

Andreas Blume, Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation aus der Sicht der Neuen Politischen Ökonomie des Protektionismus, Institut für Asienkunde, Hamburg 2002, 256 Seiten

*Thilo Hanemann**

Der 11. Dezember 2001 markierte den vorläufigen Schlusspunkt eines beispiellosen Verhandlungsmarathons: Die Volksrepublik China wurde als vollwertiges Mitglied in die Welthandelsorganisation (WTO) aufgenommen. Dem vorausgegangen waren die kompliziertesten und zeitaufwändigsten Beitrittsverhandlungen eines Landes in der Geschichte der wichtigsten internationalen Wirtschaftsorganisationen (Key International Economic Organizations, KIEOS). Was waren die Gründe für eine solch enorme zeitliche Ausdehnung? Warum wurde der Verhandlungsprozess von so vielen Problemen, Spannungen und Positionswechseln überschattet?

Antworten auf diese Fragen versucht Andreas Blume in seiner Magisterarbeit mit dem Titel „Chinas Beitritt zur Welthandelsorganisation aus Sicht der Neuen Politischen Ökonomie des Protektionismus“ zu geben, welche im Jahr 2002 unter selbigem Titel als Publikation des Hamburger Instituts für Asienkunde erschienen ist. Blumes Arbeit liegt die zentrale These zugrunde, dass neben den im Verhandlungszeitraum bestehenden außenpolitischen Spannungen¹ vor allem innerchinesische Konflikte zwischen unterschiedlichen Interessengruppen und Akteuren für die langen und problematischen Beitrittsverhandlungen verantwortlich waren. Um dies zu verdeutlichen, versucht der Autor, einen Blick hinter die innenpolitischen Kulissen des chinesischen WTO-Beitrittes zu werfen und aufzuschlüsseln, welche Auseinandersetzungen im Zusammenhang mit dem von der reformorientierten Zentralregierung forcierten Beitritt zur Welthandelsorganisation innerhalb Chinas stattfanden.

Den theoretischen Analyserahmen der Untersuchung bildet die „Neue Politische Ökonomie des Protektionismus“ (NPÖP), deren Kernaussagen zu Beginn des Buches aufgearbeitet werden. Die zentrale These der NPÖP ist, dass die Außen-

* Praktikant am Institut; E-Mail: thilo@p9berlin.de.

¹ Beispielsweise das spannungsgeladene amerikanisch-chinesische Verhältnis und die Taiwan-Frage.

handelspolitik eines Landes nicht von einer starken Regierungsmacht definiert und durchgesetzt wird, sondern das Ergebnis von innenpolitischem Druck ist, der sich aus verschiedenen protektionistischen Partikularinteressen ergibt. Je nach Stärke und politischem Einfluss der jeweiligen Gruppe fließen jene protektionistischen Interessen in die Ausgestaltung der Außenhandelspolitik ein. Gerade im Falle Chinas scheint diese Perspektive besonders interessant zu sein, da aufgrund des staatswirtschaftlichen Erbes noch immer sehr enge und teilweise recht undurchschaubare Verflechtungen zwischen Staat und Wirtschaft bestehen. Innerhalb der Politischen Ökonomie wird die NPÖP häufig dazu verwendet, um das nach wie vor bestehende Phänomen des nationalen ökonomischen Protektionismus in einer Welt des globalen liberalen Freihandels zu erklären.

Neben einer kompakten Aufbereitung dieser theoretischen Grundlagen werden dem Leser zu Beginn als weiterer Zugang einige Hintergrundinformationen zur WTO bereitgestellt, unter anderem die historische Entwicklung des Welthandelsregimes von den Anfängen mit dem GATT (General Agreement on Tariffs and Trade) bis hin zur Gründung der WTO und die Formalitäten und Prozesse beim Beitritt eines Landes zur Welthandelsorganisation. Das vierte Kapitel wendet sich schließlich dem konkreten Fall des chinesischen Beitrittes zu. Mit einer Darstellung der Haltung Chinas und dessen Beziehung zum Welthandelsregime im Lauf der letzten Jahrzehnte wird eine Aufstellung der ökonomischen und politischen Gründe für und wider den Beitritt zur WTO verbunden und ein Überblick über die 14 Jahre des chinesischen Beitrittsprozesses gegeben. Auch die Rolle wichtiger ausländischer Akteure wie den USA und der EU und die relevanten außenpolitischen Problemkonstellationen während dieses Prozesses werden erläutert.

Auf dieser Grundlage erfolgt in den Kapiteln fünf bis sieben eine genaue Untersuchung der übergeordneten Fragestellung, welchen Einfluss protektionistische Partikularinteressen in den einzelnen Phasen der Beitrittsverhandlungen hatten. Zunächst versucht der Autor, die wichtigsten ökonomischen und politischen Akteure zu identifizieren, diese in Interessengruppen zusammenzufassen und deren Position im Hinblick auf den von der Regierung anvisierten WTO-Beitritt zu verdeutlichen. Aus dieser Analyse ergibt sich ein Spannungsfeld zwischen den Beitrittsbefürwortern Zentralregierung und ökonomischen „Inter-

nationalisten“ auf der einen, und deren Gegnern, ökonomischen „Nationalisten“ und „Lokalistern“ auf der anderen Seite. Im nächsten Schritt werden die Strukturen der (wirtschafts-)politischen Willensbildung in China beschrieben und aufgezeigt, wie die im vorigen Kapitel identifizierten Gruppen innerhalb dieser Strukturen ihre jeweiligen Interessen durchzusetzen versuchen. Darauf aufbauend wertet der Autor verschiedene Hinweise aus, die auf protektionistische Einflussnahme im Rahmen des WTO-Beitrittsprozesses hindeuten. So führt er beispielsweise die Initiierung einer groß angelegten Pro-WTO-Kampagne durch die Regierung als Beleg dafür an, dass sich diese gegen enorme Widerstände durchsetzen musste. Auch die Frage, warum es den WTO-Befürwortern schließlich doch gelang, Widerstände zu überwinden und ihre Position durchzusetzen, wird hier näher beleuchtet.

Nach diesen eher grundsätzlichen Untersuchungen erfolgt im siebten Kapitel schließlich eine anschauliche Analyse des tatsächlichen Einflusses von protektionistischen Partikularinteressen auf den chinesischen WTO-Beitritt. Hier wird der politische Output, also die Beitrittsmodalitäten, daraufhin untersucht, inwieweit protektionistische Einzelinteressen auf diesen Einfluss genommen haben. Anhand der Automobilindustrie und zweier weiterer gut gewählter Beispiele (Landwirtschaft und Banken-/Finanzsektor) wird deutlich gemacht, dass die Interessen protektionistischer Gruppen in Form von Schutzmechanismen wie langen Übergangsfristen und Sonderregelungen durchaus Eingang in die Verhandlungsposition und letztlich auch in die Verhandlungsergebnisse gefunden haben.

Im Rahmen einer Zusammenfassung der herausgearbeiteten Ergebnisse setzt sich der Autor schließlich im achten Kapitel kritisch mit der Anwendbarkeit der Theorie der NPÖP auf die WTO-Beitrittsgeschichte Chinas auseinander. Er kommt zu dem Schluss, dass einige Phänomene durchaus durch die Grundannahmen der NPÖP erklärt werden können, die Theorie in ihrer Gesamtheit aber nicht auf China angewendet werden kann. Als Hauptgrund führt er an, dass die chinesische Führung im Unterschied zu demokratischen Regierungen über ein höheres Maß an Entscheidungsautonomie und Durchsetzungsvermögen verfüge.

Abschließend wagt Andreas Blume vor dem Hintergrund seiner Ergebnisse einen Ausblick auf das zukünftige Verhalten Chinas in der WTO und

erörtert dementsprechend Gründe, die für bzw. gegen ein den Beitrittsvereinbarungen entsprechendes Verhalten („Compliance“) der Volksrepublik sprechen. Er kommt zu dem Ergebnis, dass sich der WTO-Beitritt keinesfalls so einfach gestalten wird wie das Verhältnis Chinas zum IWF oder zur Weltbank. Dies läge zum einen an den von ihm herausgearbeiteten und immer noch bestehenden protektionistischen Partikularinteressen und den damit verbundenen innerchinesischen Widerständen von nationalen und lokalen Akteuren. Zum anderen verweist er darauf, dass die Zentralregierung zwar darum bemüht sei, ihre Verpflichtungen einzuhalten, im Falle einer drohenden sozialen oder politischen Destabilisierung aber wohl eher diese Verpflichtungen verletzen würde, als eine ernsthafte Eskalation zu riskieren. Zugleich warnt er aber vor einer politisch instrumentalisierten Vorverurteilung Chinas durch andere Länder und betont noch einmal, dass mit der Umsetzung der Vorgaben eine enorme Aufgabe auf die chinesische Wirtschaft zukomme, deren Bewältigung nicht ohne Probleme von statten gehen werde. Das praktische Interesse an Prognosen für das zukünftige Verhalten Chinas bzw. einzelner Akteure erschließt sich auch aus dem beruflichen Hintergrund des Autors, welcher als China-Referent der Industrie- und Handelskammer für die Pfalz mittelständische Unternehmen berät.

Eine hohe Sachkenntnis, ein gut strukturierter Aufbau und zusammenfassende Übersichten in Tabellenform verstärken den positiven Ersteindruck. Lediglich die Tatsache, dass es an einigen Stellen wünschenswert gewesen wäre, etwas tiefer zu gehen, trübt dieses Bild. So wäre beispielsweise im wichtigen sechsten Kapitel über die wirtschaftspolitische Meinungsbildung in China eine etwas umfangreichere Darstellung wünschenswert gewesen. Auch die Wahl des Buchtitels ist etwas unglücklich, da er auf eine jener Abschlussarbeiten mit geringem Lesevergnügen schließen lässt. Aber genau dies erwartet den Leser nicht, sondern eine gut zu lesende und spannende Darstellung einer interessanten Thematik.

Andreas Blume verbindet eine kompakte Darstellung des WTO-Beitrittsprozesses Chinas mit einer Analyse der aus chinesischer Sicht relevanten ökonomischen und politischen Akteure. Dies ermöglicht dem Leser, sein Wissen über die Akteure und Prozesse der innerchinesischen Willensbildung zu vertiefen, insbesondere im wirtschaftspolitischen Bereich. Neben diesem Einblick in die Entscheidungsstrukturen und Prozesse der chine-

sischen Außenhandelspolitik führt die Darstellung Blumes dem Leser einmal mehr die Wichtigkeit informeller Strukturen bei der Analyse chinesischer Politik vor Augen. Aufgrund der umfassenden und stringenten Darstellung ist Blumes Analyse gerade auch für Leser mit geringem politologischem oder ökonomischem Hintergrund eine interessante Lektüre, anhand derer ein sehr anschaulicher Einstieg in die spannende Materie der politischen Ökonomie möglich wird.