

## **Antwort**

### **der Bundesregierung**

**auf die Kleine Anfrage der Abgeordneten Katharina Dröge, Cem Özdemir, Kerstin Andreae, weiterer Abgeordneter und der Fraktion BÜNDNIS 90/DIE GRÜNEN – Drucksache 18/8343 –**

### **China und der Marktwirtschaftsstatus**

#### Vorbemerkung der Fragesteller

Im Dezember 2001 trat China nach langen Verhandlungen der World Trade Organization (WTO) bei. Das damals unterzeichnete Protokoll beinhaltet eine Übergangsregelung, der zufolge China zunächst nicht der Status einer Marktwirtschaft zugesprochen werden soll. Diese Einstufung wäre für die europäische Handelspolitik und die Wirksamkeit ihrer Instrumente von großer Bedeutung. Am 11. Dezember 2016, 15 Jahre nach Chinas WTO-Beitritt, läuft diese Übergangsregelung jedoch aus. Sollte die Europäische Union infolgedessen China den Marktwirtschaftsstatus zuerkennen, würde das die Möglichkeit handelspolitischer Schutzmaßnahmen gegen China massiv erschweren, sofern nicht zusätzliche Handelsschutzmechanismen genutzt werden.

Das Regelwerk der WTO erlaubt es Staaten, sich gegen unfairen Wettbewerb mit Antidumpingmaßnahmen (AD-Maßnahmen) zur Wehr zu setzen. Dafür muss nachgewiesen werden, dass die importierten Waren zu Dumpingpreisen eingeführt werden und damit die heimische Wirtschaft schädigen. Für Herkunftsländer mit Marktwirtschaftsstatus wird hierfür nach der Standardmethode der Exportpreis des Gutes mit dem Preis im Herkunftsland oder mit den Herstellungskosten verglichen.

Für Länder, die nicht unter diesen Status fallen, kommt in der Europäischen Union bisher die Analogmethode zum Tragen: Da die Preise und Herstellungskosten im Exportland aufgrund starker Staatseingriffe als nicht zuverlässig betrachtet werden können, dürfen stattdessen Daten eines vergleichbaren marktwirtschaftlich organisierten Landes als Referenzwert genutzt werden. Würde die Europäische Union China den Marktwirtschaftsstatus verleihen, wäre diese Methodik nicht mehr anwendbar. Damit wäre Dumping deutlich schwerer nachweisbar und damit auch schwieriger zu bekämpfen.

Ende des Jahres 2015 waren 52 AD-Maßnahmen der Europäischen Union gegen chinesische Importe in Kraft (Europäische Kommission – Factsheet, „Sondierungsgespräche im Kollegium über die Behandlung Chinas in Antidumping-Untersuchungen“, Link: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_MEMO-16-61\\_de.htm](http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-16-61_de.htm)). Ein Wegfall der AD-Maßnahmen durch das Verleihen des Marktwirtschaftsstatus

an China könnte zu einem deutlichen Verlust von Arbeitsplätzen in der Europäischen Union führen. Selbst eine vorsichtige Schätzung einer von der Europäischen Kommission in Auftrag gegebenen Studie rechnet mit mindestens 250 000 verlorenen Arbeitsplätzen. In Deutschland wären Untersuchungen zufolge vor allem Nordrhein-Westfalen und das Saarland betroffen, da insbesondere die Stahlindustrie massiv unter den billigen Importen leiden würde.

Die Volksrepublik China hat in den letzten 15 Jahren viele der zugesagten Reformen nicht oder nur unzureichend umgesetzt (Directorate-General for External Policies, In-depth Analysis, „One year to go: The debate over China’s market economy status [MES] heats up“, S. 10, Link: [www.eesc.europa.eu/resources/docs/one-year-to-go.pdf](http://www.eesc.europa.eu/resources/docs/one-year-to-go.pdf)). Expertinnen und Experten zweifeln vor diesem Hintergrund an, dass es sich bei China um eine Marktwirtschaft handelt. Von den fünf von der Europäischen Union genutzten Kriterien für eine Marktwirtschaft erfüllt China nur ein Kriterium.

In der bisherigen Debatte hat sich, neben den beiden Szenarien einer einfachen Anerkennung oder Ablehnung des Marktwirtschaftsstatus, noch eine dritte Option aufgetan. Hierbei wird China der Marktwirtschaftsstatus zwar zuerkannt, sodass sich auch die Methodik zum Nachweis von Dumping ändert, gleichzeitig werden jedoch andere handelspolitische Schutzmaßnahmen gestärkt, um die wirtschaftlichen Folgen der Anerkennung zu mindern.

Die Bundesregierung hat sich in dieser Frage bisher vollkommen passiv verhalten. Sie scheut aus Sicht der Fragesteller die Initiative und hat nicht erkennen lassen, dass sie bereit wäre, über den Europäischen Rat die Europäische Union bei der Suche nach einer Lösung zu unterstützen.

#### Vorbemerkung der Bundesregierung

Die Frage des Marktwirtschaftsstatus für China stellt sich allein mit Blick auf das Antidumpingrecht und im Zusammenhang mit der Interpretation des Beitrittsprotokolls Chinas zu der Welthandelsorganisation WTO. Es ist umstritten, ob die Europäische Union WTO-rechtlich verpflichtet ist, China in Anti-Dumping-Verfahren als Marktwirtschaft zu behandeln. Im Kern geht es dabei um die Frage, wie eine künftige WTO-konforme Methode zur Durchführung von Antidumpingverfahren gegenüber Einfuhren von bestimmten Waren aus China nach dem Wegfall von Artikel 15 (a) (ii) in Chinas WTO-Beitrittsprotokoll aussehen kann.

Die gemeinsame Handelspolitik liegt in EU-Zuständigkeit. Für Deutschland als Mitglied der Europäischen Union beteiligt sich die Bundesregierung aktiv an den einschlägigen EU-internen Beratungen. Sie begrüßt ausdrücklich, dass die Europäische Kommission ihre vorbereitenden Arbeiten für einen Vorschlag vorantreibt.

1. Welche Optionen in Bezug auf die Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus prüft die Bundesregierung?
  - a) Ist eine unkonditionierte Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus Chinas (ohne gleichzeitiges Stärken anderer handelspolitischer Schutzmaßnahmen) eine Option?  
Was spricht für und gegen diese Option?
  - b) Ist eine Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus Chinas und ein gleichzeitiges Stärken anderer handelspolitischer Schutzmaßnahmen eine Option?  
Was spricht für und gegen diese Option?

- c) Ist die Aufrechterhaltung des Status quo, also der weiteren Anwendung strengerer Handelsschutzregeln, eine Option?

Was spricht für und gegen diese Option?

Die Fragen 1 bis 1c werden zusammenhängend beantwortet.

Die Optionen in Bezug auf die Frage der Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus werden derzeit von der zuständigen Europäischen Kommission geprüft. Die Bundesregierung wird die entsprechenden Bewertungen der Europäischen Kommission nach Vorlage prüfen.

2. Hat die Bundesregierung gegenüber der Europäischen Kommission oder gegenüber anderen Mitgliedstaaten bereits eine Stellungnahme hierzu abgegeben oder ihre Sichtweise deutlich gemacht?

Die Bundesregierung begrüßt ausdrücklich, dass die Europäische Kommission ihre vorbereitenden Arbeiten für einen Vorschlag vorantreibt und die erforderliche Folgenabschätzung durchführt.

3. Sind der Bundesregierung Positionen anderer EU-Staaten zum Sachverhalt bekannt, und wenn ja, welche?

Etliche EU-Mitgliedstaaten halten es ebenfalls für sachdienlich, dass die Europäische Kommission ihre vorbereitenden Arbeiten für einen Vorschlag vorantreibt und die erforderliche Folgenabschätzung durchführt. Die vorläufigen Positionen lassen unterschiedliche Präferenzen erkennen, die von einer unkonditionierten Anerkennung bis zu einer Nichtanerkennung reichen.

4. Sind der Bundesregierung Positionen anderer Nicht-EU-Staaten zum Sachverhalt bekannt, und wenn ja, welche?

Die USA und Japan befinden sich dazu ebenso wie die Europäische Union in der Prüfungsphase. China geht davon aus, dass es den Marktwirtschaftsstatus zum 12. Dezember 2016 WTO-rechtlich erlangt.

5. Ist die Bundesregierung mit dem Format der öffentlichen Konsultation, welches die Europäische Kommission gewählt hat, einverstanden, und wenn nein, welche konkreten Änderungs- bzw. Verbesserungsvorschläge wären aus Sicht der Bundesregierung nötig?

Die Europäische Kommission bestimmt im Rahmen der besseren Rechtssetzung bei der Folgenabschätzung das Format der öffentlichen Konsultation der beteiligten Kreise in eigener Zuständigkeit und Verantwortung. Ein Einverständnis der EU-Mitgliedstaaten holt sie hierfür nicht ein. Das Vorgehen der Europäischen Kommission hält die Bundesregierung für sachdienlich.

6. Sieht die Bundesregierung die von Bundeskanzlerin Dr. Angela Merkel bei ihrem Besuch in China im Oktober 2015 erwähnten Aufgaben, die China vor einer Vergabe des Marktwirtschaftsstatus noch zu erledigen habe ([www.bundesregierung.de/Content/DE/Reiseberichte/2015-10-29-merkel-china.html](http://www.bundesregierung.de/Content/DE/Reiseberichte/2015-10-29-merkel-china.html)), mittlerweile als erledigt an, und wenn nein, spricht sich die Bundesregierung deshalb zum jetzigen Zeitpunkt gegen eine Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China durch die Europäische Union aus?

Nein. Die Bundesregierung wird den Vorschlag der Europäischen Kommission prüfen, wenn dieser vorliegt.

7. Setzt sich die Bundesregierung dafür ein, die lesser duty rule abzuschaffen, und wenn ja, wie plant sie, dies im Europäischen Rat durchzusetzen?

Die Bundesregierung hat sich in der zuständigen Ratsarbeitsgruppe für eine maßvolle Einschränkung der Anwendung der Lesser Duty Rule eingesetzt.

8. Teilt die Bundesregierung die Einschätzungen des Industrieverbandes AEGIS Europe, wonach die Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China durch die Europäische Union Dumping in Europa Tür und Tor öffnen würde ([www.aegiseurope.eu/news/deutsche-industrie-gegen-vorschnelle-entscheidungen-zu-mes-china](http://www.aegiseurope.eu/news/deutsche-industrie-gegen-vorschnelle-entscheidungen-zu-mes-china))?

Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China durch die Europäische Union zur Folge hätte, dass die Feststellung von Dumping gegenüber Einfuhren aus China in die Europäische Union erschwert werden dürfte.

9. Welche Abwägungen liegen der Positionierung zu Grunde bzw. welche Abwägungen wird die Bundesregierung vornehmen, um eine Entscheidung zu fällen?

Die Bundesregierung wird die maßgeblichen rechtlichen, wirtschaftlichen, sozialen und politischen Gesichtspunkte in ihre Abwägung einbeziehen. Dabei misst sie den Ergebnissen der umfassenden Folgenabschätzung der Europäischen Kommission einschließlich der wirtschaftlichen Auswirkungen grundlegende Bedeutung bei.

10. Hält die Bundesregierung es für unerlässlich, dass die Entscheidung über die Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China durch die Europäische Union bis spätestens Dezember 2016 getroffen und umgesetzt wird?

Die Bundesregierung hält eine Entscheidung bis Jahresende für wünschenswert.

11. Welche Auswirkungen hätte die Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China nach Einschätzung der Bundesregierung auf die wirtschaftliche Entwicklung der Bundesrepublik Deutschland, und auf welchen Erkenntnissen und Analysen beruht diese Einschätzung?

Die umfassende Folgenabschätzung der Europäischen Kommission – einschließlich der von ihr in Auftrag gegebenen Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen auch auf die Mitgliedstaaten und Wirtschaftszweige – liegt noch nicht vor.

In einer ersten vorläufigen kurzen Auswirkungsanalyse kommt die Europäische Kommission zu dem Ergebnis, dass insbesondere die Sektoren Eisen und Stahl, Keramik, Solar, Fahrräder negativ betroffen wären und über 200 000 Arbeitsplätze in der Europäischen Union gefährdet sein könnten.

12. Welche Schritte wurden bisher eingeleitet, um die Auswirkungen auf die Bundesrepublik Deutschland zu bestimmen, und welche Schritte sind für die Zukunft geplant?

Die Europäische Kommission hat im Rahmen der Folgenabschätzung eine Studie über die wirtschaftlichen Auswirkungen auch auf die Mitgliedstaaten in Auftrag gegeben. Die Bundesregierung wird die Folgenabschätzung der Europäischen Kommission prüfen, wenn diese vorliegt.

13. Welche Auswirkungen hätte die Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China nach Einschätzung der Bundesregierung auf die wirtschaftliche Entwicklung der Länder der Bundesrepublik Deutschland, und auf welchen Erkenntnissen und Analysen beruht diese Einschätzung (bitte einzeln auflisten)?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Erkenntnisse oder Analysen vor.

14. Welche Auswirkungen hätte eine Nicht-Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China durch die Europäische Union nach Einschätzung der Bundesregierung sowohl auf die deutsche als auch auf die europäische Wirtschaft, und auf welche Erkenntnisse und Analysen beruht diese Einschätzung?

Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

15. Welche Auswirkungen hätte eine Nicht-Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China nach Einschätzung der Bundesregierung auf die politischen Beziehungen zu China, und auf welche Erkenntnisse und Analysen beruht diese Einschätzung?

Der Erhalt des Marktwirtschaftsstatus hat für China neben einer hohen wirtschaftlichen Bedeutung auch hohe politische Bedeutung. Für den Fall der Nichtgewährung kündigt China auch gegen die Europäische Union ein WTO-Streitbeilegungsverfahren an.

16. Welche Auswirkungen hätte die Vergabe des Marktwirtschaftsstatus an China nach Einschätzung der Bundesregierung auf die wirtschaftliche Entwicklung der folgenden Branchen in Deutschland mit Blick auf die Anzahl an Arbeitsplätzen sowie die Umsätze, und auf welchen Erkenntnissen und Analysen beruht diese Einschätzung:

- a) Stahl,
- b) Automobilwirtschaft,
- c) Papier,
- d) Zement?

Die Fragen 16a bis 16d werden zusammenhängend beantwortet. Auf die Antwort zu Frage 11 wird verwiesen.

17. Welche Beschäftigungseffekte auf die Bundesrepublik Deutschland erwartet die Bundesregierung von den unterschiedlichen Szenarien zu einer Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus (bitte nach Bundesländern einzeln auflisten)?

Der Bundesregierung liegen dazu keine Daten vor. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 11 verwiesen.

18. Sieht die Bundesregierung in der Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus ohne gleichzeitiges Stärken anderer handelspolitischer Schutzmaßnahmen eine Gefahr für die deutsche und europäische Wirtschaft?

Für eine fundierte Einschätzung dazu werden die Ergebnisse der Folgenabschätzung der Europäischen Kommission von grundlegender Bedeutung sein. Die Bundesregierung ist der Auffassung, dass eine Stärkung der handelspolitischen Schutzinstrumente sinnvoll erscheint.

19. Hält die Bundesregierung die Aufrechterhaltung des Status quo rechtlich für möglich, und erwartet die Bundesregierung in diesem Fall eine Auseinandersetzung bei der WTO?

Auf die Antwort zu Frage 1 wird verwiesen. Die Bundesregierung erwartet, dass in diesem Fall die WTO als Forum für eine regelkonforme Erörterung und Klärung etwaiger unterschiedlicher Auffassungen oder Auslegungen genutzt würde.

20. Welche handelspolitischen Schutzmaßnahmen hält die Bundesregierung für potentiell geeignet, um den Auswirkungen des Wegfalls von AD-Maßnahmen, im Falle einer Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus, entgegenzuwirken?

In Betracht käme die Prüfung der Einleitung von Antisubventionsverfahren als Bestandteil des vergemeinschafteten handelspolitischen Instrumentariums der Europäischen Union. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 1 verwiesen.

21. Welche Branchen in Deutschland wären nach Auffassung der Bundesregierung gegebenenfalls von einer Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus betroffen?

Der Bundesregierung liegen hierzu keine Analysen vor. Hauptbetroffene dürften die in der Antwort zu Frage 11 genannten Sektoren sein.

22. Sieht die Bundesregierung im Falle einer Anerkennung, spezifische handelspolitische Schutzmaßnahmen für die besonders betroffenen Branchen als notwendig an?

Spezifische handelspolitische Schutzmaßnahmen für bestimmte Wirtschaftssektoren sind rechtlich nicht zulässig. Im Übrigen wird auf die Antwort zu Frage 20 verwiesen.

23. Welche Forderungen hat die chinesische Regierung an die Bundesregierung herangetragen, was eine mögliche Anerkennung des Marktwirtschaftsstatus betrifft?

Welche Rolle spielt dieses Thema derzeit in bilateralen Gesprächen mit der chinesischen Regierung, und wie hat sich die Bundesregierung dabei positioniert?

Die chinesische Regierung hat gegenüber der Bundesregierung mehrfach ihre Auffassung zum Ausdruck gebracht, dass sie die Gewährung des Marktwirtschaftsstatus erwartet. Sie hat zudem ihren Wunsch kundgetan, dass die Bundesregierung den Prozess in der Europäischen Union im Sinne des Anliegens Chinas aktiv vorantreiben möge.

Diese Anliegen spielen derzeit in bilateralen Gesprächen mit der chinesischen Regierung fortlaufend eine Rolle. Die Bundesregierung hat diese zur Kenntnis genommen und die chinesische Regierung über den aktuellen Stand des Verfahrens in der Europäischen Union informiert.



