

Berlin, 27. Mai 2016

Herausgeber:

Bundesverband Großhandel,
Außenhandel, Dienstleistungen e.V.

Am Weidendamm 1A
10117 Berlin

Telefon 030 590099-593
Telefax 030 590099-519

www.bga.de info@bga.de

Autoren:

Marcus Schwenke
Abteilungsleiter Import
Handelspolitik & Zoll

marcus.schwenke@bga.de

AUßENWIRTSCHAFT „MARKTWIRTSCHAFTSSTATUS“ (MWS) FÜR CHINA

1 Hintergrund

- 1.1 Der Begriff „Marktwirtschaftsstatus“
- 1.2 Auslaufen von Artikel 15 Paragraph (a)(ii) des Beitrittsprotokolls
- 1.3 Die aktuelle Methode der EU zur Ermittlung der Dumpingmarge

2 Bewertung und Forderungen des BGA

- 2.1 WTO-Verpflichtungen sollten respektiert werden
- 2.2 Keine Überbewertung des „Marktwirtschaftsstatus“
- 2.3 Wegfall der mangelhaften „Vergleichslandmethode“
- 2.4 Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses
- 2.5 Kein Handelsstreit zulasten Dritter!
- 2.6 Die EU sollte in ihrer Entscheidung unabhängig bleiben
- 2.7 Keine „Modernisierung“ der Schutzinstrumente durch die Hintertür!

1 Hintergrund

1.1 Der Begriff „Marktwirtschaftsstatus“

Der plakative Titel „Marktwirtschaftsstatus für China“, mit dem die aktuelle Diskussion um das Auslaufen von Teilen des Artikel 15 des Beitrittsprotokolls Chinas zur WTO zumeist versehen wird, verleitet leicht dazu das Wesen des eigentlichen Themas aus dem Blick zu verlieren: Bei der Diskussion handelt es sich um eine technische Frage aus dem Bereich der Handelsschutzinstrumente, bei dem die tatsächliche Wirtschaftsordnung der betroffenen Länder aus Sicht einzelner Nationalstaaten nicht die entscheidende Rolle spielt. Die WTO verfügt grundsätzlich nicht über eigene Regelungen zur Definition von Merkmalen einer Marktwirtschaft oder deren Funktionsweise. Der Begriff Marktwirtschaft unterliegt nationalstaatlicher Anschauung und wird in verschiedenen Ländern unterschiedlich bewertet.

1.2 Auslaufen von Artikel 15 Paragraph (a)(ii) des Beitrittsprotokolls

Die Volksrepublik China trat am 11. Dezember 2001 der Welthandelsorganisation (WTO) bei und ging damit eine Reihe von festen Verpflichtungen zur Öffnung und Liberalisierung der chinesischen Wirtschaft ein. Diese wurden Gegenstand des Beitrittsprotokolls, das es China gestattete, einige der Verpflichtungen der WTO-Mitgliedschaft während bestimmter Zeiträume noch nicht zu erfüllen. Anderen WTO-Mitgliedern wurde es im Gegenzug gestattet, bestimmten Verpflichtungen gegenüber China nach dessen Beitritt noch nicht nachzukommen. In dem Beitrittsprotokoll wurde festgelegt, dass Vorschriften, die diese Ungleichbehandlung erlauben, allerdings nur für eine gewisse Zeit Gültigkeit haben sollten.

Auf dieser Basis klassifizieren derzeit einige WTO-Mitglieder, darunter die EU, China als sogenannte „Nicht-Marktwirtschaft“. Die rechtliche Grundlage hierfür findet sich in Artikel 15 des Beitrittsabkommen Chinas zur WTO. Diese Vorschrift ermöglicht den WTO-Mitgliedern eigenständig zu entscheiden, ob sie China einen sogenannten „Marktwirtschaftsstatus“ (MWS) gewähren oder nicht.

Der Begriff „Marktwirtschaftsstatus“ bedeutet lediglich, dass es WTO-Mitgliedern nicht mehr möglich wäre, in Antidumpingverfahren und Antisubventionsverfahren gegenüber WTO-Staaten mit diesem Status spezielle alternative Methoden zur Ermittlung der Dumpingspanne, bzw. die Höhe der Strafzölle für Produkte mit Ursprung in dem genannten Land zu verwenden. Die EU, die derzeit bei China auf eine Vergleichslandmethode zur Fingierung eines Normalwertes zurückgreift, müsste dann in Zukunft den echten chinesischen „Normalwert“, d. h. den tatsächlichen Verkaufspreis auf dem chinesischen Inlandsmarkt, für ihre Berechnungen heranziehen.

Es ist unbestritten, dass der Artikel, der maßgeblich den Einsatz dieser alternativen Berechnungsmethoden legitimiert, zum Ende des Jahres 2016 ausläuft. Gemäß Artikel 15 Paragraph (d) Satz 2 des Beitrittsprotokolls darf 15 Jahre nach Beitritt der Artikel 15 Paragraph (a) (ii) nicht mehr angewandt werden. Umstritten ist jedoch, ob der Wegfall dieser Vorschrift auch den Artikel 15 Paragraph (a)(i) überflüssig macht, der die Verwendung alternativer Methoden nur dann verbieten würde, wenn chinesische Unternehmen darlegen können, dass sie unter Marktwirtschaftsbedingungen operieren.

Sollte China einen Anspruch auf den MWS haben, wäre eine Anpassung der EU-Antidumpingregeln notwendig, die den regulären EU-Gesetzgebungsprozess (Mitentscheidungsverfahren) durchlaufen müsste. Die europäischen Institutionen, allen voran die Europäische Kommission, müssten also noch im Laufe des Jahres 2016 darüber entscheiden, ob und unter welchen Bedingungen sie China den sog. „Marktwirtschaftsstatus“ anerkennen werde.

1.3 Die aktuelle Methode der EU zur Ermittlung der Dumpingmarge

Die WTO definiert „Dumping“ als das Verkaufen eines Produktes unter seinem sogenannten „Normalwert“. Dies bedeutet, dass der Preis entweder „*niedriger als ein vergleichbarer Preis im normalen Handel*“ oder in Abwesenheit von vergleichbaren inländischen Preisen „*geringer als die Produktionskosten des Produktes im Herkunftsland zuzüglich eines angemessenen Aufschlages für Verkaufskosten und Erträge*“ ist. Hat ein exportierendes Land durch die EU den „Marktwirtschaftsstatus“ erhalten, müssen in einem Antidumpingverfahren zur Ermittlung der Dumpingspanne die Preise des Exporteurs in der EU mit inländischen Kosten und Preisen des Exporteurs (z.B. in China) verglichen werden.

Dies hat die EU bisher im Fall von China abgelehnt und wendet statt dessen eine eigene Methode an, die sog. „Vergleichslandmethode“. Dies bedeutet, dass zur Berechnung der Dumpingspanne Daten aus einem Drittland von der EU-Kommission herangezogen werden. Voraussetzung dabei ist lediglich, dass dieses Land von der EU als „Marktwirtschaft“ eingestuft wird und die EU-Kommission in der Lage ist, in diesem Land Unternehmen zu finden, die bereit sind mit ihr zu kooperieren.

Diese Methode hat jedoch eine entscheidende Schwachstelle. Der Kommission ist es in der Vergangenheit oft nicht gelungen, in Antidumpinguntersuchungen gegen China kooperierende Unternehmen aus Märkten zu finden, die China ähneln. Dies verwundert nicht, da Unternehmen aus der gleichen Branche, die in vergleichbaren Ländern ansässig sind, in der Regel kein Interesse an einer Kooperation haben, da sie in direktem Wettbewerb mit chinesischen Unternehmen stehen und potentiell von höheren EU-Strafzöllen auf chinesische Ursprungsprodukte profitieren. Daher hat sie z.B. in rund einem Drittel der Fälle die USA als Vergleichsland herangezogen. Dies führte dazu, dass in vielen Fällen die ermittelte Höhe des Antidumpingzolls am Ende nicht die Höhe des behaupteten Dumpings reflektierte. Denn oft hat das ausgewählte Drittland, wie z.B. die USA, eine völlig andere Kostenstruktur als das Herkunftsland der vermeintlichen Dumping-Produkte.

2 Bewertung und Forderungen des BGA

2.1 WTO-Verpflichtungen sollten respektiert werden

Aus Sicht des BGA ergibt sich aus Artikel 15 des WTO-Beitrittsabkommens, dass die EU ab dem Jahr 2017 bei der Berechnung des Antidumpingzolls nicht mehr auf eine Vergleichslandmethode zurückgreifen kann. Nach dem 11. Dezember 2016 gibt es keine ausreichende Rechtsgrundlage mehr für die Nutzung der Daten aus einem Drittland, bzw. die Ungleichbehandlung Chinas.

Genauso wie China all seine Verpflichtungen seit WTO-Beitritt im Grundsatz eingehalten hat, ist es nun unserer Auffassung nach an der EU, dies nicht zu konterkarieren. Die EU sollte weiterhin darauf bedacht sein, eine Vorbildfunktion bei der Unterstützung des multilateralen Handelssystems einzunehmen. Sie sollte daher nicht sehenden Auges in Kauf nehmen, vor einem WTO-Streitbeilegungsgremium wegen eines Verstoßes gegen die WTO-Regeln verurteilt zu werden.

2.2 Keine Überbewertung des “Marktwirtschaftsstatus”

Der Begriff „Marktwirtschaftsstatus“ wird in seiner Bedeutung und seinem politischen Prestige oftmals überschätzt. Auf der einen Seite sollte die Zuerkennung von China nicht zu einer Frage des „nationalen Stolzes“ erklärt werden. Auf der anderen Seite sollte man davon absehen, Chinas Wirtschaft zu schablonenartig zu betrachten.

Einige der Kritiker verweisen z.B. darauf, dass die Wirtschaft in China zum heutigen Stand keine Marktwirtschaft gemäß der europäischen Vorstellung sei und ziehen als Beleg fünf Marktwirtschaftskriterien der EU aus der Verordnung (EG) Nr. 1225/2009 heran.

Aus folgenden Gründen sollten jedoch diese Kriterien bei der Frage des MWS für China keine Rolle spielen:

Wie bereits eingangs erwähnt, verfügt die WTO grundsätzlich nicht über eigene Regelungen zur Definition von Merkmalen einer Marktwirtschaft oder deren Funktionsweise. Der Begriff Marktwirtschaft unterliegt nationalstaatlicher Anschauung und wird in verschiedenen Ländern unterschiedlich bewertet.

Zum anderen hat die EU in dieser Frage bisher eher politisch als formalistisch gehandelt. So wurden in der Vergangenheit andere Länder als Marktwirtschaft anerkannt, ohne dass diesbezüglich irgendwelche Kriterien geprüft wurden. Beispielsweise wurde im November 2002 Russland als sog. Marktwirtschaft anerkannt und im Jahr 2005 wurde die Ukraine von der Liste der nicht-marktwirtschaftlich organisierten Länder gestrichen. In Anbetracht dessen, dass die EU rund 15 Jahre Zeit hatte, sich auf eine neue Situation einzustellen, wäre eine fortgesetzte Ungleichbehandlung ein politisch problematisches Signal an einen unserer größten Handelspartner.

2.3 Wegfall der mangelhaften “Vergleichslandmethode”

Die Vergabe des MWS an China würde nicht bedeuten, dass grundsätzlich keine Antidumpingverfahren mehr gegen China angestrengt, bzw. Strafzölle verhängt werden können. Der MWS würde als einzige Konsequenz den Wegfall des aus unserer Sicht unbilligen Verfahrens der Einbeziehung eines Drittlands bei der Ermittlung der Dumpingspanne nach sich ziehen.

Wie bereits dargestellt führt der oft inadäquate Vergleich von Preisen in vielen Fällen zu einem aufgeblähten Normalwert und daher zu einer übertrieben hohen Dumpingspanne. Dies belastet zahlreiche importierende Unternehmen in der EU und verzerrt wiederum den Wettbewerb. Der BGA würde daher ein Wegfall dieser Vergleichsmethode begrüßen.

2.4. Berücksichtigung des gesamtwirtschaftlichen Interesses

China ist ein wichtiger Wirtschaftspartner für viele deutsche und europäische Firmen. Die EU sollte bei der Diskussion um den MWS daher nicht nur die Forderungen einiger Produzenten im Blick haben, sondern auch die Interessen der weiterverarbeitenden Unternehmen sowie die der Handelsunternehmen ausreichend berücksichtigen. Es sollte in Betracht gezogen werden, dass diese Wirtschaftsbeteiligten jedes Mal einen hohen Preis bezahlen, wenn von der EU hohe Antidumpingzölle festgelegt werden.

Im Zuge der fortschreitenden, internationalen Arbeitsteilung und der damit verbundenen Ausweitung der Produktions- und Lieferketten lassen deutsche Hersteller verstärkt im außereuropäischen Ausland produzieren. Vorprodukte und Inputs werden zunehmend importiert, um international wettbewerbsfähig zu bleiben. Eine Anerkennung des MWS würde sich daher nicht nur überaus positiv auf Handelsunternehmen auswirken, sondern vor allem auch auf die Geschäfte deutscher Hersteller, deren Vorprodukte von Antidumpingzöllen betroffen sind. Zudem dürfen die möglichen Wohlfahrtseffekte eines MWS Chinas für die europäischen Verbraucher, vor allem im Bereich der Konsumgüter, nicht unter den Tisch fallen.

Wir sind der Auffassung, dass das Gesamtinteresse der deutschen Wirtschaft Priorität haben sollte. Vor diesem Hintergrund halten wir es für bedenklich, dass der gesamtwirtschaftliche Nettoeffekt einer MWS-Vergabe insgesamt bisher nur unzureichend analysiert ist. In den meisten Studien wird beispielsweise weder auf die positiven Effekte niedriger Strafzölle auf die Beschäftigung noch auf die Konsequenzen einer fortgesetzten Abschottung für die Wettbewerbsfähigkeit der Wirtschaft in der Europäischen Union ausreichend eingegangen.

2.5. Kein Handelsstreit zulasten Dritter!

Es ist zu erwarten, dass die Volksrepublik China eine kompromisslose, fortgesetzte Ungleichbehandlung im Bereich Antidumping durch die EU nicht einfach akzeptieren wird. Es ist zu befürchten, dass China neben einer Beschwerde bei der WTO auch eigene Handelsmaßnahmen zu Lasten europäischer Unternehmen ergreifen wird.

Beispiele für ein solches Verhaltensmuster gibt es in der jüngsten Vergangenheit ausreichend. Als zum Beispiel die EU im Jahr 2013 chinesische Solarmodule mit Strafzöllen belegte, reagierte China mit eigenen Gegenmaßnahmen. Und diese Maßnahmen bestanden nicht nur aus Strafzöllen für Produkte, die der gleichen Branche zugeordnet sind (Polysilizium), sondern zogen auch unbeteiligte Branchen in Mitleidenschaft.

Eine handelspolitische Auseinandersetzung muss aus unserer Sicht unbedingt vermieden werden, denn sie würde voraussichtlich deutsche Unternehmen am stärksten treffen. Fast die Hälfte des EU-Exports nach China liefert allein Deutschland.

2.6. Die EU sollte in ihrer Entscheidung unabhängig bleiben

Oft wird die Befürchtung geäußert, dass sich die EU bei der Verleihung des MWS an einer Entscheidung der USA über die Verleihung des MWS orientieren sollte. Sollten die USA beschließen, trotz des Risikos vor der WTO verklagt zu werden, China nach dem Jahr 2016 weiterhin als Nichtmarktwirtschaft zu behandeln, könnten sich bei einer Anerkennung durch die EU die Warenströme günstiger, chinesischer Produkte in Richtung Europa verlagern.

Dieses Argument darf aber nicht isoliert betrachtet werden. Aus deutscher Sicht muss hierbei unbedingt auch die unterschiedliche Struktur der Volkswirtschaften Berücksichtigung finden. Während die US-amerikanische Wirtschaft erheblich vom Binnenkonsum getrieben wird, ist die deutsche Wirtschaft stark exportlastig. Ein erheblicher Teil dieser Exporte aus Deutschland basiert gerade auf kostengünstigen Zwischengütern aus China, was wiederum diese deutschen Produkte international wettbewerbsfähig macht. Allein aufgrund dieser Umstände hat eine reibungslos funktionierende Handelsbeziehung mit China für Deutschland einen ganz anderen Stellenwert.

Der BGA plädiert dafür, dass sich die EU daher mehr an ihren eigenen Interessen, bzw. denen ihrer Mitglieder orientieren und ihre Entscheidung über den MWS nicht zu sehr von dem Ansinnen anderer WTO-Mitglieder abhängig machen sollte.

2.7. Keine „Modernisierung“ der Schutzinstrumente durch die Hintertür!

Eine Vermischung der Diskussion über den MWS für China mit der Diskussion über die Initiative zur Modernisierung der Handelsschutzinstrumente lehnen wir strikt ab.

Der BGA sieht mit Sorge, dass einige Akteure versuchen, die Frage des MWS als Vehikel zu benutzen, um zu erreichen, dass die EU die „*Regel des niedrigeren Zolls*“ bei der Festsetzung von Strafzöllen nur noch sehr restriktiv oder überhaupt nicht mehr anwendet. Diese Regel sieht vor, dass ein niedrigerer Strafzoll festgesetzt werden muss (als den der Dumping-/Subventionsspanne entsprechenden), wenn dieser zum Ausgleich der Schädigung ausreicht. Wir weisen darauf hin, dass beide Themen nicht miteinander verknüpft sind. Eine Abschaffung der „*Regel des niedrigeren Zolls*“ wäre auch theoretisch ungeeignet, Folgen der Verleihung des MWS für China für einzelne Branchen anzugehen.