

Chinas Marktwirtschaftsstatus und die Anti-Dumping-Gesetzgebung der EU¹

50

Alexander Sandkamp und Erdal Yalcin

Artikel 15 in Chinas Beitrittsprotokoll zur Welthandelsorganisation (WTO) aus dem Jahr 2001 besagt, dass im Falle von Preisdumping die WTO-Mitglieder gegenüber dem Land strengere Handelsschutzregeln anwenden dürfen. Der entsprechende Passus im Beitrittsprotokoll ist für eine Frist von 15 Jahren festgelegt worden. In den USA und der EU ist deshalb innerhalb der verantwortlichen politischen Institutionen ein kontroverser Disput im Gange, ob und wie die Handelsschutzregeln gegenüber China spätestens Ende 2016 angepasst werden müssen. Dieser Artikel legt zunächst die wirtschaftspolitische Problemlage dar, um anschließend unterschiedliche Lösungsansätze vorzustellen.

Bei internationalen Exportgeschäften sind Importländer immer wieder mit einem sogenannten *Preisdumping* konfrontiert. Dabei handelt es sich um einen Vorgang, bei dem Exporteure ihre Güter im Importland unter den Produktionskosten oder dem Marktwert verkaufen. Die Gründe hierfür können vielfältig sein und reichen vom Abbau von Überkapazitäten im Exportland bis hin zu einer intendierten Schädigung von Wettbewerbern im Importland. Um solch einen unfairen Wettbewerb zu unterbinden, hat die EU-Kommission die Möglichkeit, Anti-Dumping(AD-)Zölle gegen entsprechende Exporteure zu verhängen. AD-Zölle (temporäre Strafzölle) sind somit ein möglicher Schutzmechanismus zur Wiederherstellung fairer Wettbewerbsbedingungen bei unfairen grenzüberschreitenden Geschäften.

AD-Zollbestimmungen werden von Ländern bzw. Staatenverbänden wie der EU jeweils eigenständig formuliert. Allerdings wurden innerhalb der WTO allgemeine Richtlinien definiert, wann AD-Zölle erhoben werden können und welche Dumpingspanne (Strafzollhöhe) gerechtfertigt ist.

Bei der Bestimmung einer angemessenen Dumpingspanne spielen unterschiedliche Faktoren eine Rolle. Eine juristische Feinheit, der eine besondere Bedeutung zufällt, ist die Gewährung des sogenannten Marktwirtschaftsstatus (MWS). Die Exportpartner eines Landes, die einen MWS erhalten, werden bei der Bestimmung der Dumpingspanne anders behandelt als

Länder mit einem sogenannten Nicht-Marktwirtschaftsstatus (NMWS).

Interessanterweise spielt der MWS ausschließlich bei AD-Verfahren eine juristische Rolle. Der Begriff dient dazu, Länder zu kategorisieren und AD-Gesetze den jeweiligen Ländergruppen zuzuweisen. In diesem Sinne handelt es sich bei dem MWS um einen technischen Begriff, bei dem die reale Wirtschaftsordnung der betroffenen Länder zunächst eine nachgelagerte Rolle spielt. Grundsätzlich ist es denkbar, dass einem Land, das kein marktbasierendes Wirtschaftssystem vorsieht, dennoch ein MWS gewährt wird, wenn relevante ökonomische Faktoren erfüllt werden.

Derzeit klassifizieren die EU sowie mehrere andere WTO-Mitglieder, darunter die USA, die Volksrepublik China als Nicht-Marktwirtschaft (Nicht-Marktwirtschaftsstatus, NMWS). Die rechtliche Grundlage hierfür findet sich in Paragraph 15 aus Chinas Beitrittsabkommen zur WTO, das 2001 in Kraft getreten ist. Dieser Paragraph erlaubt WTO-Mitgliedern, eigenständig festzustellen, ob sie China einen MWS gewähren und folglich, welche Methodik zur Bestimmung der Dumpingspannen angewendet werden soll.

Ende 2016 wird der Paragraph 15 (a) (ii) aus Chinas Beitrittsabkommen zur WTO ablaufen. Da dieser Paragraph maßgeblich die Anwendung spezieller AD-Verfahren gegenüber China innerhalb der WTO legitimiert, ist zwischen China und seinen wichtigsten Handelspartnern eine hitzige Debatte entbrannt, die zunehmend auch an die Öffentlichkeit dringen wird. Zwischen den unterschiedlichen Interessensgruppen gibt es große Uneinigkeit dar-

¹ Dieser Beitrag beruht auf einer Kurzstudie, die das ifo Institut im Auftrag des Europäischen Parlaments durchgeführt hat. Die Studie ist verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU\(2016\)535021](http://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EXPO_STU(2016)535021)

über, welche AD-Verfahren gegen chinesische Exporteure nach 2016 Anwendung finden können.

Dieser Artikel schafft einen Überblick über mögliche Handlungsalternativen für die EU und deren Konsequenzen für die europäische Wirtschaft. Neben primären Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung müssen auch weitere Implikationen für die Beziehungen der EU sowohl mit China als auch zu anderen Ländern – besonders den USA – berücksichtigt werden.

Der Marktwirtschaftsstatus und seine Bedeutung in Anti-Dumping-Verfahren

Die WTO definiert Dumping als das Verkaufen eines Produktes unter seinem sogenannten »Normalwert«. Dies bedeutet, der Preis ist 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« (GATT 1947; 1994).

Wird Dumping festgestellt, so hat das importierende Land das Recht, einen AD-Zoll zu erheben. Dieser soll die Differenz aus dem normalen zu dem »gedumptem« Preis (Dumpingspanne) nicht übersteigen. Das gleiche Vorgehen wird auch von der EU angewendet. Damit ein AD-Verfahren in der EU erfolgreich initiiert werden kann, muss neben dem Tatbestand des Preisdumpings durch einen exportierenden Produzenten das Dumping zudem europäische Produzenten schädigen, indem heimische Firmen in der Folge Marktanteile verlieren bzw. Arbeitsplätze abbauen. Darüber hinaus sollten sich AD-Maßnahmen nicht gegen das Allgemeininteresse in der EU richten. Insofern müssen mögliche negative Folgen der AD-Zölle in den Entscheidungsprozess über ein AD-Verfahren miteinbezogen werden.

Werden AD-Zölle auferlegt, so folgt die EU den Empfehlungen der WTO und wendet die sogenannte Regel des geringeren Zolls an. Demnach resultieren AD-Zölle entweder von der Dumpingspanne (Normalwert abzüglich Importpreis) oder der Schadensspanne (EU-Produzentenpreis abzüglich Importpreis), wobei die niedrigere Differenz maßgeblich für die Zollbestimmung ist.

Sofern das exportierende Land durch die EU den sogenannten MWS erhalten hat, werden in einem AD-Verfahren die Preise des Exporteurs im Importland (z.B. in der EU) mit inländischen Kosten und Preisen des Exporteurs (z.B. in China) verglichen. Im Fall von Importen aus einem Land mit NMWS wird argumentiert, dass der Staat die Preisbildung durch Kontrollen und Planwirtschaft beeinflusst. Infolgedessen wird der Normalwert auf Grundlage von Preisen und

Kosten in einem vergleichbaren Drittland bestimmt. Dieser Normalpreis wird mit durchschnittlichen Branchenexportpreisen im Exportland verglichen. Herangezogene Vergleichsländer müssen aus Sicht der EU einen MWS innehaben.

Neben diesen zwei primären AD-Verfahrensregeln existieren in der EU weitere Regeln, bei denen bestimmte Unternehmen aus einer Nicht-Marktwirtschaft für eine sogenannte Marktwirtschaftsbehandlung (MWB) in Frage kommen. Hierfür müssen diese Unternehmen jedoch nachweisen, dass für sie Bedingungen einer Marktwirtschaft gelten. Für den Fall, dass dies nicht möglich ist, kann das Unternehmen eine »Individuelle Behandlung (IB)« beantragen. Hierfür müssen wiederum weitere Kriterien erfüllt sein, darunter unter anderem die freie – ausschließlich durch den Markt bestimmte – Entstehung von Exportpreisen.

Erfüllt ein Unternehmen die Kriterien für eine IB, so wird der Normalwert nach wie vor anhand von Kosten und Preisen in einem Drittland bestimmt. Der Exportpreis hingegen wird ausschließlich mit Daten des Exporteurs berechnet (firmenspezifisch) und nicht, wie sonst in einem Land mit NMWS üblich, mit Hilfe von aggregierten Branchendaten des gesamten Exportlandes.

Schließlich besteht in der EU die Möglichkeit, Exporteuren aus einem Land mit MWS eine spezielle Behandlung zukommen zu lassen, indem die Normalwerte für Exporte innerhalb definierter Branchen so behandelt werden, als ob es sich um einen NMWS-Fall handelt (vgl. Detlof und Fridh 2006; Puccio 2015). Dieses Konzept wurde eingeführt, als die EU 2002 Russland einen MWS gewährte und sich zugleich die Option offen halten wollte, Branchen, die primär durch Staatsbetriebe gekennzeichnet sind, gegebenenfalls mit angemessenen Strafzöllen zu belegen. Die unterschiedlichen Methoden in AD-Verfahren der EU sind in Tabelle 1 zusammengefasst.

Artikel 15 aus Chinas Beitrittsprotokolls zur WTO besagt, dass innerhalb der AD-Verfahrensregeln von WTO-Mitgliedstaaten China einen NMWS erhalten kann. Nur wenn chinesische Produzenten belegen können, dass ihre Preise durch den Markt bestimmt werden, können inländische Preise und Kosten zur Bestimmung des Normalwerts Anwendung finden. Falls das Unternehmen nicht in der Lage ist, ausreichende Belege zur Verfügung zu stellen, muss das importierende WTO-Mitglied nicht die heimischen Preise des Exporteurs als Grundlage für die Berechnung des Normalwertes verwenden. Stattdessen kann eine alternative Methode herangezogen werden, die jedoch vom GATT oder dem Beitrittsabkommen nicht genauer spezifiziert wird. Die EU folgt daher im Einklang mit den WTO-Kriterien ihrer eigenen Methodik, die im vorangegangenen Absatz beschrieben wurde.

Tab. 1
Überblick über Dumpingberechnungsmethoden der EU

Länderkategorie	Verfahren gegenüber Unternehmen	Konstruktion des Normalwerts (Referenzpreis)	Exportpreis (wird zur Berechnung der Dumpingspanne benutzt)
1 MWS	Behandlung als Marktwirtschaft (MWB)	Inländische Preise/Kosten	Eigene Preise des Exporteurs im Zielmarkt
2 MWS	Angepasster Normalwert	Kosten anderer inländischer Erzeuger / Informationen aus repräsentativen Märkten	Eigene Preise des Exporteurs im Zielmarkt
3 NMWS	MWB	Inländische Preise/Kosten	Eigene Preise des Exporteurs im Zielmarkt
4 NMWS	IB	Preise eines analogen Landes	Eigene Preise des Exporteurs im Zielmarkt
5 NMWS	Keine MWB	Preise eines analogen Landes	Durchschnittliche Preise des exportierenden Landes im Zielmarkt

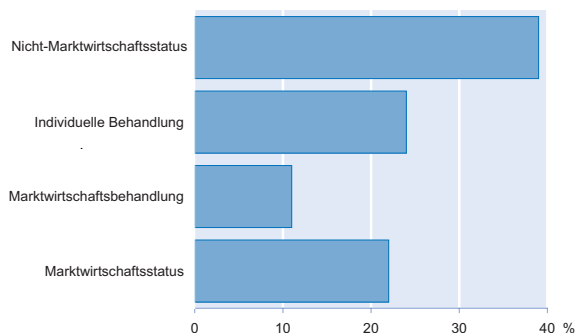
Die Wahl des Referenzpreises (»Normalwert«), der zur Bestimmung der Dumpingspanne des Exporteurs verwendet wird, hängt wesentlich vom MWS des Exporteurs ab. Für Exporteure mit einem MWS werden inländische Preise und Kosten herangezogen, für Exporteure mit einem NMWS, werden Preise eines Vergleichslandes verwendet.

Quelle: ifo Institut; Daten der Europäischen Union (2002; 2009).

Anti-Dumping-Gesetzgebung anderer Länder

Nach der UNCTAD-Definition (United Nations Conference on Trade and Development) basiert eine Marktwirtschaft stark auf den Kräften des Marktes zur Bestimmung von Produktion, Konsum, Investitionen und Spareinlagen, ohne dass der Staat in diese Prozesse eingreift. Die Entscheidung über Chinas Marktwirtschaftsstatus – und damit seine Behandlung in AD-Fällen – hängt jedoch hauptsächlich von nationalem Recht ab.

Ein durch das ifo Institut durchgeführter Vergleich der Gesetzgebung von mehreren wichtigen Handelspartnern Chinas (darunter die USA, Argentinien, Australien und Brasilien) zeigt, dass sich die Kriterien, die ein Land zum Erhalt des MWS erfüllen muss, weitestgehend überschneiden. So berücksichtigen alle Länder den Preisbildungsprozess und sehen einen Beleg für eine Nicht-Marktwirtschaft in einem unausgewogenen Zusammenspiel von Angebot und Nachfrage.

Abb. 1
Durchschnittliche AD-Zölle in der EU nach Unternehmensstatus

Quelle: Daten von Detlof und Fridh (2006); ifo Institut.

Darüber hinaus berücksichtigen alle Länder den Grad der Staatsintervention bei Entscheidungen von Unternehmen wie z.B. bei der Wahl von Zwischengütern und Produktionsfaktoren sowie die Konvertibilität der Währung (mit Ausnahme von Malaysia und Australien). Malaysia, Brasilien, Argentinien und Australien haben darüber hinaus China bereits den MWS gewährt. Insgesamt haben von den 32 Ländern, die bisher AD-Verfahren gegen China eingeleitet haben, 14 dem Land einen MWS zuerkannt. Die formale Anerkennung eines MWS führt allerdings nicht zwingend zu einer Veränderung der AD-Gesetzgebung, wie im Falle Argentiniens und Brasiliens dokumentiert ist.

Anti-Dumping in der EU und den USA – die wesentlichen Unterschiede

Ein Vergleich der Marktwirtschaftskriterien der EU und den USA verdeutlicht die Implikationen der Regeln für ein AD-Verfahren. So gewährt die EU zum Beispiel einzelnen Unternehmen eine MWB, wohingegen die USA einzelnen Unternehmen lediglich eine Form von IB ermöglichen. Eine MWB wird höchstens einer gesamten Branche in Form des Status einer »marktorientierten« Branche verliehen (vgl. United States Government Accountability Office 2006). Wie im nächsten Abschnitt erläutert, fallen die durchschnittlichen AD-Zölle gegenüber Unternehmen mit MWB geringer aus als die Zölle gegen Unternehmen mit NMWB (vgl. Abb. 1). Hierin kann ein Grund dafür liegen, dass die AD-Regeln der EU im Vergleich zu den USA zu niedrigeren Durchschnitts-AD-Zöllen führen. Die Anerkennung des MWS für einzelne Unternehmen ist somit ein liberalerer Ansatz.

Darüber hinaus unterscheiden sich die EU und die USA grundlegend in der Auswahl eines Vergleichslandes zur Bestimmung des Normalwerts. In der EU ist das einzige Aus-

Tab. 2

Hauptunterschiede im Anti-Dumping-Vorgehen zwischen der EU und den USA gegenüber China

EU	USA
MWB möglich für einzelne Firmen	IB möglich für einzelne Produzenten (Bedingungen unterscheiden sich von MWS Kriterien), MWB möglich für einzelne Industriezweige
Analoges Land soll in einer nicht unangemessenen Art und Weise ausgewählt werden (Hauptvergleichsland USA)	Analoges Land soll einen ähnlichen Entwicklungsstand und ein ähnliches Lohnniveau aufweisen (Hauptvergleichsland: Indien)
Keine derartige Vorschrift	Bedingungen einer Marktwirtschaft schließen jene Faktoren mit ein, die die verantwortlichen Behörden für angemessen halten
Wendet Regel des niedrigeren Zolls an (Schadensspanne vs. Dumpingspanne)	Keine derartige Vorschrift

Quelle: ifo Institut.

wahlkriterium, dass das Land »in einer angemessenen Art und Weise ausgewählt wird«, wohingegen die USA strengere Regeln anwenden. So muss das Vergleichsland ein signifikanter Produzent des gefragten Gutes sein, ein ähnliches Pro-Kopf-Einkommen aufweisen und im Allgemeinen einen gleichwertigen Entwicklungsstand zu dem Land besitzen, gegen das ermittelt wird. Infolgedessen werden in der EU die USA am häufigsten als Vergleichsland herangezogen, wohingegen die USA Indien am häufigsten als Vergleichsland wählen. Indien als Vergleichsland zu wählen, sollte aufgrund des niedrigeren Lohn- und Preisniveaus zu niedrigeren AD-Zöllen führen, als wenn die USA als Vergleichsland herangezogen werden. Die wichtigsten Unterschiede in der Gesetzgebung zwischen der EU und den USA werden in Tabelle 2 zusammengefasst.

Änderung der AD-Zölle bei Gewährung des MWS an China

Die Bestimmung des Normalwerts mit Hilfe von Preisen eines Vergleichslandes anstelle inländischer Preise korreliert mit höheren Dumpingspannen. Empirische Ergebnisse von Detlof und Friedh (2006) illustrieren einen signifikanten Zusammenhang zwischen der Höhe der durchschnittlichen AD-Zölle und der Art ihrer Berechnung (vgl. Abb. 1). Der durchschnittliche Zoll für Unternehmen mit NMWB liegt bei 39%, für Unternehmen, die eine IB erhalten bei 24%, und für Unternehmen, die MWB erhalten, resultieren durchschnittlich 11%. Eine vom ifo Institut durchgeführte Stichprobe zu AD-Zöllen, die zwischen 2005 und 2010 gegen 20 Güter chinesischer Produzenten in Kraft getreten sind, führt zu vergleichbaren Ergebnissen.

Eine wichtige wirtschaftspolitische Frage, die sich in diesem Zusammenhang stellt, ist die der Kausalität. Zum einen kann die zur Berechnung der Dumpingspanne herangezogene Methodik einen wesentlichen Einfluss auf das Niveau des AD-Zolls haben. Roberts (2008) dokumentiert, dass beispielsweise das Drittlandprinzip möglicherweise zu einer Preisverzerrung führt (zu hohe konstruierte Normalwerte/Referenzpreise), wenn sich wichtige ökonomische Kenngrö-

ßen (z.B. Lohnniveau) zwischen dem Drittland und dem zu bestrafenden Land unterscheiden. Sollte sich durch das gewählte AD-Verfahren eine nachhaltige Verzerrung der Dumpingspanne ergeben, dann führt im Umkehrschluss eine Abschaffung des Prinzips zu einer Verringerung der konstruierten Dumpingspannen (vgl. Roberts 2008). Die Gewährung des MWS im Falle Chinas würde unter diesen Annahmen zu deutlich niedrigeren AD-Zöllen führen.

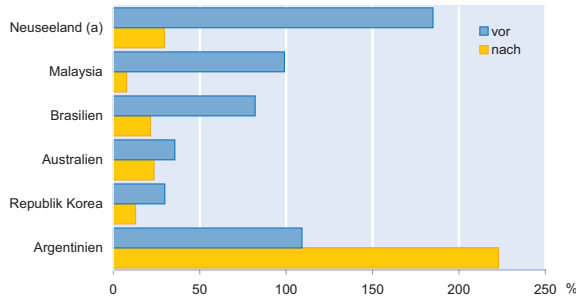
Auf der anderen Seite ist es denkbar, dass große Unterschiede in Dumpingspannen auf eine systematische Selektion zurückzuführen sind, da chinesische Firmen sich bereits heute im Falle der EU für eine MWB bewerben können, sofern sie nachweislich unter marktwirtschaftlichen Bedingungen agieren. Wenn gerade diese Gruppe von Firmen kein oder nur geringes Preisdumping betreiben, würden die resultierenden AD-Zölle im Durchschnitt deutlich niedriger ausfallen.

Die Anerkennung des MWS im Falle Chinas würde nach Scott und Jiang (2015) zu einer Reduzierung der durchschnittlich verhängten Zölle um 28 Prozentpunkte führen. Dies entspricht der Differenz aus durchschnittlichen AD-Zöllen gegen Länder mit Nicht-Marktwirtschaftsstatus (39%) und denen für Unternehmen mit Marktwirtschaftsbehandlung (11%, vgl. Abb. 1). Der Rückgang in den AD-Zöllen ist jedoch nicht zwangsläufig auf so hohem Niveau, wenn die im vorherigen Absatz angesprochene Selektionstheorie zutrifft. In solch einem Fall wären die konkurrenzfähigeren chinesischen Firmen bereits in der Gruppe der Firmen mit MWS eingeordnet. Eine allgemeine Gewährung des MWS würde daher zu einem weniger starken Rückgang der AD-Zölle führen, als es Scott und Jiang vorhersagen. Wahrscheinlicher erscheint ein AD-Zollrückgang um 17 Prozentpunkte auf etwa 22%, wenn ein MWS gewährt wird.

Betrachtet man einige der Länder, die China bereits einen MWS zuerkannt haben (vgl. Abb. 2), lässt sich feststellen, dass das durchschnittliche Niveau der AD-Zölle nach der Implementierung des MWS in AD-Verfahren deutlich gefallen ist (ausgenommen Argentinien). Diese Beobachtung steht

Abb. 2

Durchschnittliches Niveau der ad valorem (ADV) AD-Zölle gegen China, vor und nach Zuerkennung des MWS



(a) Jahr der Zuerkennung des MWS in der Vor-MWS-Stichprobe enthalten, da keine Ad-valorem-Zölle vor dem Jahr der Zuerkennung des MWS beobachtet wurden.
Quelle: AD-Daten von Bown (2015); Importdaten der UN (2015); ifo Institut.

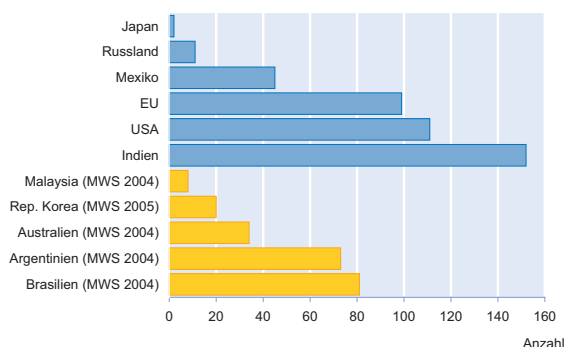
im Einklang mit den niedrigeren AD-Zöllen in der EU für Unternehmen mit einer MWB.

Ein länderübergreifender Vergleich der eingeleiteten AD-Verfahren in Abbildung 3 und Tabelle 3 zeigt zudem, dass die Länder, die China bereits den MWS zuerkannt haben, im Schnitt weniger AD-Verfahren gegen China – auch in Relation zur Gesamtzahl der AD Verfahren – einleiten (durchschnittlich 22%), als Länder, die China den MWS noch nicht zuerkannt haben (durchschnittlich 28%).

Betrachtet man einzelne Länder über die Zeit hinweg, so gibt es jedoch keinen Hinweis auf einen Rückgang der eingeleiteten AD-Verfahren, nachdem China einen MWS erhalten hat. Abbildung 4 dokumentiert die durchschnittliche jährliche Zahl der eingeleiteten AD-Verfahren in den Ländern, die China den MWS zuerkannt haben, sowohl vor als auch nach der Zuerkennung. Argentinien und Brasilien sind zunächst bemerkenswert, da sich für diese Länder die Zahl der eingeleiteten Verfahren nach Zuerkennung des MWS stark erhöht hat. Diese Beobachtung lässt sich jedoch dadurch zumindest teilweise erklären, dass sowohl Argentinien als auch Brasilien China den MWS lediglich in einer nicht bindenden Erklärung zuerkannt haben (»Memorandum of Understanding«). In der Realität hat sich ihr Verhalten in

Abb. 3

Geltende Anti-Dumping Maßnahmen wichtiger Handelspartner gegen China im Dezember 2014



Quelle: AD-Daten der WTO (2015); Importdaten von Eurostat (2015); ifo Institut.

Tab. 3

AD-Verfahren gegen China in % der Gesamtheit der AD Verfahren

NMWS	In %
Mexiko	40
Russland	29
Europäische Union	28
USA	26
Japan	25
Indien	23
MWS	In %
Argentinien (MWS 2004)	32
Brasilien (MWS 2004)	25
Südkorea (MWS 2005)	22
Australien (MWS 2005)	18
Malaysia (MWS 2004)	13

Quelle: ifo Institut; AD-Daten der WTO (2015); Importdaten von Eurostat (2015) und der UN (2015).

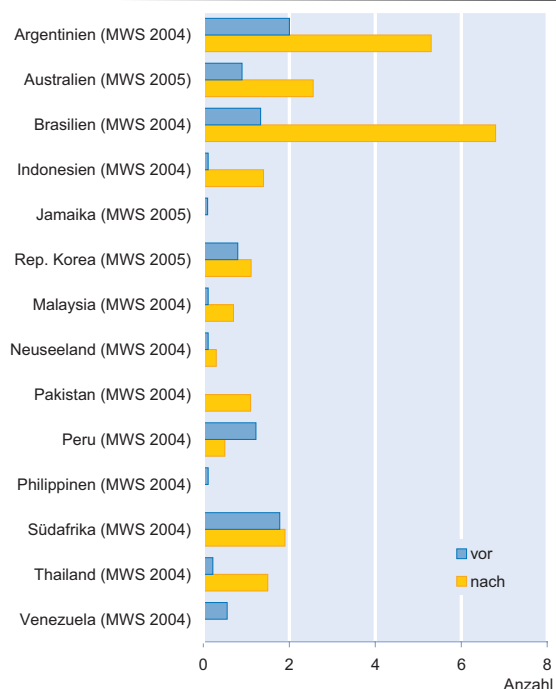
AD-Verfahren gegenüber China nicht verändert (vgl. Puccio 2015; Urdinez 2014).

Anti-Dumping-Verfahren der EU gegen China

Von 1995 bis 2014 hat die EU insgesamt 99 Verfahren gegen China eingeleitet, das sind 28% der Gesamtzahl an eingeleiteten EU-Verfahren in diesem Zeitraum. In Abbildung 5 ist zu sehen, dass die Anzahl der eingeleiteten AD-Verfahren nach Chinas Beitritt zur WTO 2001 zugenom-

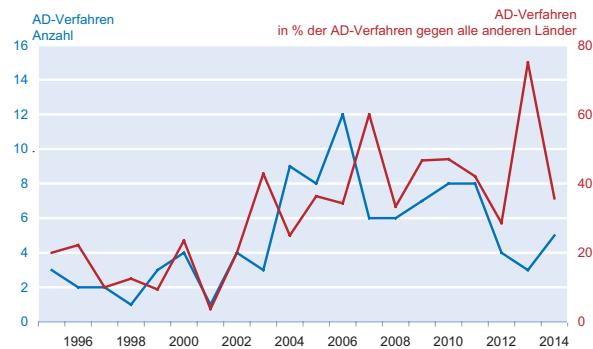
Abb. 4

Durchschnittliche Zahl eingeleiteter AD-Verfahren gegen China pro Jahr, vor und nach Zuerkennung des MWS



Quelle: Daten von Urdinez, Masiero und WTO (2015); ifo Institut.

Abb. 5
Eingeleitete AD-Verfahren der EU gegen China



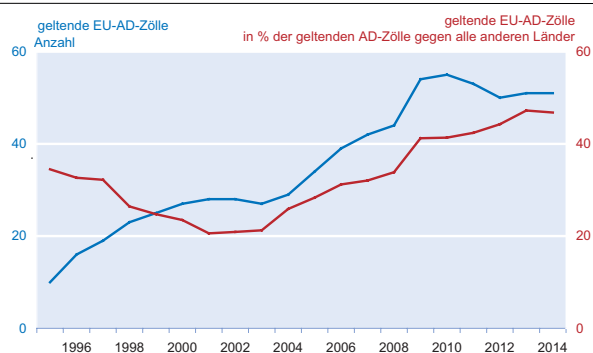
Quelle: AD-Daten der WTO (2015); Importdaten von Eurostat (2015); ifo Institut.

men hat. Vor dem Beitritt Chinas lag der Durchschnitt bei zwei Verfahren pro Jahr, wohingegen sich der Durchschnitt nach Beitritt Chinas auf sechs Verfahren pro Jahr verdreifacht hat.

Ein direkter Zusammenhang zwischen der Anzahl der eingeleiteten Verfahren gegen China und der relativen Bedeutung chinesischer Importe für die EU ist allerdings statistisch nicht zu belegen.

Abbildung 6 zeigt die Zahl der in Kraft getretenen europäischen AD-Maßnahmen gegen China zum Ende eines Jahres, sowohl in absoluten Zahlen als auch relativ zur Gesamtzahl der Maßnahmen gegen alle Länder. Die Abbildung deutet ebenfalls auf einen Strukturbruch hin. Während Ende 2001 28 AD-Maßnahmen (21% aller europäischen AD-Maßnahmen) gegen China vorlagen, waren es Ende 2014 bereits 51 Maßnahmen (47% der Gesamtmaßnahmen). Was die treibenden Faktoren für diesen Anstieg nach 2001 sind, ist nicht eindeutig identifizierbar. Einerseits könnte erst der Beitritt Chinas in die WTO einen gesetzlichen Rahmen für AD-Verfahren ermöglicht haben, andererseits ging mit dem Beitritt Chinas in die WTO auch ein Anstieg des Handelsvolumens einher, wodurch ein größeres Potenzial für Dumping und somit auch für AD-Verfahren entstehen konnte.

Abb. 6
In Kraft getretene AD-Maßnahmen der EU gegen China



Quelle: Daten von Urdinez, Masiero und WTO (2015); ifo Institut.

Unterschiede zwischen den verschiedenen Ländern

Die EU hat nach Indien und den USA die drittmeisten AD-Verfahren gegen China eingeleitet (vgl. Abb. 7).

Die Anzahl der AD-Verfahren gegen chinesische Exporteure in den übrigen Ländern ist ähnlich wie in der EU nach Chinas Beitritt in die WTO 2001 deutlich angestiegen. Nach 2010 war sie leicht rückläufig, was sich vor allem auf Argentinien, Indien und die USA zurückführen lässt, die ab 2010 deutlich weniger AD-Verfahren gegen China eingeleitet haben. Zuletzt hat die Anzahl der Verfahren erneut zugenommen.

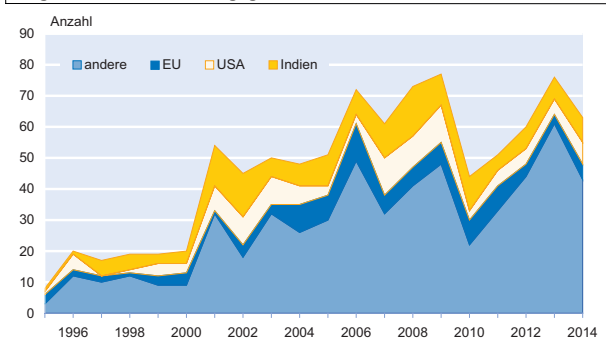
Unter Berücksichtigung der relativen Anteile chinesischer Importe an den Gesamtimporten eines Landes lässt sich statistisch keine substantiell höhere Wahrscheinlichkeit für die Einleitung eines AD-Verfahrens gegen China ableiten.

AD-Zölle können entweder absolut oder ad valorem (ADV) berechnet werden, wobei in der EU vor allem ADV-Zölle definiert werden (2014 waren 41 von 49 AD-Zöllen ADV). Diese Tatsache erlaubt einen guten Vergleich zwischen den AD-Zöllen einzelner Länder (vgl. Bown 2015). Der durchschnittliche AD-Zoll in der EU fällt mit 44% deutlich geringer aus als in den USA (142%) (vgl. Abb. 8). Das durchschnittliche Zollniveau in Argentinien und Mexiko hingegen ist ebenfalls sehr hoch. Allerdings muss hier berücksichtigt werden, dass in diesen Ländern nur ein geringer Teil der Zölle ad valorem festgelegt wird.

Heterogenität in Branchen und Regionen beeinflusst AD-Verfahren in den Ländern der EU

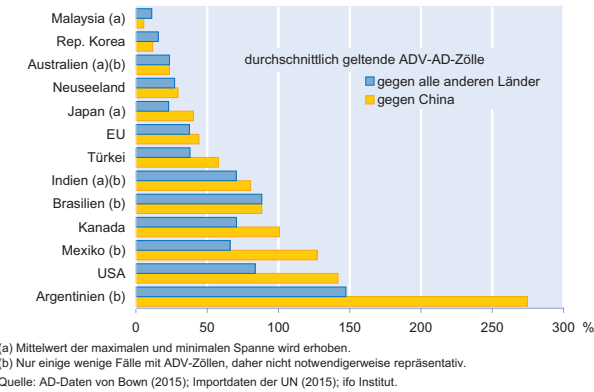
Innerhalb der EU unterscheiden sich sowohl die Zahl der AD-Verfahren als auch die durchschnittliche Höhe der AD-Zölle stark auf regionaler Ebene ebenso wie zwischen unterschiedlichen Branchen.

Abb. 7
Eingeleitete AD-Verfahren gegen China, 1995–2014



Quelle: AD-Daten der WTO (2015); ifo Institut.

Abb. 8
Durchschnittliches Niveau der ADV-AD-Zölle 2014



Sobald ein AD-Zoll durch die EU eingeführt wird, gilt er für alle Mitgliedsländer. Aus diesem Grund ist es lohnenswert, einen Blick auf die Initiatoren der AD-Zölle zu werfen, um die Unternehmen zu identifizieren, auf die die Einleitung eines Verfahrens zurückgeht und die somit besonders stark vom Dumping chinesischer Firmen betroffen sein sollten.

Unternehmen aus Italien, Deutschland, Frankreich und Spanien sind am häufigsten in AD-Fälle involviert (vgl. Abb. 9). Dies ist zunächst nicht überraschend, da es sich bei diesen Ländern um die größten Volkswirtschaften innerhalb der EU handelt. Bei einem Vergleich der Anzahl der AD-Verfahren gegen China im Verhältnis zu den Verfahren gegen alle anderen Länder stellt sich hingegen heraus, dass Portugal, Belgien und Polen überdurchschnittlich häufig gegen China vorgehen.¹ Es gibt keine eindeutige Korrelation zwischen relativen Importen aus China und der relativen Zahl an AD-Verfahren.

Vergleicht man das durchschnittliche Niveau der AD-Zölle zwischen den EU-Staaten, so gelangt man zu einem anderen Resultat. Unternehmen in Schweden, Rumänien, Lett-

¹ Firmen aus Lettland haben insgesamt einmal ein AD-Verfahren angestrebt, das sich gegen China gerichtet hat.

Abb. 9
Durchschnittliches Niveau und Anzahl der AD-Zölle nach Herkunft des initiiierenden Unternehmens

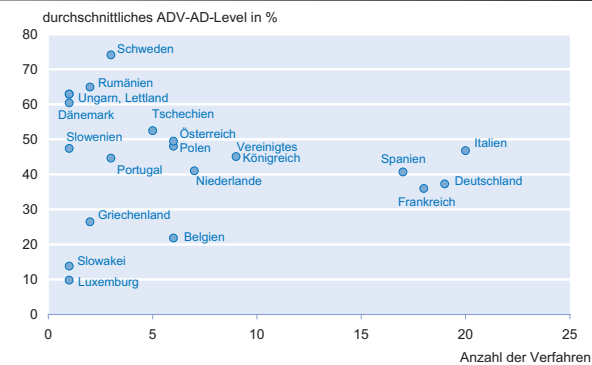
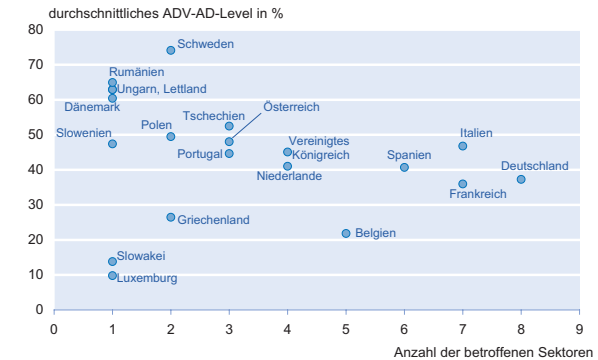


Abb. 10
Durchschnittliches Niveau der AD-Zölle und Anzahl der betroffenen Sektoren, nach Herkunft des initiiierenden Unternehmens



land, Ungarn und Dänemark haben diejenigen Fälle mit den höchsten AD-Zöllen initiiert. Außerdem besteht in Schweden, Slowenien, Rumänien und Ungarn der größte Unterschied zwischen AD-Zöllen gegen China und AD-Zöllen gegen andere Länder.

Diese regionale Heterogenität könnte auf Unterschiede in der Wirtschaftsstruktur einzelner Länder zurückzuführen sein. Nimmt ein bestimmter Wirtschaftszweig in einem Land eine besonders wichtige Rolle ein und wird dieser Wirtschaftszweig besonders stark durch Dumping chinesischer Unternehmen gefährdet, so wäre ein höherer Zoll in diesem Land plausibel. Dieses Argument wird durch Beobachtungen in den Abbildungen 9 und 10 gestützt. So ist zu erkennen, dass große Länder wie Deutschland und Frankreich viele AD-Fälle in verschiedenen Sektoren aufweisen, wohingegen sich in kleineren Ländern wie Schweden oder Dänemark die Fälle auf wenige Sektoren verteilen. In diesen Ländern wirken sich einzelne Fälle dann stark auf das Durchschnittsniveau der AD-Zölle aus.

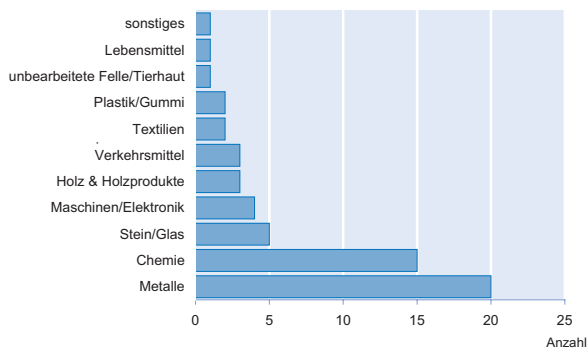
Branchenspezifische Unterschiede und komparative Kostenvorteile

Innerhalb der EU sind AD-Verfahren gegen China insbesondere in der Metall- und Chemieindustrie besonders häufig (vgl. Abb. 11).

Vor dem Hintergrund, dass China in der Metallindustrie einen komparativen Kostenvorteil gegenüber großen europäischen Ländern aufzuweisen scheint, ist diese Beobachtung besonders interessant.

Klassische Kenngrößen deuten darauf hin, dass metallverarbeitende Unternehmen in China im Durchschnitt produktiver sind als ihre europäischen Konkurrenten (vgl. Leromain und Orefice 2013). Die Daten lassen jedoch keine eindeutige Interpretation zur Wirkungsweise von komparativen Kostenvorteilen auf AD-Zölle zu. Auf der einen Seite könnte der

Abb. 11

AD-Maßnahmen der EU gegen China 2014, nach Sektoren

Quelle: AD-Daten von Bown (2015); ifo Institut.

vermeintliche Kostenvorteil daher rühren, dass chinesische Produzenten tatsächlich einen relativen Kostenvorteil besitzen (z.B. wegen Ressourcen- und Arbeitskosten). Auf der anderen Seite könnte der von den Daten suggerierte Vorteil auf Dumpingaktivitäten zurückzuführen sein, wenn beispielsweise der Stahlpreis für chinesische Produzenten nicht den wahren Kosten entspricht (Ruiz, Somerville und Szamoszegi 2015).

In mehreren Nicht-EU-Ländern lässt sich eine ähnliche Konzentration der AD-Fälle auf wenige Branchen beobachten. Statistisch lässt sich eine schwache negative Korrelation zwischen komparativen Kostenvorteilen gegenüber China und der Anzahl der AD-Maßnahmen feststellen.

Auf der anderen Seite werden chinesische Unternehmen im Chemiesektor, in dem China im Gegensatz zur Metallindustrie einen komparativen Kostennachteil besitzt, ebenfalls häufig mit AD-Maßnahmen belegt. Darüber hinaus lässt sich kein systematischer Zusammenhang zwischen der Struktur der komparativen Kostenvorteile und der Entscheidung, China den Status einer Marktwirtschaft zuzugestehen, erkennen.

Diese einfachen Statistiken weisen darauf hin, dass AD-Maßnahmen in der EU stark auf einzelne Sektoren konzentriert sind, was darauf schließen lässt, dass diese Industriezweige besonders sensibel auf Dumpingaktivitäten chinesischer Unternehmen reagieren. Infolgedessen könnten einzelne Branchen nach wie vor eine Sonderbehandlung verlangen, falls die EU China den MWS zuerkennt.

Auswirkungen auf zukünftige Verhandlungen und Handelsabkommen

Neben den unmittelbaren Auswirkungen auf Produktion und Beschäftigung wird die Entscheidung der EU über die Zuerkennung des MWS an China mit Sicherheit auch das allgemeine Klima in den Wirtschaftsbeziehungen zwischen

China und der EU beeinflussen. Zunächst einmal könnte die anstehende MWS-Entscheidung Chinas Verhalten in Verhandlungen innerhalb der WTO beeinflussen und dazu führen, dass sich Streitschlichtungsfälle in die Länge ziehen und zudem die Konfliktbereitschaft des Landes steigt.

Außerdem könnte eine Verweigerung des MWS die gegenwärtigen Verhandlungen eines bilateralen Investitionsabkommens (BIT) zwischen China und der EU deutlich erschweren. Das Abkommen zielt darauf ab, Investitionshemmnisse in China für europäische Unternehmen abzubauen. Die chinesische Regierung wird in diesem Zusammenhang hinterfragen können, weshalb sie auf der einen Seite ausländische Investition in ihrem Land erleichtern soll, während die EU zugleich weiterhin eine strengere AD-Regulierung gegen das Land aufrechterhält, unter der Annahme, dass in chinesischen Firmen nicht marktwirtschaftlich agiert werde.

Ebenso könnte die zuvor diskutierte mögliche Preisverzerrung, die sich aus der Berechnung der Dumpingspannen unter Heranziehung von Drittländern ergeben kann, für die EU problematisch werden, da eine mögliche Diskriminierung chinesischer Firmen gegen die WTO-Regularien verstoßen würde.

Wenn die EU zudem ihre Entscheidung in der MWS-Frage bezüglich China nicht mit anderen Ländern koordiniert, droht ein Disput mit weiteren wichtigen Handelspartnern. Eine unilaterale Gewährung des MWS an China würde mit großer Wahrscheinlichkeit die EU-Beziehungen zu anderen Staaten, insbesondere den USA, beeinflussen.

Bereits heute warnen unterschiedliche Lobbygruppen in den USA davor, dass eine Lockerung der europäischen AD-Regulierung gegenüber China mit einer unfairen Verzerrung des transatlantischen Wettbewerbs einhergehen würde. Einerseits könnten EU-Importe aus China diejenigen aus den USA verdrängen. Andererseits könnten EU-Firmen unfair gehandelte chinesische Zwischengüter dazu nutzen, um günstigere finale Güter zu produzieren. In der Folge würden US-Firmen sowohl in der EU als auch auf dem heimischen US-Markt Verluste erleiden. Insbesondere die US-amerikanische Stahlindustrie kommuniziert diese Bedenken und fordert, Chinas MWS in die TTIP-Verhandlungen einzubeziehen.

Auswirkung auf die Beschäftigung in der EU

Bezüglich der Beschäftigungseffekte, die zu erwarten sind, wenn die EU China einen MWS gewährt, wird in den europäischen politischen Institutionen vor allem die Arbeit von Scott und Jiang (2015) herangezogen. Die Autoren postulieren in dieser Arbeit, dass eine einseitige Zuerkennung des MWS für China in der EU bis zu 3,5 Mio. Arbeitsplätze

gefährden würde und die Produktion um bis zu 228 Mrd. Euro senken könnte.

Zur Ableitung derart dramatischer Effekte unterstellen Scott und Jiang (2015) jedoch sehr starke Annahmen, die möglicherweise zu weit greifen, um ein realistisches Bild der diskutierten Effekte wiederzugeben. Beispielsweise wird unterstellt, dass in Zukunft alle chinesischen Unternehmen eine MWB erhalten werden, was eine Reduktion des durchschnittlichen AD-Zolls um 28 Prozentpunkte zur Folge hätte. Orientiert man sich hingegen an den durchschnittlichen AD-Zöllen gegen Länder mit Marktwirtschaftsstatus, so wäre eine Reduktion um lediglich 17 Prozentpunkte wahrscheinlicher.

Des Weiteren ist lediglich ein Bruchteil der EU-Importe aus China tatsächlich von AD-Zöllen betroffen (2% 2014, Europäische Kommission 2014). Bei Importen von Waren und Dienstleistungen von knapp 325 Mrd. Euro 2014 sind dies nur 6,5 Mrd. Euro. Selbst wenn man die abschreckende Wirkung von AD-Zöllen berücksichtigt, ist der geschätzte Produktionsrückgang um 228 Mrd. Euro nicht nachvollziehbar.

Langfristige Folgen

In der gegenwärtigen politischen Diskussion im Zusammenhang mit Schutzzöllen wird ein dynamischer Aspekt dieser speziellen Handelspolitik oft unterschlagen. Grundsätzlich kann die EU Importe – insbesondere unfair gehandelte Güter – durch Zölle regulieren. Ob eine Zollpolitik langfristig ein angemessenes Instrument zur Behebung der Preisverzerrungen ist, kann auf Basis neuerer Forschungsergebnisse hinterfragt werden.

AD-Zölle neigen dazu, die Importe aus dem betroffenen Land auf kurze Sicht zu verringern. Lu, Tao und Zang (2013) zeigen in ihrer Forschung jedoch, dass eine nicht diversifizierte AD-Gesetzgebung gegen China auf lange Sicht zu einer nicht intendierten Intensivierung des Wettbewerbs mit China führen kann. Ein wesentlicher Grund für diese ökonomische Wirkung resultiert daher, dass AD-Zölle im Zielland vor allem schwache, unproduktive Firmen treffen und aus dem Markt drängen (Selektionseffekt). In der Folge können die im Markt verbleibenden Unternehmen ihre Exporte in das jeweilige Land sogar erhöhen und langfristig kostengünstiger produzieren.

AD-Zölle können in diesem Sinne zu einer unbeabsichtigten Anpassung im Exportland wie China führen und sollten daher bei der Neugestaltung der Handelsschutzregeln in einem breiteren Kontext betrachtet werden.

Preisdumping ist ein Wirtschaftspränomen, das vor allem wettbewerbsrechtlich reguliert werden sollte. Der Einsatz von Zöllen ist letztendlich eine sogenannte »Second-best«-

Lösung, da die EU sich aufgrund fehlender Einflussnahme auf chinesisches Wettbewerbsrecht temporär mit handelspolitischen Instrumenten behilft. Jedoch bieten beispielsweise die bilateralen Investitionsverhandlungen sehr gute Möglichkeiten, transparentere Wettbewerbsregelung auch unter Einbeziehung von Preisdumpingfragen zu definieren. Ein solches Vorgehen würde deutlich weniger unnötige Verzerrungen im Güterhandel mit China nach sich ziehen und stellt tendenziell eine politische »First-best«-Lösung dar.

Schlussfolgerung

Artikel 15 Paragraph (a) (ii) des Beitrittsabkommens Chinas zur WTO wird zum Ende des Jahres 2016 auslaufen. WTO-Mitglieder, darunter auch die EU, diskutieren kontrovers, ob und in welcher Form Handelsschutzollgesetze gegenüber China angepasst werden müssen. Dabei wird die Diskussion von politischen Argumenten dominiert, während wichtige ökonomische Aspekte teilweise oder ganz ausgeblendet werden.

Bereits heute existiert in der EU, aber auch in anderen Ländern ein breites Spektrum von unterschiedlichen Gesetzen, um unfair gehandelte Exporte z.B. aus China (zu niedrige Preise) unter Heranziehung von Anti-Dumping-Zöllen (Strafzöllen) auf ein faires Preisniveau anheben zu können. Als Folge dieser unterschiedlichen Verfahrensmöglichkeiten variieren bereits heute auch die AD-Zölle gegen China stark zwischen den einzelnen WTO-Mitgliedstaaten.

Falls die EU China den MWS gewährt, kann davon ausgegangen werden, dass das durchschnittliche Niveau der europäischen AD-Zölle gegen China abnehmen wird. Das Ausmaß der Reduktion ist jedoch mit den bisher vorliegenden Studien schwer abzuschätzen. Eine Abnahme zwischen 17 und 28 Prozentpunkten wird in mehreren Studien prognostiziert. Als Folge dieser Strafzollreduktion wird auch eine Erhöhung chinesischer Importe in die EU, einhergehend mit einem Rückgang der europäischen Produktion und Beschäftigung in betroffenen Branchen, erwartet. Allerdings variieren die prognostizierten negativen Beschäftigungseffekte sehr stark zwischen den Studien.

Die EU-Kommission wie auch das Europäische Parlament müssen nun über ein Gesetz entscheiden, dass zum einen eine langfristige Wirkung auf die bilateralen Handelsbeziehungen mit China haben wird und zum anderen auch die Wirtschaftsbeziehungen zu wichtigen Drittstaaten wie den USA betrifft.

Einzelne Branchen wie die europäische Metall- und Chemieindustrie haben berechtigte Gründe, weiterhin auf eine Gesetzgebung gegenüber China zu drängen, die es ermöglicht,

auch in Zukunft unfairen Wettbewerb mit Hilfe von Handelsinstrumenten zu unterbinden.

Zugleich muss betont werden, dass die diskutierte anstehende Gesetzesänderung in der europäischen AD-Regulierung in einem breiteren Kontext gesehen werden muss. China ist für die EU ein wichtiger Wirtschaftspartner. Ein erheblicher Teil der EU-Exporte basiert auf kostengünstigen Zwischengütern aus China, was wiederum europäische Güter international wettbewerbsfähig macht.

Ferner ist die EU bestrebt, die bilateralen Wirtschaftsbeziehungen mit China aktuell mit einem neuen Investitionsabkommen zu vertiefen.

Eine Konfrontation mit China durch die Beibehaltung einer strengeren AD-Regelung erscheint in diesem breiteren Kontext nicht besonders weitsichtig.

Vielmehr sollte die EU den berechtigten Interessen einzelner EU-Branchen, wie der Metall- und Chemieindustrie, auf der einen Seite und die ebenso berechtigten Erwartungen Chinas auf der anderen Seite mit einer kooperativen Anpassung der AD-Gesetzgebung begegnen.

Anstatt China den MWS entweder zu gewähren oder zur verweigern, besteht hier die Möglichkeit eines kooperativen Mittelwegs, der der EU einen gewissen Ermessensspielraum im Einzelfall erhält. Dieser könnte zunächst vorsehen, dass China den Status einer Marktwirtschaft erhält. Allerdings könnten Unternehmen einzelner Branchen innerhalb einer Marktwirtschaft weiterhin als Unternehmen in einer Nichtmarktwirtschaft betrachtet werden. Ein solches Vorgehen wurde zum ersten Mal gewählt, als Russland 2002 der MWS zuerkannt wurde. Allerdings ist juristisch zu klären, ob eine solche Prozedur tatsächlich mit den WTO-Konventionen kongruent ist.

Die vom ifo Institut durchgeführte Kurzstudie zu dem Thema verdeutlicht, dass ein dringender Bedarf für eine umfangreichere empirische Studie besteht, um verlässlichere Zahlen über die diskutierten ökonomischen Anpassungen zu erhalten.

Es bleibt zu hoffen, dass sich die Entscheidungsträger der EU nicht von einzelnen Interessensgruppen bei ihrem finalen Beschluss leiten lassen, sondern den hier kurz dargelegten breiteren Themenansatz unter Berücksichtigung angemessener neuer empirischer Studien weiter verfolgen.

Detlof, H. und H. Fridh (2006), *The EU Treatment of Non-Market Economy Countries in Antidumping Proceedings*. Swedish National Board of Trade, Stockholm.

Europäische Kommission. (2014), *Facts and Figures on EU-China Trade*, 1./2.März, verfügbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2009/september/tradoc_144591.pdf.

Europäische Union. (2009), *Council regulation (EC) No 1225/2009 on protection against dumped imports from countries not members of the European Community*, Official Journal of the European Union, verfügbar unter: http://trade.ec.europa.eu/doclib/docs/2010/april/tradoc_146035.pdf.

GATT (1947), *The General Agreement on Tariffs and Trade 1947*.

Hufbauer, G. C. und C. Cimino (2015), »Looming US – China Trade Battles?: Market Economy Status (Part II), Trade and Investment Policy Watch«, verfügbar unter: <http://blogs.piie.com/trade/?p=145>.

Leromain, E. und G. Orefice (2013), »New Revealed Comparative Advantage Index: dataset and empirical distribution«, CEPii Working Paper, Juni, verfügbar unter: http://www.cepii.fr/pdf_pub/wp/2013/wp2013-20.pdf.

Lu, Y., Z. Tao und Y. Zhang (2013), »How do exporters respond to antidumping investigations?«, *Journal of International Economics* 91(2), 290–300.

Puccio, L. (2015), »Granting Market Economy Status to China: An analysis of WTO law and of selected WTO members' policy«, *European Parliamentary Research Service*, (PE 571.325), verfügbar unter: [http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA\(2015\)571325_EN.pdf](http://www.europarl.europa.eu/RegData/etudes/IDAN/2015/571325/EPRS_IDA(2015)571325_EN.pdf).

Roberts, M. (2008). »The US-China Trade Relationship: Explaining U.S. Anti-Dumping Duties on China«, Stanford Center for International Development Working Paper, Nr. 360.

Ruiz, M.M., R. Somerville und A. Szamoszegi (2015), *Assessment of the Probable Economic Effects on NAFTA of Granting Market Economy Status to China*, verfügbar unter: <http://www.steelnet.org/new/20151110a.pdf>.

Scott, R.E. und X. Jiang (2015), »Unilateral Grant of Market Economy Status to China Would Put Millions of EU Jobs at Risk«, *EPI Briefing Paper* (407), 1–23.

Unctad. (2015). »Glossary of Customs terms. ASYCUDA – Automated System for Customs Data«, verfügbar unter: <http://www.asycuda.org/cuglossa.asp?term=market+economy>.

United States Government Accountability Office. (2006). *Eliminating Non-market Economy Methodology Would Lower Antidumping Duties for Some Chinese Companies*, Report to Congressional Committees, Washington.

Urdinez, F. (2014), *The Political Economy of the Chinese Market Economy Status given by Argentina and Brazil*. Verfügbar unter: https://www.icesi.edu.co/revistas/index.php/revista_cs/article/viewFile/1853/2431.

Urdinez, F. und G. Masiero (2015), »China and the WTO: Will the Market Economy Status Make Any Difference after 2016?«, *The Chinese Economy* 48(2), 155–172.

WTO (1994). *Agreement on the Implementation of Article VI of the General Agreement on Tariffs and Trade 1994*, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/docs_e/legal_e/19-adp.pdf.

WTO (2015), »European Union – Cost Adjustment Methodologies and Certain Anti-Dumping Measures on Imports from Russia. DISPUTE SETTLEMENT«, verfügbar unter: https://www.wto.org/english/tratop_e/dispu_e/cases_e/ds474_e.htm.

Literatur

Bown, C.P. (2015), »Global Antidumping Database«, The World Bank, June, verfügbar unter: <http://econ.worldbank.org/ttd/gad/>.