gemeinsame Erklärung** (2018): »Joint Statement on Trilateral Meeting of the Trade Ministers of the United States, Japan, and the European Union«, Pressemitteilung, 31. Mai 2018; https://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2018/may/tradoc_156906.pdf.
- Hillman, Jennifer / Sacks, David** (2021): *China's Belt and Road: Implications for the United States*, Independent Task Force Report No. 79, Mitvorsitzende: Lew, Jacob J. / Roughead, Gary, Council on Foreign Relations.
- Hoekman, Bernard** (2012): »WTO Reform: A Synthesis and Assessment of Recent Proposals«, in: Narlikar, Amrita / Daunton, Martin / Stern, Robert M. (Hrsg.): *The Oxford Handbook on the World Trade Organization*, Oxford, Oxford University Press.
- Hoekman, Bernard / Tu, Xinquan / Wang, Dong** (2021): »Rebooting Multilateral Trade Cooperation: Perspectives from China and Europe«, <https://voxeu.org/content/rebooting-multilateral-trade-cooperation-perspectives-china-and-europe>.
- ICTSD** (2018): »Reforming fossil fuel subsidies through the trade system«, Kurzdossier, März 2018, Internationales Zentrum für Handel und nachhaltige Entwicklung, Genf; <https://www.greengrowthknowledge.org/sites/default/files/downloads/resource/Reforming%20Fossil%20Fuel%20Subsidies%20through%20the%20Trade%20System.pdf>.
- Investment Policy Hub** (2021): »China: Bilateral Investment Treaties (BITs)«, International Agreements Navigator, Investment Policy Hub, UNCTAD.
- Lighthizer, Robert** (2017): »Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference«, Pressemitteilung des Handelsbeauftragten der Vereinigten Staaten (USTR), 11.12.2017; <https://ustr.gov/about-us/policy-offices/press-office/press-releases/2017/december/opening-plenary-statement-ustr>.
- Low, Patrick / Mamdouh, Hamid / Rogerson, Evan** (2019): »Balancing Rights and Obligations in the WTO – a Shared Responsibility«, Stockholm, Regierungsbehörden von Schweden.
- Mardell, Jacob** (2017): The »Community of Common Destiny« in Xi Jinping's New Era, in: *The Diplomat*, Oktober 2017; <https://thediplomat.com/2017/10/the-community-of-common-destiny-in-xi-jinpings-new-era/>.
- MOFCOM** (2018): China's Position Paper on WTO Reform; http://ft.china-embassy.org/eng/xwdt/201811/t20181128_2710643.htm.
- MOFCOM** (2021): The 4th Meeting of China-EU Joint Working Group for WTO Reform held Via Video, Handelsministerium der Volksrepublik China, 26.9.2021; <http://english.mofcom.gov.cn/article/newsrelease/significantnews/202109/20210903203580.shtml>.
- Mouritz, Frank** (2020): Implications of the COVID-19 Pandemic on China's Belt and Road Initiative, in: *Journal of Connections* 19/2, The Security Impacts of the COVID-19 Pandemic, Spring 2020, S. 115–124.
- Raby, Geoff** (2015): China's AIIB Bank: Part of a Much Bigger Master Plan, in: *The National Interest*, 28.4.2015; <https://nationalinterest.org/blog/the-buzz/chinas-aiib-bank-part-much-bigger-master-plan-12748>.
- SASAC** (2021): SOEs Play a Full Role in Economic Growth, SASAC, Mai 2021; <http://www.sasac.gov.cn/n2588025/n2588134/c18585538/content.html>.
- Sauvant, Karl P.** (2018): »China moves the G20 toward an international investment framework and investment facilitation«, in: Chaisse, Julien (Hrsg.): *China's Three-Prong Investment Strategy: Bilateral, Regional, and Global Tracks*, London, Oxford University Press.
- Shaffer, Gregory / Gao, Henry** (2018): China's Rise: How It Took on the U.S. at the WTO, in: *University of Illinois Law Review* 2018/1, S. 115–184.
- Shaffer, Gregory / Gao, Henry** (2020): A New Chinese Economic Order?, in: *Journal of International Economic Law*; <https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa021>.
- USTR** (2017): »Opening Plenary Statement of USTR Robert Lighthizer at the WTO Ministerial Conference«, Pressemitteilung, Handelsbeauftragter der Vereinigten Staaten, 11.12.2017.
- Wang, Heng** (2020): Selective Reshaping: China's Paradigm Shift in International Economic Governance Author Notes, in: *Journal of International Economic Law* 23/3, September 2020, S. 583–606; <https://doi.org/10.1093/jiel/jgaa021>.
- Wang, Huiyao** (2020b): »From CEP to Striving to Join CPTPP«, in: *Beijing Youth Daily*, 23.9.2020.
- Wang, Zihui** (2021): »When learning is in progress – Why Xi Jinping has repeatedly emphasized »true multilateralism«, in: *Xinhua News*, 22.9.2021; http://www.news.cn/politics/xjxs/2021-09/22/c_1127889987.htm.
- WTO**
- (2016): »Proposal for e-commerce discussions draws interest«, https://www.wto.org/english/news_e/news16_e/good_17nov16_e.htm
 - (2017a): »Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements«, Communiqué der Vereinigten Staaten, JOB/GC/148, JOB/CTG/10, 30.10.2017.
 - (2017b): »Joint Ministerial Statement on Investment Facilitation for Development«, Ministerkonferenz, 11. Sitzung, WT/MIN(17)/59, 13.12.2017.
 - (2019): »Strengthening and Modernizing the WTO: Discussion Paper«, Communiqué von Kanada, WTO-Dokument, JOB/GC/201, 28.9.2018.
 - (2019a): »China's Proposal on WTO Reform«, Generalrat, Communiqué von China, WT/GC/W/773, 13.5.2019.
 - (2019b): »Draft General Council Decision from the United States: Procedures to Strengthen the Negotiating Function of the WTO – Decision of X Date«, WT/GC/W/764, 15.2.2019.
 - (2020a): »The Importance of Market-Oriented Conditions to the World Trading System«, Entwurf zum Beschluss des Allgemeinen Rats, Communiqué der Vereinigten Staaten, WT/GC/W/796, 20.2.2020.
 - (2020b): »Minutes of Meeting Held in the Centre William Rappard and in Virtual Format on 22–23 July 2020«, Allgemeiner Rat, WT/GC/M/186, 28.9.2020.
 - (2020c): »Procedures to Enhance Transparency and Strengthen Notification Requirements under WTO Agreements--Communication from Argentina, Australia, Canada, Costa Rica, the European Union, Israel, Japan, New Zealand, the Separate Customs Territory of Taiwan, Penghu, Kinmen and Matsu, and the United States«, Allgemeiner Rat, Rat für Warenverkehr, JOB/GC/204/Rev.3, JOB/CTG/14/Rev.3, 5.3.2020.

Xi, Jinping (2021): »Let the Breeze of Openness Bring Warmth to the World«; <https://www.chinadaily.com.cn/a/202111/04/WS6183e82fa310cdd39bc73672.html>.

Xinhua (2021): The Fourteenth Five-Year Plan for the National Economic and Social Development of the People's Republic of China and the Outline of Long-term Goals for 2035, Nachrichtenagentur Xinhua, 12.3.2021.

ÜBER DIE HERAUSGEBER_INNEN

Stefan Pantekoek hat den China-Desk im Referat Asien und Pazifik der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) inne. Zuvor war er in verschiedenen Positionen in der FES-Zentrale und im Ausland tätig, darunter die Leitung des Büros der Stiftung in Shanghai, VR China.

Yvonne Bartmann ist Senior Program Officer für Handel und Entwicklung sowie Beschäftigung und Sozialpolitik im FES-Büro in Genf. Zuvor arbeitete sie unter anderem für einen Abgeordneten des Deutschen Bundestags als auch für die Weltgesundheitsorganisation.

Hajo Lanz ist Leiter des FES-Büros in Genf. Zuvor hatte er verschiedene Positionen in der FES-Zentrale und im Ausland inne, darunter die Leitung des Referat für Nordafrika, Naher und Mittlerer Osten als auch die Führung der FES-Büros in Kenia, Uganda, Marokko sowie Costa Rica, Panamá und Nicaragua.

IMPRESSUM

Herausgeber:
Friedrich-Ebert-Stiftung e.V.
Godesberger Allee 149
53175 Bonn
Deutschland
E-Mail: info@fes.de

Herausgebende Abteilung:
Internationale Entwicklungszusammenarbeit,
Referat Asien und Pazifik

Inhaltliche Verantwortung und Redaktion:
Stefan Pantekoek, China Desk, Referat Asien und Pazifik
<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>

Kontakt:
Meike.Adam@fes.de

Design: pertext, Berlin | www.pertext.de

Covergestaltung: © Dominik Ziller | DZGN
Illustrationen: © istock | SurfUpVector

Die in dieser Publikation zum Ausdruck gebrachten Ansichten sind nicht notwendigerweise die der Friedrich-Ebert-Stiftung e.V. Eine gewerbliche Nutzung der von der Friedrich-Ebert-Stiftung (FES) herausgegebenen Medien ist ohne schriftliche Zustimmung durch die FES nicht gestattet. Publikationen der Friedrich-Ebert-Stiftung dürfen nicht für Wahlkampfzwecke verwendet werden.

ISBN 978-3-98628-183-0

© 2022



CHINAS ROLLE IM MULTILATERALEN HANDELSYSTEM

Tendenzen, Impulse und Folgen für Deutschland und die Europäische Union



Chinas Außenwirtschaftsstrategie verschiebt sich immer Mehr von Annäherung zu Divergenz. In den vergangenen zehn Jahren wurde eine selektive Entkopplung von der WTO vorgenommen und neue Regeln wie Räume wurden erschlossen. Im Mittelpunkt steht die Entwicklung eines neuen sino-zentrischen, regionalen Führungssystems, das durch eine staatlich geführte Infrastrukturentwicklung gekennzeichnet ist.



Das zunehmend präzisere Vorgehen Chinas und dessen vielschichtige Außenwirtschaftsstrategie wird mindestens noch fünf bis zehn Jahre anhalten. Bei laufenden Verhandlungen der WTO zeigt China Bereitschaft zu mehr Flexibilität, da es weiterhin direkt wie indirekt vom System profitiert. Hier gilt es für die EU anzusetzen.



Die EU muss in der Frage eines reformbedürftigen multilateralen Handelssystems ihre Vermittlerrolle zwischen China und den USA fortsetzen. Einseitigkeit könnte das System implodieren lassen. Gleichzeitig muss sich die EU mit einem noch breiteren Instrumentenkasten aufzunehmende geopolitische und -ökonomische Spannungen mit China vorbereiten. Auf globaler Ebene muss Europa zudem eine stärkere Führungsrolle in Fragen sozialer nachhaltigerer Entwicklung einnehmen. Auch eine strategischere Antwort hinsichtlich Chinas Neuer-Seidenstraßen-Initiative ist weiterhin erforderlich.

Weitere Informationen zum Thema erhalten Sie hier:
<https://www.fes.de/referat-asien-und-pazifik>