



**Center for East Asian and Pacific Studies
Trier University, Germany**

China Analysis No.2 (August 2000)

**Chinas politisch-ökonomisches
Schattensystem:
Schmuggelnetzwerke und
der Beitritt zur WTO**

von

**Sebastian Heilmann
Isabelle Gras
Kristin Kupfer**

**Center for East Asian and Pacific Studies
Trier University, FB III
54286 Trier, Germany
E-mail: heilmann@uni-trier.de**

Chinas politisch-ökonomisches Schattensystem: Schmuggelnetzwerke und der Beitritt zur WTO

“Keine Maßnahme der Beijinger Zentralregierung zur Investitionsförderung wird jemals so förderlich für mich sein wie die speziellen Absprachen, die ich mit lokalen Funktionären treffen kann.“¹

Einleitung

Der Schmuggel stellt seit Beginn der Öffnungspolitik 1979 einen wichtigen Teil der chinesischen Außenwirtschaft insbesondere in den Küstenregionen dar. Die Schmuggelnetzwerke, mit deren Hilfe illegale Ein- und Ausfuhren abgewickelt werden, waren bislang aufgrund mangelnder Informationen kaum fassbar. Seit dem Sommer 1998 aber sind die Strukturen des Schmuggels deutlicher sichtbar geworden: Eine von der Zentralregierung initiierte Kampagne zur Schmuggelbekämpfung lieferte viele neue Informationen über Organisation und Ausmaß des Schmuggels sowie über die am Schmuggel beteiligten wirtschaftlichen und politischen Akteure.

Damit bietet sich die seltene Gelegenheit, einen Einblick in die inoffiziellen Tiefenstrukturen der politischen Ökonomie Chinas zu gewinnen, der unter normalen Bedingungen verwehrt bleibt. Mit Hilfe der neuen Erkenntnisse aus der Anti-Schmuggel-Kampagne wird es möglich zu verstehen, in welchem Maße die offiziellen politischen und wirtschaftlichen Strukturen der VR China durch informelle Tauschregeln und Tauschnetzwerke unterlaufen werden.

Die folgende Studie wird zeigen, dass der organisierte Schmuggel im chinesischen Wirtschaftsraum sich als illegale Kehrseite der besonderen Kooperationsformen verstehen lässt, die sich zwischen den Küstenregionen des chinesischen Festlandes, Hongkong und Taiwan herausgebildet haben. Die ökonomische Arbeitsteilung und Integration mit Hilfe dezentraler, informeller Netzwerke ist inzwischen ein gut erforschter Gegenstand in der Beschäftigung mit Handels- und Kapitalströmen im chinesischen Wirtschaftsraum.² Der Schmuggel hingegen, der in diesem Raum in den neunziger Jahren ein gewaltiges Ausmaß erreichte, wird in viel gelesenen Einführungstexten zum chinesischen Außenhandelssystem oft nicht einmal erwähnt.³

* Diese Studie ist zugleich erschienen im Juli-Heft der Fachzeitschrift *China aktuell* des Instituts für Asienkunde Hamburg. Isabelle Gras und Kristin Kupfer sind Mitarbeiterinnen am Zentrum für Ostasien-Pazifik-Studien der Universität Trier. Sebastian Heilmann ist Professor für die Politik Ostasiens an diesem Zentrum und Senior Research Fellow des Instituts für Asienkunde Hamburg.

¹ Interview-Aussage eines taiwanesischen Investors in einer südchinesischen Küstenprovinz, zit.n. Hsing You-tien, *Making Capitalism in China: The Taiwan Connection*. New York: Oxford University Press, 1998, S.133.

² Carsten Herrmann-Pillath, *Wirtschaftsintegration durch Netzwerke: Die Beziehungen zwischen Taiwan und der VR China*. Baden-Baden: Nomos 1994; Liu Xingxing, *The Political Economy of the Chinese Mainland's Economic Cooperation with Hong Kong and Taiwan*. Unpublished dissertation manuscript, Boston University (UMI Dissertation Services), 1996; Wu Jieh-min, „Strange Bedfellows: Dynamics of Government-Business relations Between Chinese Local Authorities and Taiwanese Investors“, in: *Journal of Contemporary China*, Vol.6 (1997), No.15, S.319-346; Sumner J. La Croix et al. (Eds.), *Emerging Patterns of East Asian Investment in China*, Armonk/N.Y.: M.E.Sharpe, 1997; Hsing You-tien, op.cit.; Tian Qunjian, „'Like Fish in Water': Taiwanese Investors in a Rent-Seeking Society“, in: *Issues & Studies*, Vol.35, No.5 (Sept./Oct. 1999), pp.61-94.

³ Ignoriert wird die Bedeutung des Schmuggels beispielsweise in: Nicholas R. Lardy, *China in the World Economy*. Washington, DC: Institute for International Economics, 1994; Susan L. Shirk, *How China Opened Its Door: The Politi-*

Dieser Aufsatz präsentiert neue Erkenntnisse, die sich dank der Anti-Schmuggel-Kampagne über die ökonomischen und politischen Spielregeln der chinesischen Außenwirtschaft gewinnen lassen. Im ersten Kapitel werden die Entwicklung und die Anreizstrukturen des Schmuggels in den Jahren 1979-1997 knapp dargelegt. Das zweite Kapitel konzentriert sich auf Verlauf, Maßnahmen und Ergebnisse der groß angelegten Kampagne zur Schmuggelbekämpfung, die im Juli 1998 eingeleitet wurde und einige markante Resultate nach sich zog. Neue Erkenntnisse über die Zusammensetzung und Funktionsweise der informellen Schmuggelnetzwerke zwischen ökonomischen und politischen Akteuren, die im Zentrum des illegalen Außenhandels stehen, werden im dritten Kapitel umrissen. Der abschließende vierte Teil bündelt wichtige Ergebnisse dieser Studie und behandelt die Frage, ob die bislang überaus starken Anreize zum organisierten Schmuggel durch die außenwirtschaftlichen Liberalisierungsmaßnahmen, die mit dem Beitritt Chinas zur WTO bevorstehen, vermindert werden können.

1 Schmuggel in China

Schmuggelaktivitäten haben seit Beginn der Öffnungspolitik einen raschen und auch durch mehrere Anti-Schmuggel-Kampagnen nicht einzudämmenden Aufschwung genommen. Vor Beginn der jüngsten Kampagne zur Schmuggelbekämpfung 1998 entsprach der Gesamtwert der geschmuggelten Ware bis zu einem Zehntel der legalen Importe Chinas.⁴ Der Schmuggel zwischen Hongkong und der VR China erreichte Mitte der neunziger Jahre nach Schätzungen der Weltbank einen Wert von bis zu 15% des legalen Handels zwischen diesen beiden Ökonomien. Jedenfalls wurden die von der Beijinger Zentralregierung festgelegten allgemeinen Zollsätze in der Zollpraxis weithin drastisch reduziert: Die von den Zollbehörden der VR China tatsächlich eingetriebenen Einfuhrabgaben erreichten zeitweise nur rund ein Fünftel der gemäß dem Wert der Importgüter zu erwartenden Einnahmen. Nur etwa die Hälfte dieser Ermäßigungen ging auf offizielle Fördermaßnahmen zugunsten ausländischer Investitionen in Chinas Küstenregionen zurück. Die andere Hälfte der Ermäßigungen resultierte aus illegalen Sonderabsprachen und korrupten Tauschgeschäften auf der Ebene lokaler Verwaltungen.⁵

In den folgenden Abschnitten sollen zunächst Entwicklung, Güter und Kanäle des Schmuggels dargelegt werden, um dann die Schmuggelanreize zu analysieren, die durch das restriktive, zugleich aber uneinheitliche und intransparente Außenhandelssystem der VR China begründet sind.

1.1 Die Entwicklung des Schmuggels seit Beginn der Öffnungspolitik

Selbst in den ersten drei Jahrzehnten der VR China war trotz einer rigorosen politischen Beschränkung und Zentralisierung des Außenhandels die vollständige Unterdrückung des Schmuggels zumindest in den südchinesischen Küstenregionen nicht vollständig gelungen. Erst mit der graduellen außenwirtschaftlichen Öffnung seit 1979 aber gewann der organisierte Schmuggel eine große Dynamik. Eine knappe Chronologie der Entwicklung und Bekämpfung des Schmuggels insbesondere in den letzten zwanzig Jahren bietet Übersicht 1.

cal Success of the PRC's Foreign Trade and Investment Reforms. Washington, DC: The Brookings Institution, 1994; Margaret M. Pearson, "China's Integration into the International Trade and Investment Regime", in: Elizabeth Economy/Michel Oksenberg (Eds.), *China Joins the World: Progress and Prospects*. New York: Council on Foreign Relations Press, 1999, pp.161-205.

⁴ Vgl. *International Herald Tribune*, 14.1.1999; *Asian Wall Street Journal*, 5./6. 3.1999.

⁵ David Zweig, „Undemocratic Capitalism: China and the Limits of Economism“, in: *The National Interest*, Summer 1999, S.9; World Bank, *China Engaged: Integration with the Global Economy*. Washington, D.C.: World Bank, 1997, S.11-15.

Übersicht 1: Schmuggel und Schmuggelbekämpfung in der VR China vor Juli 1998

1950-1979	Nach Gründung der VR China Eliminierung des organisierten Schmuggels insbesondere in den Hafenstädten und entlang nationaler Eisenbahnlinien. Strikte Beschränkung und zentralstaatliche Kontrolle des Außenhandels. Trotz massiver Repression anhaltender Kleinschmuggel besonders in den Provinzen Fujian und Guangdong.
1981-1982	Rascher Aufschwung des Schmuggels infolge der beginnenden außenwirtschaftlichen Öffnung. August 1981: <i>Nationale Anti-Schmuggel-Kampagne</i> . Die Eindämmung des Schmuggels wird als „politischer Kampf“ verstanden. In den Provinzen Fujian, Guangdong und Zhejiang richten sich Polizeimaßnahmen auf den Schmuggel mit über Hongkong illegal eingeführten Gütern.
80er Jahre	Schmuggelaktivitäten weiten sich in den Küstenprovinzen rasch aus. Auch in den Grenzregionen des Binnenlandes (Yunnan, Guangxi etc.) nimmt der Schmuggel stark zu.
1988	Die Parteizentrale gründet eine gemeinsame Untersuchungsgruppe von zivilen und militärischen Organen, die sich mit der Beteiligung von Militäreinheiten am organisierten Schmuggel (besonders Kraftfahrzeug-Schmuggel) befassen soll.
1990	Der Wert der im Jahr 1990 zwischen Hongkong und der VR China geschmuggelten Güter wird in Beijing nahestehenden Hongkonger Medien auf 50 Mrd. HK\$ geschätzt.
1992	Im Jahr 1992 konfiszieren die Zollbehörden der VR China Schmuggelgüter im Werte von 1,32 Mrd. Yuan RMB.
1993	<i>Nationale Anti-Schmuggel-Kampagne</i> . Die <i>Volkszeitung</i> ruft zur schonungslosen Bekämpfung der Schmuggelkriminalität auf. Ein Stellvertretender Bürgermeister der Stadt Xiamen (Sonderwirtschaftszone) wird wegen Bestechlichkeit angeklagt. Ein leitender Polizeioffizier wird für die Protektion eines umfassenden Schmuggelnetzwerkes exekutiert.
1994	Vier hochrangige Funktionäre aus verschiedenen Küstenprovinzen werden wegen Beteiligung am organisierten Schmuggel hingerichtet.
1995	1995 werden Schmuggelwaren im Werte von mehr als 10 Mrd. Yuan RMB konfisziert. Chinesische Ökonomen schätzen das Gesamtvolumen des Schmuggels auf mehr als 100 Mrd. Yuan RMB im Jahr.
1996	In Zhanjiang (Provinz Guangdong) werden umfassende Schmuggelaktivitäten einer Handelsgesellschaft aufgedeckt. Der Fall wird als bis dahin größter Schmuggelskandal in der Geschichte der VR China gewertet.

Quellen: zusammengestellt aus Li Xuedong/Li Xuehui, *Xin Zhongguo fan fubai dashi jiyao* (Chronik des Kampfes gegen die Korruption im Neuen China), Tianjin: Nankai daxue chubanshe, 1999; *China News Analysis*, No.1432, 1.4.1991, S.6; No.1480, 1.3.1993, S.6; Liu Zhifeng, *Zhongguo zhengzhi tizhi gaige wenti baogao* (Bericht über Fragen der politischen Strukturreform in China), Beijing: Zhongguo dianying chubanshe 1999, S.138.

In der Periode seit Beginn der Öffnungspolitik lassen sich grob drei Phasen in der Entwicklung der Schmuggelaktivitäten feststellen.⁶

Erste Phase, Anfang der achtziger Jahre: Von einzelnen Personen oder Haushalten mit Fischerbooten oder auf Hongkong-Reisen durchgeführter Kleinschmuggel in den südöstlichen Küstenprovinzen. Typische Schmuggelgüter waren Armbanduhren, Zigaretten, Textilien und Haushaltsgeräte.

Zweite Phase, beginnend Mitte der achtziger Jahre: Übergang vom Kleinschmuggel zum organisierten Schmuggel unter Beteiligung von legalen Unternehmen („corporate smuggling“ bzw. *faren zousi*). Der Schmuggel wurde insbesondere durch die wachsende Zahl von Gemeinschaftsunternehmen mit Hongkonger Geschäftspartnern in den Küstenregionen gefördert und weitete sich von Konsumgütern über Kraftfahrzeuge auf Rohstoffe für die Industrieproduktion aus. Die Güter wurden mittels Bestechung und Dokumentenfälschungen durch Häfen und Zollstellen hindurchgeschleust.

⁶ Diese Phaseneinteilung folgt *Zuigao dongyuanling: Zhongguo haiguan fan zousi jishi* (Mobilisierungsbefehl von höchster Stelle: Bericht über den Kampf des chinesischen Zolls gegen den Schmuggel), Beijing: Zhongguo shehui chubanshe 1999, S.1-5. Dieser Band enthält eine Vielzahl von journalistisch aufbereiteten Berichten über die jüngsten Schmuggelaffären in den Küsten- wie auch in den Binnenregionen.

Dritte Phase, seit Beginn der neunziger Jahre: Mit dem neuen Öffnungsschub seit 1992 und dem verstärkten Engagement auslandschinesischer Investoren und Händler wuchsen das Volumen des Schmuggels wie auch die Zahl der beteiligten Unternehmen und sonstigen Akteure drastisch an. Der Schmuggel wurde zu einem umfassenden Schatten-Außenhandel. Nun beteiligten sich oftmals auch ganze Regierungs- und Parteiorgane, Zollämter, Grenzschutz- und Militäreinheiten sowie Banken am organisierten Schmuggel. In manchen Regionen wurden die Erträge aus dem Schmuggel als Grundlage für die Entwicklung der örtlichen Wirtschaft verstanden und gerechtfertigt.

1.2 Schmuggelgüter und Schmuggelkanäle

Eine Vielzahl von in China knappen und mit hohen Zöllen belegten Gütern wurde in den neunziger Jahren zum Gegenstand des Schmuggels. Galt noch 1995 Dieselöl aufgrund der großen Nachfrage und leichter Handhabbarkeit als wichtigstes Schmuggelgut, so erstreckte sich in den Jahren 1998-99 das Sortiment auf alle Arten von Güterklassen – von Rohstoffen über Halbfertig- bis hin zu Fertigprodukten (siehe Übersicht 2) – und variierte je nach Marktlage.⁷

Mitte der neunziger Jahre wurde die Entwicklung ganzer Branchen in der VR China von den Schmuggeleinfuhren beeinflusst. In der petrochemischen Industrie etwa trug bis 1998 der Zustrom billiger illegaler Importe aus Taiwan und Südkorea zu einer dramatischen Verschlechterung der Ertragslage chinesischer Staatsunternehmen und zur Schließung einer Vielzahl von Ölförderungsanlagen bei. Die bedrohliche Lage der petrochemischen Großindustrie war vermutlich einer der konkreten Anlässe für die Beijinger Zentralregierung, den Niedergang durch drastische Maßnahmen zur Schmuggelbekämpfung aufzuhalten.⁸

Übersicht 2: Typische Schmuggelgüter 1997-1998 (Auswahl)

Rohstoffe	Halbfertigprodukte	Fertigprodukte und Verbrauchsgüter	Illegale Güter
Rohöl Speiseöl Chemikalien Wolle Holz Gummi Gold Nahrungsmittel	Materialien zur Weiterverarbeitung Polyester Stahl Sperrholz Autoersatzteile	Zigaretten Medizin Wein Mobiltelefone Telekommunikationszubehör Computer Klimaanlagen Fernseher Kopiergeräte Farbfilme Motorräder Autos und Autoreifen	Drogen Raubkopien (CDs, Videos, VCDs etc.) Antiquitäten Falschgeld Waffen Pornographisches Material

Quelle: Zuigao dongyuanling: Zhongguo haiguan fan zousi jishi (Mobilisierungsbefehl von höchster Stelle: Bericht über den Kampf des chinesischen Zolls gegen den Schmuggel), Beijing: Zhongguo shehui chubanshe 1999 (in den dort aufgeführten Fallberichten genannte Schmuggelgüter).

Weitreichende Auswirkungen hatte der Schmuggel auch in der Elektroindustrie, beispielsweise auf dem expansiven Markt für Mobiltelefone. 1998 wurde schätzungsweise die Hälfte der zehn Millio-

⁷ *Beijing Rundschau*, 45/1998, S.11.

⁸ Nach Einleitung der Anti-Schmuggel-Kampagne soll die petrochemische Industrie der VR China in der ersten Jahreshälfte 1999 dank steigender Absatzpreise (Reduzierung illegaler Importe sowie gleichzeitig steigende Weltmarktpreise) wieder schwarze Zahlen erreicht haben. Es gibt jedoch substantielle Hinweise darauf, dass der besonders voluminöse Diesel-Schmuggel auch nach Beginn der Kampagne nicht wirksam unterbunden werden konnte. Vgl. „China’s Petroleum Market in 1995: Mid-Year Review, Import Surge and Smuggling Outlook“, International Association for Energy Economics, *IAEE Newsletter*, Summer 1995; *Chemical and Engineering News* (American Chemical Society), Vol. 76, Nr. 39, 1998, S.17; *Handelsblatt*, 13.4.1999.

nen in Betrieb genommenen Mobiltelefone illegal eingeführt. Die Preise für in der VR China hergestellte Geräte verfielen. Ausländische Produzenten in China gerieten in die paradoxe Lage, mit illegal importierten Produkten des eigenen Konzerns (meist von Schwesterunternehmen in Südostasien hergestellte Produkte, die dann nach China eingeschmuggelt wurden) in Konkurrenz zu treten.⁹

Insgesamt existieren mehrere "Graue Kanäle" für illegale Einfuhren nach China. Güter aus Südostasien werden zum Teil über die südwestchinesischen Landesgrenzen geschmuggelt. Im illegalen Gütertausch mit Russland und Südkorea spielt die Luftfracht eine wichtige Rolle. Im Schmuggel zwischen Taiwan und dem Festland wird für kleinere bis mittlere Transaktionen auch der – offiziell gesperrte – direkte Seeweg über die dem Festland vorgelagerten Inseln Quemoy und Matsu genutzt.¹⁰

Der Großteil des Schmuggelgeschäfts wird jedoch über Hongkong per Schiffsfracht abgewickelt. Hongkong blieb trotz des Souveränitätswechsels ein von der VR China getrenntes Zollgebiet und fungiert weiterhin als wichtiger Transit-Hafen für den Chinahandel. In Hongkong werden Waren aus Taiwan, Südostasien, Südkorea und Japan umgeschlagen, die für den Schmuggel in die südlichen Küstenregionen der VR China (Guangdong, Fujian, Zhejiang, Guangxi und Hainan) bestimmt sind.¹¹ In Hongkong kommen die potentiellen Schmuggelgüter auf legalen Handelswegen an und werden dann am Zoll vorbei auf den Festland-Markt gelenkt – meist deklariert als abgabenreduzierte bzw. abgabenfreie Güter für die Weiterverarbeitung in der chinesischen Exportindustrie sowie mit Hilfe bestechlicher Zollbeamter und unter Mitwirkung lokaler Behörden (siehe unten Abschnitt 3 zu den Akteuren in Schmuggelnetzwerken). Hongkong dient darüber hinaus als Ort der „Geldwäsche“ für das durch den Schmuggel erworbene „heiße“ Kapital.¹²

1.3 Schmuggelanreize

Illegale Importaktivitäten eines so großen Ausmaßes, wie es in der chinesischen Außenwirtschaft zu beobachten ist, entstehen weder durch eine Akkumulation individuell abweichenden Verhaltens, noch lassen sie sich als Ergebnis einer etwa „kulturell“ bedingten Schmuggel-Neigung erklären. Vielmehr müssen bestimmte Anreize im Außenhandelssystem vorhanden sein, die als Nährboden den organisierten Schmuggel zum Blühen bringen und eine wachsende Zahl zuvor unbeteiligter wirtschaftlicher und politisch-administrativer Akteure zur Mitwirkung bewegen. Die in der politischen Ökonomie des chinesischen Außenhandelssystems begründeten besonderen Anreizstrukturen sollen hier kurz dargelegt werden.

Allgemein sind diejenigen Außenhandelssysteme besonders schmuggelanfällig, die eine restriktive, aber uneinheitliche staatliche Handelsregulierung, hohe protektionistische Handelshürden sowie eine administrative Segmentierung und damit eine hohe Intransparenz aufweisen. Im chinesischen Außenhandel lässt sich ein umfassender Katalog von Regelungen finden, von denen starke Schmuggelanreize ausgehen: sehr hohe tarifäre und nicht-tarifäre Handelsschranken; unübersichtliche dezentrale Sonderregelungen in der Außenhandelsabwicklung; Sonderbehandlung von Importen im Zusammenhang mit der weiterverarbeitende Exportindustrie; mangelnde Durchsetzung der Zollbestimmungen aufgrund einer Kollusion zwischen lokalen Behörden und Schmuggelunternehmern; hohe Profiterwartungen aus dem Schmuggel aufgrund einer – trotz scharfer politischer Rhetorik – in der Praxis laxen Strafverfolgung von Schmugglern.¹³

⁹ *South China Morning Post*, 24.5.1999; *Asian Wall Street Journal*, 5/6.3.1999.

¹⁰ *Zhengming* (Hongkong), 9/1999, S.20; *South China Morning Post*, 25.6.1997, 24.5.1999, 2.2.2000, 21.3.2000.

¹¹ *South China Morning Post*, 24.5.1999; *Handelsblatt*, 13.4.1999.

¹² *South China Morning Post*, 31.1.2000.

¹³ Zhang Shuguang/Zhang Yansheng/Wan Zhongxin, *Measuring the Costs of Protection in China*. Washington D.C.: Institute for international Economics, 1998, S.63-66.

Die chinesische Regierung schuf mit protektionistischen Maßnahmen (hohe Zollsätze, Beschränkung von Handelsrechten, Vergabe von Quoten und Lizenzen) und uneinheitlichen Sonderregelungen (für eine Vielzahl von Sonderwirtschafts-, Export- und Technologiezonen) ein vielschichtiges System von Eingriffs- und Abschöpfungsmöglichkeiten für die an der Außenhandelsaufsicht beteiligten Akteure in Politik und Verwaltung. Lokale politische und administrative Stellen bezogen aus dem wildwüchsigen Außenhandelssystem ökonomische Renten, die durch die Beteiligung an Schmuggelaktivitäten noch erhöht werden konnten.¹⁴

Das intransparente Außenhandels- und Zollsystem mit seinen vielen Schlupflöchern benachteiligte Unternehmen, die sich an die offiziellen Zoll- und Steuerbestimmungen zu halten versuchten, gegenüber Unternehmen, die offizielle Beschränkungen mit Hilfe von Sonderbeziehungen zu Behörden umgingen und damit ihre Importkosten drückten. Da durch die selektive Vergabe von Import- und Exportlizenzen viele Unternehmen (auch Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung) von Handelsaktivitäten ausgeschlossen blieben, wurde der Schmuggel für solche Unternehmen zu einem höchst lukrativen Mittel zur Senkung der Transaktionskosten.¹⁵

Besonders weitreichende Möglichkeiten zur Ausbildung von Schmuggelnetzwerken boten die diskretionär von lokalen Behörden zu handhabenden Sonderregelungen für die weiterverarbeitende Exportindustrie. Mitte der achtziger Jahre wurde das Außenhandelsmonopol des nationalen Handelsministeriums gelockert, indem lokale Regierungen die Kompetenz zugestanden bekamen, kleinere und mittlere Investitionsprojekte mit ausländischer Kapitalbeteiligung selbst zu genehmigen. Darüber hinaus wurden nun Import-/Export-Lizenzen an regionale Außenhandelsgesellschaften vergeben.¹⁶ Der Import von Rohstoffen und Halbfertigprodukten, die Exporteure zur Herstellung von Fertigprodukten benötigen, wurde von vielen Abgaben (unter anderem von der Mehrwertsteuer) befreit. Dieses gesetzliche Schlupfloch erlaubte es transnationalen¹⁷ Schmuggelnetzwerken, abgabenbegünstigte Güter zu importieren und diese – anstatt sie weiterzuverarbeiten und anschließend zu exportieren – mit großem Gewinn illegal auf dem Binnenmarkt zu verkaufen.¹⁸

Der organisierte Schmuggel steht im größeren Zusammenhang des „administrativen Marktes“, der die Übergangsordnung der VR China kennzeichnet. Das Erbe der sozialistischen Staatswirtschaft sorgt dafür, dass im wirtschaftlichen Leben häufig keine klare Trennung zwischen politisch-administrativen und ökonomisch-unternehmerischen Verfügungsrechten besteht. Dies begünstigt die Herausbildung von dauerhaften Beziehungsnetzwerken zwischen politischen und wirtschaftlichen Akteuren, in denen politische Protektion gegen materielle Sonderzuwendungen getauscht wird. Allgemein gültige staatliche Regeln werden zugunsten der Akteure in diesen Tauschnetzwerken außer Kraft gesetzt, und es entsteht eine politisch-ökonomische Schattenordnung, in der ganz andere informell etablierte Regeln gelten als in der offiziellen politischen Ökonomie. Staatliche Regeln werden damit unsicher und verhandelbar. Dies wird insbesondere von lokalen politisch-administrativen Akteuren genutzt, um private oder lokale Interessen durchzusetzen – zu Lasten der Zentralregierung und von deren Zoll- und Steuereinnahmen.¹⁹

¹⁴ Zhang/Zhang/Wan, op.cit., S.10 u. 40.

¹⁵ Zhang/Zhang/Wan, op.cit., S.42-43.

¹⁶ Hsing You-tien, op.cit., S. 117.

¹⁷ „Transnationale“ Beziehungen werden im Kontext der Untersuchung illegaler Schmuggelnetzwerke verstanden als regelmäßiger Austausch zwischen staatlichen und nicht-staatlichen Akteuren aus unterschiedlichen *Zollgebieten*. Es geht um informelle Tauschbeziehungen über Zollgrenzen hinweg, die zwischen dem Festland der VR China und der Sonderverwaltungsregion Hongkong weiterhin bestehen, obwohl seit Juli 1997 auch Hongkong zum Staatsterritorium der VR China gehört. Siehe Artikel 116 des *Basic Law of the Hong Kong Special Administrative Region of the PRC*.

¹⁸ Liu Xingxing, op.cit., S.225-226; *Chemical and Engineering News*, Vol. 76, Nr. 39, 1998, S.17.

¹⁹ Zur politischen Ökonomie des „administrativen Marktes“ in der VR China vgl. Sebastian Heilmann, *Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland*, Hamburg: Institut für Asienkunde, 2000, Kapitel 4.

Diese Mechanismen des „administrativen Marktes“ manifestieren sich nicht nur in der Binnenwirtschaft, sondern gerade auch in den transnationalen Netzwerken, die sich in den südchinesischen Küstenregionen zwischen lokalen politisch-administrativen Akteuren einerseits und Unternehmern aus Hongkong und Taiwan andererseits gebildet haben (siehe im Einzelnen Abschnitt 3). Diese Netzwerke dienen zugleich auch als Grundlage für den organisierten Schmuggel, gegen den die Zentralregierung im Sommer 1998 eine vehemente Kampagne in Gang setzte.

2 Die Anti-Schmuggel-Kampagne seit Juli 1998

Im August 1993 war schon einmal eine mit großem Propaganda-Aufwand betriebene Anti-Schmuggel-Kampagne ausgerufen und in den Jahren vor 1998 waren immer wieder harte Maßnahmen gegen einzelne Schmuggelringe ergriffen worden.²⁰ Zur Bekämpfung von akuten Missständen und abweichendem Verhalten wird auch in der Reformperiode immer wieder auf politische Kampagnen zurück gegriffen, da reguläre justizielle Methoden von der Zentrale offenbar auch heute noch nicht als leistungsfähig genug angesehen werden.²¹ Der organisierte Schmuggel jedoch konnte durch solche kurzlebigen und punktuellen Disziplinierungsmaßnahmen bislang nicht wirksam und dauerhaft eingedämmt werden.

2.1 Handlungsbedarf und Interessen der Zentralregierung

Maßnahmen der Zentralregierung zur Bekämpfung des Schmuggels scheiterten stets an der mangelnden Kooperation lokaler Behörden. Zwischen diesen Behörden und Schmuggelunternehmern hatten sich nämlich vielfältige Formen der Kollusion herausgebildet, die von der regelmäßigen Abschöpfung von Schmuggel-Gewinnanteilen durch Zoll- und Grenzschutzstellen bis hin zur aktiven Zusammenarbeit in der Durchführung illegaler Großimporte reichten.

In der Praxis der Zoll- und Grenzschutzkontrollen hatten sich vor 1998 folgende informelle Spielregeln etabliert: Wenn die Behörden illegale Einfuhren entdeckten und die beteiligten Schmuggler fassten, so wurden zwar Schmuggelgüter beschlagnahmt und ad hoc Geldstrafen gegen die illegalen Importeure – überwiegend Gemeinschaftsunternehmen mit Hongkonger oder taiwanesischen Investoren wie auch staatliche Handelsunternehmen – verhängt. Die Geldbußen wurden aber gewöhnlich niedriger angesetzt als die regulären Zoll- und Steuersätze für die geschmuggelten Güter. Die Schmuggler und ihre Auftraggeber wurden nur in seltenen Fällen festgenommen und vor Gericht gestellt, da die lokalen Behörden ein starkes Eigeninteresse daran entwickelt hatten, möglichst regelmäßige Zusatzeinnahmen aus der Abschöpfung der Schmuggel-Transaktionen zu erzielen. Traten lokale Behörden im Sinne der Zentralregierung dem Schmuggel rigoros entgegen und verhängten schärfere Sanktionen, so verlagerten die Schmuggelunternehmer ihre Operationen in den Amtsbereich von Zoll- und Grenzschutzstellen, die weniger strikt vorgingen oder sogar zu einer Zusammenarbeit bereit waren.²²

Die Interessen der Zentralregierung stehen in der Schmuggelbekämpfung im Konflikt mit den Interessen nachgeordneter Verwaltungen in den Küstenregionen. Denn der Schmuggel reduziert primär

²⁰ Li Xuedong/Li Xuehui, *Xin Zhongguo fan fubai dashi jiyao* (Chronik des Kampfes gegen die Korruption im Neuen China), Tianjin: Nankai daxue chubanshe, 1999, S.311-312.

²¹ In diesem Kampagnen-Stil zeigt sich deutlich, dass maoistische Institutionen weiterhin fortwirken: Kampagnen dienten in der Mao-Ära gerade dazu, bürokratische Hemmnisse in der Umsetzung politischer Handlungsprogramme der Parteizentrale auszuschalten. Dies ist auch das Ziel der Anti-Schmuggel-Kampagne.

²² Liu Xingxing, op.cit., S.226-228.

die Einnahmen der Zentralregierung aus Importabgaben, hat jedoch keine unmittelbar negative Wirkung auf lokale Interessen. Im Gegenteil: Lokale Verwaltungen in vielen südchinesischen Küstenstädten erkannten schnell, dass die Protektion des Schmuggels nicht nur für die private Bereicherung, sondern sogar für die Entwicklung der lokalen Wirtschaft insgesamt positive Wirkungen haben konnte. Der Schmuggel wurde deshalb in Hochburgen des illegalen Küstenhandels wie etwa Zhanjiang und Xiamen (siehe Abschnitt 3) auch damit gerechtfertigt, dass er der örtlichen Wirtschaft zugute komme.

Um die Kollusion zwischen lokalen Verwaltungen und Schmugglern aufzubrechen, hat die Zentralregierung jedoch einige Mittel zur Verfügung: die Disziplinierung und zentralisierte Kontrolle der Zollverwaltung sowie die Vereinfachung und Liberalisierung der Außenhandelskontrollen zur Reduzierung der Eingriffsbefugnisse und Abschöpfungsmöglichkeiten lokaler Behörden.²³ Von beiden Möglichkeiten hat die Zentralregierung seit Sommer 1998 Gebrauch gemacht: zunächst in einer Kampagne, die eine durchgreifende Disziplinierung und Reorganisation der Zollverwaltung erreichen sollte, und sodann in weitreichenden Liberalisierungsschritten, die im Zusammenhang mit dem angestrebten WTO-Beitritt (insbesondere in den Verhandlungen mit den Vereinigten Staaten und der Europäischen Union) festgelegt wurden.

Die Zentralregierung kann mit der Anti-Schmuggel-Kampagne eine Reihe verschiedener Interessen verbinden:

- die Durchsetzung der Autorität der Zentralregierung und die Bekämpfung der Korruption in zivilen Verwaltungen, Sicherheitsapparat und Armee insbesondere in den Küstenregionen;
- die Disziplinierung der Zollverwaltung und eine Steigerung der Einnahmen aus Zöllen und sonstigen Importabgaben;
- den Schutz chinesischer Großindustrien (Petrochemie, Kraftfahrzeugbau, Elektroindustrie etc.) vor billigeren illegalen Importgütern und damit auch die Sicherung von industriellen Arbeitsplätzen und Steuereinnahmen;
- die Einleitung einer radikalen Neuorganisation des Außenhandelssystems mit Rücksicht auf die Erfordernisse der WTO-Mitgliedschaft.

Insofern stellt die seit Mitte 1998 laufende Schmuggelbekämpfung eine „multifunktionale“ Kampagne dar, die aus der Sicht der Zentralregierung positive politisch-administrative, fiskalische, beschäftigungs- und wirtschaftspolitische Wirkungen verbindet.

2.2 Einleitung und Verlauf der Kampagne

Im Juli 1998 initiierte die chinesische Führung einen „politischen Kampf“ (*douzheng*) und eine landesweite „konzertierte Aktion“ (*lianhe xingdong*) zur „rigorosen Zerschlagung der Schmuggelkriminalität“ (*yanli de daji zousi fanzui huodong*).²⁴ Offiziell eingeleitet wurde die Kampagne auf einer Nationalen Konferenz, auf der KP-Generalsekretär und Staatspräsident Jiang Zemin wie auch Ministerpräsident Zhu Rongji die Strategie der Regierung zur Bekämpfung von Schmuggelaktivitäten verkündeten. Die Zentrale schlug deutlich härtere Töne an als in den vorangegangenen Kampagnen, insbesondere gegenüber den Hintermännern von Schmuggelringen in Partei und Verwaltung.

Jiang Zemin hob auf der Konferenz hervor, dass der Schmuggel ein beispielloses Ausmaß angenommen habe und die chinesische Wirtschaft und Industrie ernsthaft bedrohe. Schmuggel sei ein

²³ Zhang/Zhang/Wan, op.cit., S.43.

²⁴ Zur Einleitung der Kampagne vgl. *Renmin Ribao*, 16.7.1998, und die Grundsatzrede des Ministerpräsidenten Zhu Rongji zur Schmuggelbekämpfung, abgedruckt in: *Qiushi*, No.17, 1998, pp.836-841.

„Gift für die Gesellschaft“, das Korruption hervorbringe und die Autorität der Zentralregierung sowie die Glaubwürdigkeit der Kommunistischen Partei untergrabe. Jiang und Zhu wiesen darauf hin, dass in die Schmuggelringe häufig höherrangige Funktionäre verwickelt seien, die solche illegalen Aktivitäten unter anderem durch Ausstellen falscher Zollpapiere deckten und davon privat profitierten. Auch würden manche Schmuggelringe durch Zoll-, Polizei- und Armeestellen unterstützt.²⁵ Im Unterschied zu der halbherzigen Kampagne des Jahres 1993 war es bemerkenswert, dass die Beteiligung militärischer Einheiten am Schmuggel von Anfang an offen angesprochen wurde: Fast gleichzeitig mit der Einleitung der Anti-Schmuggel-Kampagne übte die Parteiführung erheblichen Druck auf Armee- und Sicherheitsorgane aus, ihre kommerziellen Betätigungen einzuschränken und sich von ihren Unternehmensablegern zu trennen.²⁶

In der ersten Phase der Schmuggelbekämpfung im zweiten Halbjahr 1998 wurden typische Kampagnenmethoden eingesetzt: die Entsendung hochrangiger Inspektionsgruppen aus Beijing zur Disziplinierung der Leitung von Zollbehörden in wichtigen Küstenorten; scharfe Direktiven an Zoll-, Grenzschutz- und Militärstellen zur sofortigen Unterbindung illegaler Importaktivitäten; drakonische, im Schnellverfahren ausgesprochene Bestrafungen einzelner in den Schmuggel verwickelter Funktionäre und Unternehmer; Konzentration der Medienberichterstattung auf abschreckende Exempel und auf erfolgreiche Schläge gegen den organisierten Schmuggel. Die Untersuchungen und Disziplinierungsmaßnahmen konzentrierten sich zunächst auf Gebiete mit besonders hohem Schmuggelvolumen („Schmuggelbrennpunkte“) in den südchinesischen Küstenprovinzen.

Übersicht 3: Chronologie der Anti-Schmuggel-Kampagne seit Juli 1998

13.-15. Juli 1998	Nationale Arbeitskonferenz zur Schmuggelbekämpfung: Einleitung der Anti-Schmuggel-Kampagne.
21.- 22. Juli 1998	Anti-Schmuggel-Konferenz der vier VBA-Zentralabteilungen.
Oktober 1998	Treffen von Premier Zhu Rongji und Spitzenfunktionären aus acht Küstenprovinzen.
5. Januar 1999	Errichtung der Ermittlungsbehörde für Schmuggelkriminalität (unter der Nationalen Zollhauptverwaltung) und der neuen Zollfahndungspolizei (unter Mitwirkung des Ministeriums für Öffentliche Sicherheit).
Januar- Juli 1999	Einrichtung von 42 untergeordneten Ermittlungsbehörden und Zollfahndungseinheiten in Schmuggelbrennpunkten entlang der Zollgrenzen Chinas.
September 1998 – April 2000	Zhanjiang-Affäre: Die <i>Volkszeitung</i> (4.4.2000) stellt nach Abschluss der offiziellen Ermittlungen den organisierten Schmuggel in Zhanjiang als größten Schmuggelskandal in der Geschichte der VR China dar.
Frühjahr 1999 – Sommer 2000	Xiamen-Affäre: Über Hongkonger und ausländische Medien werden Informationen über einen noch umfassenderen Schmuggelskandal in der Sonderwirtschaftszone Xiamen bekannt. Die Regierung gibt zunächst keine Auskünfte über die Ergebnisse der Ermittlungen.
Jan./Febr. 2000	Die Nationale Zollhauptverwaltung verkündet Erfolge in der Schmuggelbekämpfung und eine Steigerung der Zolleinnahmen um 81% gegenüber dem Vorjahr.
Juni 2000	Die Nationale Zollhauptverwaltung fordert mit Blick auf die bevorstehenden Reorganisations- und Anpassungsmaßnahmen im Kontext des chinesischen WTO-Beitritts eine bessere Ausstattung der Zollbehörden.
Juli 2000	Im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses wird ein Zollgesetz-Entwurf diskutiert, der für die Zollbehörden teilweise polizeigleiche Kompetenzen vorsieht.

Quelle: *Renmin Ribao*, Juli 1998-Juli 2000.

Im Januar 1999 begann eine neue Phase der Schmuggelbekämpfung: Die unter Hochdruck betriebenen Kampagnenmethoden mündeten in den Aufbau einer neuen, zentralisierten Zollfahndung (neue Ermittlungsbehörden und Zollfahndungspolizei) parallel zu den alten Zoll- und Grenzschutz-

²⁵ Zhu Rongji hob diesen Zusammenhang seit 1998 immer wieder hervor, besonders deutlich auf einer nationalen Konferenz der Leiter von Zollbehörden im Februar 2000, siehe *Renmin Ribao*, 21.2.2000.

²⁶ Siehe hierzu James Mulvenon, *Soldiers of Fortune: The Rise and Fall of the Chinese Military-Business Complex, 1978-1999*, Bonn: Bonn International Center for Conversion (BICC), paper 15 (October 1999).

stellen, die aus der Sicht der Zentrale nicht verlässlich arbeiteten. Diese neuen Zollorgane wurden zwar erst im Laufe des Jahres 1999 allmählich operationsfähig, übten aber auf die alten Zollstellen einen Leistungs- und Disziplinierungsdruck aus, der sich in deutlich erhöhten Zolleinnahmen niederschlug.

Seit Ende des Jahres 1999 wurde deutlich, dass die Reorganisation der Zollverwaltung nicht nur dem Zweck der Schmuggelbekämpfung diene, sondern dem weiter reichenden Ziel der Anpassung des chinesischen Außenhandels- und Zollsystems an die Erfordernisse der WTO-Mitgliedschaft. Die Bemühungen der Zentralregierung und der nationalen Zollhauptverwaltung richteten sich zunehmend darauf, neue Verfahren, Technologien und Organisationsmuster in der Zolladministration einzuführen und zu festigen – im Vorgriff auf die administrativen Anpassungszwänge, die auf die Zollverwaltung mit dem WTO-Beitritt zukommen.²⁷

2.3 Die Reorganisation der Schmuggelbekämpfung

In der VR China ist eine Vielzahl von staatlichen Organen mit der Schmuggelbekämpfung beauftragt. Außer den Zollbehörden wirken auch Grenzschutzeinheiten²⁸, verschiedene Polizeistellen, die Behörden für Industrie und Handel sowie die Steuerbehörden an der Kontrolle illegaler Importe mit. Mit der jüngsten Anti-Schmuggel-Kampagne versuchte jedoch die Zentralregierung, Kompetenzüberschneidungen, Korruptionsanfälligkeit und Ineffizienz in der Schmuggelbekämpfung durch die Errichtung einer neuen Hierarchie von Zollfahndungsorganen auszuräumen, die umfassende Ermittlungs- und Vollzugskompetenzen wahrnehmen sollen.²⁹

Im Januar 1999 wurde eine Behörde für Ermittlungen gegen die Schmuggelkriminalität (*zousi fanzui zhenchaju*) als neue Abteilung in der Nationalen Zollhauptverwaltung gegründet. Im Laufe des Jahres wurden 42 nachgeordnete regionale Mittelbehörden (*fenju*) sowie 138 lokale Unterbehörden (*zhiju*) in Schmuggelbrennpunkten der Küsten- wie auch der Binnenregionen errichtet.

Darüber hinaus wurde eine Nationale Zollfahndungspolizei (*Guojia jisi jingcha duiwu*) gegründet und als Vollzugsorgan der Schmuggel-Ermittlungsbehörden mit umfassenden polizeilichen Vollmachten ausgestattet. Die Kompetenzen der neuen Organe sind weit gefasst und erstrecken sich auf das Ermitteln in Schmuggelfällen sowie auf die Festnahme und das Verhören von Schmuggelverdächtigen. Diese Stärkung der Kompetenzen soll schärfere Kontrollen und schnelleres Reagieren ermöglichen. Die Zollfahndungspolizei untersteht einer doppelten Leitung durch die Nationale Zollhauptverwaltung und das Ministerium für Öffentliche Sicherheit, wobei die Zollhauptverwaltung die ständige Arbeit koordiniert. Für die neuen Zollfahndungseinheiten ist ein Stellenplan von 10.000 Polizisten vorgesehen.³⁰ Das Personal wird aus Zoll- und Polizeistellen, Armee-Einheiten sowie Hochschulen rekrutiert und erst nach einer Zusatzausbildung und Prüfungen in die Zollfahndungspolizei aufgenommen. Diese neuen Einheiten sollen offenbar ein ausschließlich der Zentrale verpflichtetes, gegenüber lokalen Interessen unabhängiges, leistungsfähiges Elite-Korps der Schmuggelbekämpfung bilden.

²⁷ *Zhongguo jingji shibao*, 17.2.2000; *China Daily*, 3.7.2000.

²⁸ Bei den Grenzschutz-Einheiten (*bianfang duiwu*) handelt es sich um Untereinheiten der Bewaffneten Volkspolizei mit eigenem Kommando, aber institutionalisierten Verbindungen zum Ministerium für Öffentliche Sicherheit (Polizeiministerium). Siehe *China News Analysis*, No.1610 (15.5.1998), S.3; No.1482 (1.4.1983), S.4.

²⁹ Zum Aufbau der neuen Zollfahndungsorgane siehe *Liaowang*, 17.1.2000, S.27-28; *Renmin Ribao*, 10.1.2000. Zu Kompetenzkonflikten in der Schmuggelbekämpfung siehe *Wenhui* (Hongkong), 1.7.1999.

³⁰ Anfang dieses Jahres waren erst 3.200 dieser Stellen besetzt, siehe *Liaowang*, 17.1.2000, S.27. Allein auf die Provinz Guangdong entfallen als „Schmuggelbrennpunkt“ 2.700 der 10.000 vorgesehenen Stellen, vgl. *Xinhua*, Guangzhou, 18.1.2000.

Zum Zwecke einer wirksamen Schmuggelbekämpfung wurden auch neuartige finanzielle Anreize eingeführt: Alle durch die Zollfahndungspolizei konfiszierten Schmuggelgüter und eingetribenen Geldstrafen sind direkt an das Finanzministerium in Beijing auszuhändigen. Von diesen offiziell registrierten Einnahmen aus der Schmuggelbekämpfung aber sollen 50% zurückgehen an die Zollfahndungsorgane zur Verbesserung der Ausrüstung oder zur Auszahlung von Prämien. 20% der Mittel fließen den Provinzregierungen zu, um deren Maßnahmen zur Schmuggelbekämpfung zu unterstützen. Die Zentralregierung aber behält nur die verbleibenden 30% der Einnahmen aus der Schmuggelbekämpfung ein.³¹

Über diese Reorganisation der Zollfahndung hinaus bemühte sich die Zentralregierung auch um eine verbesserte Kooperation mit den Zollbehörden der SVR Hongkong, die als Drehscheibe für einen Großteil des Schmuggelverkehrs dient. Es gibt jedoch bislang nur wenige konkrete Informationen über die Zusammenarbeit zwischen Zollstellen auf dem Festland und in Hongkong. Nach Auskunft der Hongkonger Regierung verstärkten die dortigen Zollstellen ihre Kontrollen von Exportgenehmigungen für das chinesische Festland und prüften systematisch, ob diese Papiere mit den von Festland-Behörden ausgestellten Importdokumenten übereinstimmten. Der Datenaustausch und –abgleich zwischen den Zollbehörden ist im Kontext der Anti-Schmuggel-Kampagne offenbar erheblich ausgebaut worden. In einzelnen Schmuggelaffären – insbesondere in der Xiamen-Affäre – gaben Hongkonger Stellen Hinweise für die Ermittlungen auf dem Festland.³²

2.4 Die weit reichenden Auswirkungen der Kampagne

Die Effektivität der Schmuggelbekämpfung ist anhand der politisch verzerrten Kampagnenberichterstattung in den offiziellen Medien der VR China kaum zu bemessen. Allerdings gibt es eine Reihe ökonomischer Indikatoren, aus denen sich Rückschlüsse auf das Ausmaß des Schmuggels und die Auswirkungen der Kampagne ziehen lassen. Denn schon bald nach Beginn der Anti-Schmuggel-Kampagne waren markante Veränderungen von Inlandspreisen und -umsätzen, von legalem Importvolumen und Handelsströmen wie auch von Regierungseinnahmen zu verzeichnen.

Auswirkungen auf die Binnenwirtschaft: Bis Juli 1998 waren beispielsweise in der Autoindustrie, der petrochemischen Industrie und der Elektroindustrie – also in Branchen, in denen illegale Einfuhren eine besonders große Rolle spielen – stark sinkende Absätze und ein rapider Preisverfall verzeichnet worden. Nach Beginn der Kampagne aber stiegen die Absatzzahlen wie auch die Unternehmensgewinne in diesen Branchen zum Teil sprunghaft an. Die Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel erklärte im Juni 2000, dass die positive Entwicklung in vielen Bereichen der chinesischen Großindustrie aufs Engste an die Erfolge der Schmuggelbekämpfung gekoppelt seien, denn diese habe Preiserholung, Exportwachstum und Anreize für organisatorische Reformen in der Industrie bestärkt.³³

Auswirkungen auf die Staatseinnahmen: Der von der Schmuggelbekämpfung und einer gleichzeitigen konjunkturellen Wiederbelebung ausgelöste starke Anstieg legaler Einfuhren nach China hat zu einer erheblichen Erhöhung der Einnahmen der Zentralregierung aus Importabgaben geführt. Im Jahre 1999 sind die Zolleinnahmen nach offiziellen Angaben auf knapp 159 Mrd. Yuan RMB gestiegen, was einem Anstieg gegenüber dem Vorjahr um 81% entspräche. Darüber hinaus wurden Schmuggelgüter im Werte von knapp 13 Mrd. Yuan RMB konfisziert – ein Anstieg von 39% gegenüber 1998. Für das erste Halbjahr 2000 wurde erneut eine Zunahme der Zolleinnahmen gegenüber dem Vorjahreszeitraum um 29% gemeldet.³⁴ Aber nicht nur durch vermehrte Zolleinnahmen

³¹ *Renmin Ribao*, 16.7.1998.

³² Siehe hierzu *South China Morning Post*, 24.1.2000.

³³ *Xinhua*, 25./26.6.2000.

³⁴ *China Daily*, 12.7.2000.

füllen sich die Regierungskassen seit Beginn der Kampagne. Die verbesserte wirtschaftliche Situation staatlicher Großunternehmen, die zuvor durch illegale Importe um ihre politisch geschützten Absatzmöglichkeiten gebracht worden waren, führte zu einer beträchtlichen Steigerung auch der Steuereinnahmen. Aus der Sicht der Zentralregierung zog die Schmuggelbekämpfung also äußerst positive fiskalische Wirkungen nach sich.³⁵

Auswirkungen auf den Außenhandel und auf andere Volkswirtschaften: Die Anti-Schmuggel-Kampagne wirkte sich auch spürbar auf die Handelsströme im chinesischen Raum aus. Insbesondere im dritten Quartal 1998 gingen taiwanische und südkoreanische Lieferungen nach Hongkong und China um bis zu ein Fünftel zurück. In Südkorea und Taiwan kam es deshalb in bestimmten Branchen zu Preisverfall und Produktionsrückgängen. Die Schmuggelbekämpfung in der VR China soll einigen Berechnungen zufolge auch zu dem unerwarteten Rückgang der taiwanischen Industrieproduktion im Dezember 1998 beigetragen haben.³⁶

Im Außenhandel und in der Konjunktorentwicklung Hongkongs schlugen sich die restriktiven Maßnahmen der Beijinger Zentralregierung ebenfalls nieder. In der zweiten Jahreshälfte 1998 wurde der Transithandel über Hongkong nach Festland-China erheblich beeinträchtigt. Hongkonger Investoren und Händler wurden zeitweise mit Misstrauen behandelt oder hingehalten, manche beklagten sich sogar über eine Diskriminierung durch Behörden in den südchinesischen Provinzen. Der Handel Hongkongs mit dem Festland brach in den letzten beiden Quartalen 1998 dramatisch ein, und der dadurch verursachte Rückgang der Wirtschaftsaktivität verschärfte Hongkongs Konjunkturtief in jenem Jahr.³⁷ Auch in den Handelsstatistiken lassen sich die Wirkungen der Anti-Schmuggel-Kampagne ablesen: Die Angaben zum Hongkong-Festland-Handel in der Hongkonger Exportbilanz einerseits und in der Importbilanz der VR China andererseits glichen sich seit 1998 an; noch 1997 hatten die getrennt geführten Handelsstatistiken eine Differenz von knapp 12 Mrd. US\$ ausgewiesen. Diese Entwicklung wird von der Zentralregierung als Beleg für die erfolgreiche Eindämmung illegaler Transaktionen gewertet, die zuvor für die Differenzen zwischen den beiden Handelsstatistiken gesorgt hatten.³⁸

Die Veränderungen der legalen und illegalen Handelsvolumina wurden in der zweiten Hälfte des Jahres 1998 allerdings nicht allein von den Maßnahmen zur Schmuggelbekämpfung in der VR China beeinflusst, sondern auch von Nachfrageveränderungen in Hongkong und Festland-China, die im Zusammenhang mit den Auswirkungen der „Asienkrise“ standen. Zusammenfassend lässt sich feststellen, dass die durch die Anti-Schmuggel-Kampagne hervorgerufenen volkswirtschaftlichen Effekte das Ausmaß und den Stellenwert des Schmuggels im chinesischen Raum deutlich machen. Durch die „Grauen Kanäle“ des Schmuggels fließen gewaltige Handelsströme, die durch die Anti-Schmuggel-Kampagne teilweise eingedämmt und in legale Kanäle umgelenkt werden konnten. Die strukturellen Schmuggelanreize aber sind durch diese Kampagne nicht beseitigt worden, und es gibt Anzeichen dafür, dass das Schmuggelvolumen im Jahr 2000 wieder im Steigen begriffen ist (siehe hierzu Abschnitt 4).

3 Wirtschaftliche und politische Akteure in Schmuggelnetzwerken

Das folgende Kapitel beschäftigt sich mit den wirtschaftlichen und politisch-administrativen Akteuren, die in informelle Handelsnetzwerke eingebunden sind. In Abschnitt 1.3 wurde bereits auf die Besonderheiten transnationaler Netzwerke hingewiesen, die sich in den südchinesischen Küstenre-

³⁵ *Renmin Ribao*, 11.1.2000; 1.2.2000; 21.2.2000.

³⁶ *Handelsblatt*, 13.4.1999; *Asian Wall Street Journal*, 5./6.3.1999; *Chemical and Engineering News*, Vol. 76, Nr. 39, 1998, S.17.

³⁷ PERC (Political and Economic Risk Consultancy), *Risk Rating for Hong Kong*, No.47 (1999).

³⁸ Siehe *South China Morning Post*, 2.2.2000; *Asian Wall Street Journal*, 5./6.3.1999.

gionen zwischen lokalen politisch-administrativen Akteuren einerseits und Unternehmern aus Hongkong und Taiwan andererseits gebildet haben.

Die ökonomische Dezentralisierung während der Reformperiode sorgte dafür, dass ein großer Teil der Handels- und Kapitalströme zwischen den Küstenregionen der VR China, Hongkong und Taiwan auf dezentral ausgehandelten, persönlichen Absprachen beruht. Die zentralisierte Hierarchie des chinesischen Staates wird durch die ökonomisch-politischen Tauschnetzwerke unterlaufen, denn die Transaktionen verlaufen zu einem beträchtlichen Teil im „Untergrund“ und außerhalb des Zugriffs der Zentralregierung.³⁹

In *Schaubild 1* sind die wesentlichen Akteure in transnationalen ökonomisch-politischen Netzwerken in südchinesischen Küstenregionen aufgeführt. Im Zentrum der Tauschbeziehungen stehen transnational operierende Unternehmer aus Hongkong oder Taiwan und leitende Funktionäre („Schlüsselakteure“) in lokalen Regierungen. Zwischen diesen beiden Akteurstypen werden die informellen Absprachen getroffen, auf denen das rasche Wachstum der Transaktionen und die trotz offizieller politischer Hemmnisse weit fortgeschrittene wirtschaftliche Integration im chinesischen Raum beruht. Um diese zentralen Knotenpunkte des Netzwerkes gruppieren sich weitere politisch-administrative Akteure (die verschiedenen für die Außenwirtschaftsaufsicht zuständigen Behörden sowie die „Funktionärs-Entourage“ aus Verwandten und Vertrauten von leitenden Funktionären) und Unternehmen (Joint-Venture-Unternehmen, Handelsunternehmen und Banken wie auch Unternehmensableger von Armee-Einheiten), die mit der operativen Abwicklung der transnationalen Handels- und Kapitalströme befasst sind.⁴⁰

Wie sich mit den Enthüllungen der Anti-Schmuggel-Kampagne gezeigt hat, bilden diese transnationalen Netzwerke zugleich den Ausgangspunkt für den organisierten Schmuggel in den chinesischen Küstenregionen. Die beteiligten Akteure nutzen die von ihnen etablierten Lieferbeziehungen und administrativen Sonderbehandlungen für legale wie auch für illegale Einfuhren. Zur Illustration sollen die beiden großen Schmuggelaffären in Zhanjiang⁴¹ und Xiamen⁴² dienen.

In den *Schaubildern 2 und 3* sind die Akteure aufgeführt, die nach dem bisherigen Stand der Ermittlungen in den beiden Schmuggelaffären wichtige Rollen spielten. Im Zentrum stehen jeweils „kollegiale“ Beziehungen zwischen transnational operierenden, von Fall zu Fall zusammen wirkenden Unternehmern (Unternehmer aus den chinesischen Küstenregionen sowie Hongkonger Geschäftsleute, die sich sowohl in legalen als auch in illegalen Geschäften betätigen) einerseits und lokalen politisch-administrativen (zum Teil auch militärischen) Akteuren andererseits. In den folgenden Abschnitten sollen die wichtigsten Akteurstypen in Schmuggelnetzwerken mit ihren Funktionen kurz charakterisiert werden.

Transnationale Unternehmer als „Schmuggelvirtuosen“

Eine kardinale Rolle spielen transnational operierende Geschäftsleute, die sich um ihre Unternehmen ein komplexes Netzwerk aus überwiegend lokalen, teils auch überregionalen Akteuren aus den Bereichen der politischen Führung, der Wirtschaft, des Sicherheitsapparates und des Militärs auf-

³⁹ Vgl. Liu Xingxing, op.cit., S.228 und Hsing You-tien, op.cit., S.6-8 und 128-129, der von der „semi-underground nature“ der Investitionsströme zwischen Taiwan und dem Festland spricht.

⁴⁰ Die Zusammenstellung und Charakterisierung der Akteure und Netzwerke beruht auf den Studien, die in Fußnote 2 aufgeführt sind.

⁴¹ Wichtige Zeitungsberichte über die Ermittlungsergebnisse in der Zhanjiang-Affäre sind zusammengestellt in: He Yuqing (Hg.), *Zhongguo jujue "feichang fuweng": Guanyu jingji fazui de shenru diaocha* (China lehnt "irreguläre Millionäre" ab: Gründliche Untersuchungen zur Wirtschaftskriminalität), Beijing: Zhongguo guangbo dianshi chubanshe, 2000, bes. S.3-26.

⁴² Die Ermittlungsergebnisse in der Xiamen-Affäre wurden in der VR China bislang nicht offiziell bekannt gemacht. In der Hongkonger Zeitung *Mingbao*, 30.6.2000, werden jedoch – gestützt auf Quellen aus der Parteileitung der Provinz Fujian – die Akteure in der Xiamen-Affäre detailliert dargelegt.

bauen. Auf dem Festland aufgewachsene jüngere Unternehmer, die während der neunziger Jahre nach Hongkong auswanderten, dort Handelsfirmen gründeten und die alten Kontakte in ihren Herkunftsregionen für ihre Geschäfte nutzten, erwiesen sich als regelrechte „Schmuggelvirtuosen“. Deren besonderes Geschick bestand darin, zu einer sehr großen Zahl von politisch-administrativen, militärischen und anderen unternehmerischen Akteuren persönliche Tauschbeziehungen zu unterhalten, um eine reibungslose Abwicklung ihrer legalen und illegalen Geschäfte zu gewährleisten. Einige der zentralen Schmuggelunternehmer errangen nicht nur Reichtum, sondern auch politische und gesellschaftliche Anerkennung. Einzelne wurden sogar in die Politische Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes aufgenommen.⁴³ Aufwändige und breit gestreute Bestechungsaktivitäten waren jedoch stets das entscheidende Mittel, um sich lokale politische Schlüsselakteure persönlich zu verpflichten und sich Behördenkontrollen zu entziehen.

Legale Unternehmen

Der Großteil der illegalen Importe wird in Chinas Küstenregionen nicht von Schmuggelbanden in mitternächtlichen Geheimoperationen, sondern von legalen Unternehmen über eingespielte Lieferwege mit Hilfe bestechlicher Zollbeamter oder gefälschter Einfuhrdokumente abgewickelt. Der professionelle, routinierte „Schmuggel durch juristische Personen“ (*faren zousi*) bildet die unspektakuläre Realität des illegalen Handels. Nach Angaben der Nationalen Zollhauptverwaltung sind am organisierten Schmuggel Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung sowie lokale staatliche Unternehmen führend beteiligt. Legale Unternehmen kontrollierten 1999 rund neun Zehntel des Schmuggelvolumens in den von den Zollbehörden aufgedeckten Fällen. An diesen Fällen hatten Unternehmen mit ausländischer Kapitalbeteiligung (überwiegend Gemeinschaftsunternehmen mit Investoren aus Hongkong und Taiwan) einen Anteil von 47% und lokale Staatsunternehmen einen Anteil von 31%.⁴⁴ Die Beteiligung von Joint-Venture-Unternehmen an Schmuggelaktivitäten nahm in den neunziger Jahren stark zu. Gesetzliche Privilegien für solche Unternehmen und deren starke Stellung in der weiterverarbeitenden Exportindustrie bildeten einen besonderen Anreiz hierfür.⁴⁵

Lokale politische Schlüsselakteure

Da die Leiter lokaler Verwaltungen in einem segmentierten Außenhandelssystem (formale und informelle Sonderwirtschaftszonen mit Privilegien, die zwischen politisch-administrativen und unternehmerischen Akteuren ausgehandelt werden) viele Möglichkeiten zur Gewährung von Sonderregeln und damit auch zur Rentenabschöpfung gegenüber Unternehmen besitzen, entstanden in den chinesischen Küstenregionen Netzwerke selektiver politischer Patronage gegenüber auslandschinesischen Investoren und Handelspartnern.⁴⁶ Zumeist beschränkten sich politisch-administrative Akteure darauf, illegale Importe zu protegieren. In einigen Fällen beteiligten sich aber auch lokale Spitzenfunktionäre und ihre Entourage aktiv an Schmuggelgeschäften.⁴⁷ Parteisekretäre und Bürgermeister sowie ihre Stellvertreter fungieren in solchen Fällen als Patrone, Vermittler und Bürgen für Schmuggelunternehmen und sorgen dafür, dass Behördenkontrollen ausbleiben, Importabgaben nicht bezahlt oder vermindert werden und Staatsbanken-Filialen Kredite geben für die Ausweitung von illegalen Handelsgeschäften. In der Zhanjiang-Affäre waren der Stadtparteisekretär, dessen Sohn und mehrere andere Mitglieder der städtischen Führung direkt in die Schmuggel- und Bestechungsaffäre verwickelt (siehe Übersicht 4 und Schaubild 2). In Xiamen sind ebenfalls mehrere leitende Funktionäre der Stadtregierung in den Schmuggelskandal verwickelt. Einige andere Mitglieder der Stadtparteiführung wurden aus der Sicht der Parteizentrale aber offenbar ihren politischen Aufsichtspflichten gerecht, wirkten an der Aufklärung der Schmuggelaktivitäten mit und

⁴³ Vgl. insbesondere den Fall Xu Mingliang, der in der Xiamen-Affäre neben Lai Changxin eine zentrale Rolle als transnationaler Schmuggelunternehmer spielte und zugleich offizielle Funktionen in politischen Gremien der VR China wahrnahm. Siehe *Mingbao*, 30.6.2000.

⁴⁴ *Jingji Ribao*, 23.11.1999.

⁴⁵ *Liaowang*, 19.7.1999, S.6.

⁴⁶ Wu Jieh-Min, op.cit., S. 319 und 338.

⁴⁷ *Jingbao Yuekan* (Hongkong), 7/1999, S.36; *Renmin Ribao*, 8.6.1999.

wurden daraufhin in höhere politische Positionen befördert.⁴⁸ Anders als in Zhanjiang ist in Xiamen also nicht die gesamte lokale politische Führung in das Schmuggelnetzwerk eingebunden gewesen.

Übersicht 4: Politisch-administrative Akteure und Bestechungssummen in der Zhanjiang-Schmuggelaffäre

Akteur	Ermittelte Bestechungssumme (Yuan RMB)	Zusätzlich unterschlagene öffentliche Mittel (Yuan RMB)
Stadtparteisekretär Zhanjiang	1,1 Mio.	
Stellv. Bürgermeister Zhanjiang	540.000	60 Mio.
Leiter Zollamt Zhanjiang	2,4 Mio.	
Leiter Hafenbehörde Zhanjiang	1,2 Mio.	
Leiter Zollinspektion Zhanjiang	2,8 Mio. (plus 3,4 Mio. ungeklärt)	
Leiter Zollamt Maoming	1,8 Mio. (plus ungeklärte Summe)	
Stellv. Leiter des Zollamtes Maoming	1,7 Mio.	
Leiter Grenzschutzeinheit	1,3 Mio.	230.000
Politkommissar Grenzschutzeinheit	430.000	

Quelle: *Renmin Ribao*, 13.5.1999 und 8.6.1999.

Die Funktionärs-Entourage

Die Entourage hochrangiger Funktionäre war sowohl in Zhanjiang als auch in Xiamen tief in die Schmuggelaktivitäten verstrickt. In Zhanjiang spielte der Sohn des Stadtparteisekretärs mit dessen Rückendeckung eine zentrale Rolle im organisierten Autoschmuggel. In Xiamen halten sich hartnäckig Gerüchte, dass Angehörige zweier Kader der Politbüro-Ebene (erstens die Frau Jia Qinglings, Politbüro-Mitglied und ehemals Parteisekretär der Provinz Fujian; zweitens Verwandte Liu Huaqings, ehemals Politbüro-Mitglied und Admiral) in die Schmuggel-Affäre verwickelt sein sollen. Auch sollen mehrere Angehörige lokaler Funktionäre eine wichtige Rolle gespielt haben.⁴⁹

Politische Patrone auf nationaler Ebene

Eine persönliche Beteiligung von Funktionären der Politbüro-Ebene in den Schmuggelskandalen ist bislang nicht aufgedeckt worden. Allerdings wird dem ehemaligen Provinzparteisekretär und heutigen Politbüro-Mitglied Jia Qingling von chinesischen Kritikern eine politische Mitverantwortung für den Skandal in Xiamen zur Last gelegt, da die dortige städtische Führung teilweise von ihm ernannt worden war und seiner politischen Aufsicht unterstanden hatte.⁵⁰ Unterhalb der Politbüro-Ebene aber wird gegen mehrere hochrangige Funktionäre aus der Zentralregierung ermittelt, die als politische Patrone für organisierte Schmuggelaktivitäten fungiert haben sollen. Ein Stellvertretender Minister für Öffentliche Sicherheit, Li Jizhou, dem noch 1997 eine leitende Aufgabe in der Schmuggelbekämpfung zugewiesen worden war, wurde im Januar 1999 selbst wegen des Verdachts der Beteiligung am organisierten Autoschmuggel seiner Ämter enthoben. Darüber hinaus wurde auch der zum Ministerium für Öffentliche Sicherheit gehörende Leiter der nationalen Ein- und Ausreisebehörde wegen des Verdachts der Verwicklung in die Xiamen-Affäre abgesetzt. Die Ermittlungen in diesen Fällen sind noch nicht abgeschlossen.⁵¹

Schmuggel-Kollaborateure in Zoll- und Polizei-Behörden

Der Aufbau umfassender Schmuggelnetzwerke und das große Volumen von illegalen Importgeschäften ist in allen bekannt gewordenen Schmuggelaffären durch die Bestechung einer großen Zahl von Zollbeamten (132 in der Zhanjiang-Affäre, mehrere hundert in der Xiamen-Affäre) und die Kollaboration ganzer Zollämter ermöglicht worden.⁵² Hier gab es eine regelmäßige und dauerhafte

⁴⁸ *Xingdao Ribao* (Hongkong), 14.6.2000.

⁴⁹ *South China Morning Post*, 27.1.2000.

⁵⁰ *Zhengming*, 12/1999, S.20-21; *South China Morning Post*; 4.3.2000

⁵¹ *South China Morning Post*, 27.1.2000.

⁵² *Renmin Ribao*, 8.6.1999; *South China Morning Post*, 26.1.2000; *Jiancha Ribao*, 4.4.2000.

Zusammenarbeit, die als voll entfaltete „korporative Korruption“ verstanden werden kann: Die am Schmuggel beteiligten Zollstellen operierten nicht mehr als Staatsorgane, sondern hatten sich von Schmuggelunternehmern gleichsam „privatisieren“ lassen und waren zu einem festen Teil der organisierten Wirtschaftskriminalität geworden.⁵³ Ähnliches gilt auch für die im Schmuggel beteiligten Polizeistellen, insbesondere für die Ein- und Ausreisebehörden, die wichtige Dienstleistungen für Schmuggelunternehmer erbrachten.⁵⁴

Grenzschutz- und Militär-Einheiten

Im Zusammenhang mit den illegalen Importaktivitäten in Zhanjiang wurde offiziell eingestanden, dass Einheiten des Grenzschutzes nicht nur gegen Bestechungsgelder illegale Einfuhren unkontrolliert ließen, sondern sich vielmehr auch als Schutztrupps für Schmuggeltransporte oder sogar als eigenständige Schmuggelunternehmer betätigten.⁵⁵ Auch Beschwerden über Schmuggelaktivitäten der Armee, insbesondere von Marineeinheiten, häuften sich. Darüber hinaus wurde in der Xiamen-Affäre bekannt, dass der prominenteste transnationale Schmuggelunternehmer, Lai Changxin, regelmäßig hochrangige Grenzschutz- und Militäroffiziere in seinem Privatclub großzügig bewirtet hatte.⁵⁶

Das Ausmaß der jüngst aufgedeckten Schmuggelnetzwerke ist bemerkenswert. In den organisierten Schmuggel in Zhanjiang waren nach Angaben der chinesischen Justizstellen insgesamt 331 Personen – darunter 259 Partei- und Verwaltungsfunktionäre – verwickelt.⁵⁷ In Xiamen sollen nach bisher noch nicht offiziell bestätigten Angaben aus der Parteileitung der Provinz Fujian sogar eintausend Funktionäre in die Schmuggelnetzwerke verwickelt sein, darunter 30 Obere Führungskader (Bezirksleitungsebene aufwärts).⁵⁸ Es handelt sich um Netzwerke, deren Funktionieren von der Bestechlichkeit hunderter höherer und mittlerer Funktionäre in Stadtregierungen sowie Zoll-, Polizei- und Grenzschutzstellen abhängt. Allein in der Zhanjiang-Affäre belief sich die Summe der ermittelten Bestechungsgelder auf rund 15 Millionen RMB.⁵⁹

4 Schmuggelnetzwerke und Chinas Beitritt zur WTO

Bei den Schmuggel- und Korruptionsnetzwerken, die in Zhanjiang und Xiamen aufgedeckt wurden, handelt es sich nicht um isolierte Skandale. Vielmehr erschließt sich hier ein weit verzweigtes politisch-ökonomisches Schattensystem, in dem voluminöse Transaktionen getätigt werden, das eigenen Tauschregeln folgt und an dem viele offizielle politische und wirtschaftliche Akteure in illegalen Betätigungen teilhaben und profitieren. Der Schmuggel ist aus dieser Sicht die außenwirtschaftliche Komponente jenes „administrativen Marktes“, der sich zwischen Politik und Ökonomie in der chinesischen Übergangsordnung herausgebildet hat.

Die Analyse der Schmuggelstrukturen zeigt zugleich, dass die wirtschaftlichen Verflechtungen zwischen den südchinesischen Küstenregionen, Hongkong und Taiwan sich auf einem doppelten Boden abspielen: Unterhalb der offiziellen Handels- und Investitionsaktivitäten unterhalten die gleichen Akteure, die führend an der „Netzwerk-Integration“ in diesem Wirtschaftsraum beteiligt sind, ein „graues“ Schmuggelsystem, das auf der Nutzung der Schlupflöcher und Widersprüche der offiziellen Regeln des Außenhandels beruht. Dieses Schattensystem wurde zu einem integralen Bestandteil der Außenwirtschaft in Chinas Küstenregionen und ist mit legalen wirtschaftlichen Betätigungen

⁵³ Heilmann, op.cit., S.237.

⁵⁴ *Jiancha Ribao*, 4.4.2000.

⁵⁵ *Renmin Ribao*, 8.6.1999.

⁵⁶ *Jingbao Yuekan*, 9/1998, S. 33; *Guangjiaojing*, 11/1998, S.15-17; *South China Morning Post*, 25.1.2000.

⁵⁷ *Renmin Ribao*, 8.6.1999 und 4.4.2000.

⁵⁸ *Mingbao* (Hongkong), 30.6.2000.

⁵⁹ *Renmin Ribao*, 8.6.2000

und Unternehmen auf Engste verbunden. Der organisierte Schmuggel ist insofern nichts Systemfremdes, sondern Resultat und fester Bestandteil eines intransparenten Außenhandelsregimes, das auf einer diskretionären Handhabung durch lokale Verwaltungen und auf deren Sonderabsprachen mit Unternehmern und Investoren beruht.

Die Anti-Schmuggel-Kampagne hat auf den ersten Blick seit Mitte 1998 einige spektakuläre Resultate erbracht: markante Veränderungen von Inlandspreisen und -umsätzen sowie Steigerungen des Volumens legaler Importe in zuvor vom Schmuggel besonders betroffenen Branchen; darüber hinaus ein sprunghaftes Wachstum der Regierungseinnahmen aus Importabgaben. Diese Veränderungen sind allerdings nicht allein auf die Schmuggelbekämpfung, sondern auch auf andere Faktoren zurückzuführen: eine breite Nachfragebelebung auf dem chinesischen Binnenmarkt seit Ende 1999 wie auch Preissteigerungen auf dem Weltmarkt insbesondere für petrochemische Produkte.⁶⁰

Im Juni 2000 räumte die Zollhauptverwaltung ein, dass das illegale Handelsvolumen trotz der Schmuggelbekämpfung rasch wachse, weil die Nachfrage nach Schmuggelgütern sich aufgrund der verbesserten Konjunkturlage erheblich verstärkt habe.⁶¹ Dass die Disziplinierung der Zollbehörden trotz einer nun schon zwei Jahre andauernden Kampagne nicht wirklich gelungen ist, wird in der scharfen öffentlichen Kritik deutlich, die von der Zentralregierung und im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses jüngst wieder an der Korruption und Ineffizienz dieser Behörden geübt wurde.⁶²

Der Kampf gegen den Schmuggel ist offensichtlich nicht mit kurzatmigen Kampagnenmethoden zu gewinnen. Durch die Kampagne wurden nur einzelne Knotenpunkte und Verbindungslinien der Schmuggelnetzwerke zerschnitten, nicht aber die grundlegenden Anreizstrukturen und Spielregeln des Schmuggels beseitigt. Diese Strukturen werden erst schrumpfen, wenn es im Zusammenhang mit dem WTO-Beitritt Chinas gelingen sollte, das wildwüchsige Außenhandelssystem durch eine drastische Reduzierung der uneinheitlichen, zur Korruption einladenden Regeln und Ausnahmeregeln transparenter zu machen und dem Zugriff lokaler Verwaltungen zu entziehen.

Wie steht es um die Aussichten einer umfassenden Reform des Außenhandelssystems? Zwischen 1992 und 1999 gab es in vier Schüben substanzielle Zollsenkungen im chinesischen Außenhandel, die mit Blick auf den gewünschten WTO-Beitritt und im Kontext der Asia Pacific Economic Cooperation initiiert wurden. Der durchschnittliche Zolltarif sank von rund 43% (1992) auf etwa 13% (1999). Da der Außenhandel aber weiterhin durch nicht-tarifäre protektionistische Maßnahmen (Quoten, Importlizenzen, Staatsmonopole, Zollinspektionsvorschriften etc.) zugunsten bestimmter innerchinesischer Produzenten und Branchen massiv verzerrt wird, blieben trotz der Zollsenkungen starke Schmuggelanreize bestehen.⁶³

Wird der bevorstehende WTO-Beitritt mit den vereinbarten Liberalisierungsschritten das Schmuggelproblem lösen? In mehreren Bereichen hat die chinesische Regierung Maßnahmen angekündigt, die der Eindämmung des Schmuggels dienen können. Drei Bereiche seien kurz aufgeführt:

- Das Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit (MOFTEC) beabsichtigt, umgehend eine Reihe von bisher üblichen, aus planwirtschaftlichen Zeiten stammenden Genehmigungs- und Inspektionsverfahren im Außenhandel abzuschaffen. Darüber hinaus soll

⁶⁰ Vgl. die Halbjahresanalyse der Zollhauptverwaltung in *Jingji Ribao*, 7.7.2000; *China Daily*, 12.7.2000.

⁶¹ *Zhongguo Jingji Shibao*, 26.8.1999; *Huasheng Bao*, 16.6.2000.

⁶² *Renmin Ribao*, 5.7.2000.

⁶³ He Jianming/Yang Yongzheng, „The Political Economy of Trade Liberalization in China“, Working Paper 1999-1, Asia Pacific School of Economics and Management, Australian National University, S.4 bzw. 9.

das System der Import-/Exportlizenzen drei Jahre nach dem WTO-Beitritt weitgehend aufgehoben werden.⁶⁴

- Starke Anreize für die Ausweitung des Schmuggels gingen bislang von den häufig dezentral ausgehandelten Sonderregelungen für die weiterverarbeitende Exportindustrie Chinas aus (siehe Abschnitt 1.3). Vom Herbst 2000 an sollen 15 Pilotprojekte für *export-processing zones* unter der direkten Aufsicht der Nationalen Zollhauptverwaltung anlaufen. Diese Zonen sollen zu einer einheitlicheren Regulierung der weiterverarbeitenden Industrie beitragen und die bisher in den außenwirtschaftlich privilegierten Sonderwirtschaftszonen und Küstenstädten üblichen Schlupflöcher für den organisierten Schmuggel einengen.⁶⁵
- Darüber hinaus werden, um den Anforderungen des WTO-Regimes gerecht zu werden, die Zollverfahren neu organisiert, die Inspektionstechnologie verbessert und das Personal neu geschult werden müssen.⁶⁶ Im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses wurde Anfang Juli 2000 ein in den Vorjahren bereits mehrfach revidierter Zollgesetz-Entwurf diskutiert, mit dem die Neuordnung der Zollverwaltung offiziell geregelt werden soll. Die Verabschiedung des Gesetzes, mit dem die Schmuggelbekämpfung den Rahmen einer politischen Kampagne verlassen würde, ist aber aufgrund der anhaltenden Kritik an dem jüngsten Entwurf weiterhin ungewiss.⁶⁷

Wie konsequent die Reformen des Außenhandelssystems tatsächlich umgesetzt werden, hängt nicht nur von den großen administrativen und technischen Schwierigkeiten ab, sondern noch stärker von politischen Widerständen, die sich schon während der WTO-Beitrittsverhandlungen manifestierten. Die unvermeidliche Folge einer Liberalisierung des Außenhandels ist eine sehr umfassende Neuverteilung von Macht und Einkommen. Für diejenigen Akteure, die bisher von restriktiven Außenhandelskontrollen und insbesondere von dezentralen Sonderregelungen und Möglichkeiten zur Rentenabschöpfung profitierten, sind die Regeln der WTO eine Bedrohung.⁶⁸ Und da mit der außenwirtschaftlichen Öffnung erhebliche beschäftigungspolitische und soziale Verwerfungen zu erwarten sind, werden es viele chinesische Funktionäre nicht nur für wirtschaftlich notwendig, sondern auch für politisch legitim halten, zumindest verdeckten Widerstand gegen eine konsequente Senkung der Außenhandelschranken zu leisten.

Deshalb wird die Umsetzung der WTO-Vereinbarungen eine durch und durch politische Frage bleiben, die von fundamentalen – wenn auch meist nicht offen ausgetragenen – Konflikten zwischen unterschiedlichen Interessen in Zentralregierung und subnationalen politischen Führungen begleitet sein wird. Von der Durchsetzungsfähigkeit der Zentralregierung in der Frage der Außenhandelsliberalisierung und von den ökonomischen und sozialen Rückwirkungen des WTO-Beitritts wird es dann auch abhängen, ob sich der Schmuggel eindämmen lassen.

Jedenfalls werden die westlichen Handelspartner damit rechnen müssen, dass die chinesische Regierung eher die WTO-Regeln verletzen und auf protektionistische Maßnahmen zurückgreifen wird,

⁶⁴ Hiervon ausgenommen werden soll allerdings der Handel mit einzelnen Produkten, darunter Rohöl und Tabakwaren. Beide Produkte gehören gegenwärtig zu den wichtigen Schmuggelgütern. Dieses Beispiel verdeutlicht, dass die geplanten Liberalisierungsschritte inkonsequent sind und keinesfalls alle Anreize für organisierten Schmuggel ausmerzen werden. Im Mai 2000 besaßen etwa 30.000 Unternehmen Import-/Exportlizenzen, darunter aber nur 617 Privatunternehmen und Organisationen der technisch-wissenschaftlichen Forschung. In den nächsten drei Jahren sollen erheblich mehr Privatunternehmen solche Genehmigungen erhalten. Vgl. *Zhengquan shibao*, 26.6.2000; *Shangwu Zaobao*, 10.7.2000.

⁶⁵ *Jingji Ribao*, 22.6.2000. Nach diesen Angaben der Zollhauptverwaltung hat die weiterverarbeitende Exportindustrie gegenwärtig einen Anteil von 49% am gesamten Im- und Exportvolumen der VR China.

⁶⁶ *Zhongguo Jingji Shibao*, 17.2.2000. Die EU wird für administrative Anpassungen der chinesischen Seite technische Hilfe im Umfang von insgesamt 22 Mio. Euro bereitstellen, s. *Frankfurter Allgemeine Zeitung*, 27.5.2000.

⁶⁷ *Renmin Ribao*, 5.7.2000.

⁶⁸ Analysen der widerstreitenden innerchinesischen Interessen in der Frage der Handelsliberalisierung bieten He Jianming/Yang Yongzheng, op.cit.; Heike Holbig, "Chinas WTO-Beitritt in politischer Perspektive", in: *China aktuell*, Dezember 1999, S.1251-1265.

als eine soziale und politische Desintegration hinzunehmen, die von der Außenhandelsliberalisierung ausgehen könnte.

Im Kern geht es um die Frage, inwieweit es die politische Elite Chinas dulden kann, dass der internationale Wettbewerbsdruck die politisch-ökonomischen Strukturen in der VR China aufbrechen und umformen wird. Hier steht die politische und wirtschaftliche Macht der Funktionärsschicht und der mit ihr verbundenen ökonomischen Akteure auf dem Spiel. Und deshalb wird über die Durchsetzung der WTO-Regeln, von denen auch die Eindämmung des Schmuggels abhängt, letztlich auf dem innenpolitischen Schlachtfeld in China selbst – nicht auf den Korridoren der Welthandelsorganisation, des Weißen Hauses oder der EU-Kommission – entschieden.

Schaubild 1: Transnationale ökonomisch-politische Netzwerke in südchinesischen Küstenregionen

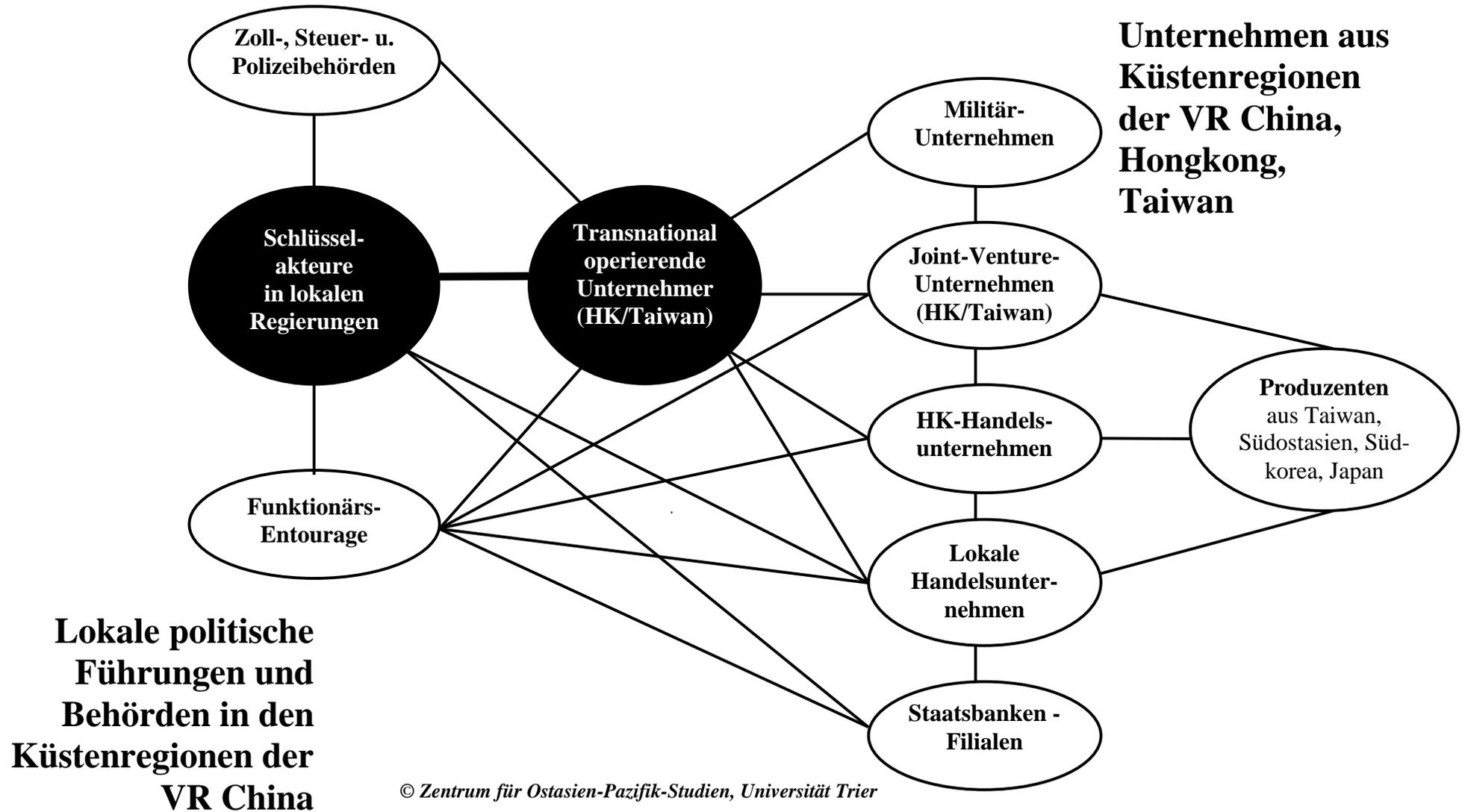


Schaubild 2: Das Schmuggelnetzwerk in der Zhanjiang-Affäre (Provinz Guangdong, 1994-1999)

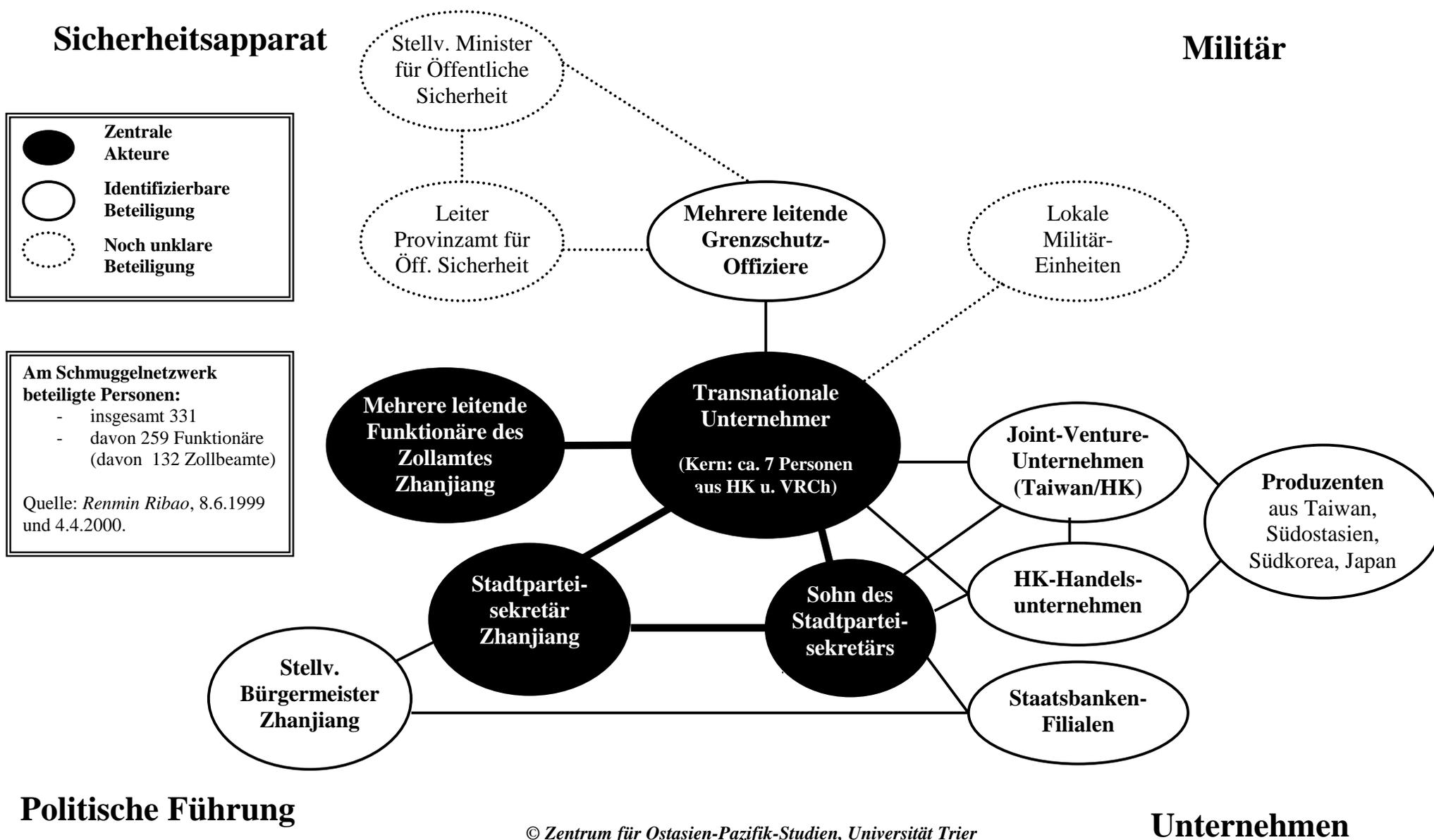


Schaubild 3: Das Schmuggelnetzwerk in der Xiamen-Affäre (Provinz Fujian, ca. 1993-2000)

