

<b>AUFSÄTZE</b>
-----------------

# Die Schutzmaßnahmen im GATT/WTO-Recht und ihre Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas

ZHU Yifan\*

## I. Einleitung

Im Zuge der immer komplexer werdenden internationalen Wirtschaftsverflechtungen sind auch die Anforderungen an die Fortentwicklung des multilateralen GATT-Regelwerks zur Aufrechterhaltung und zur Förderung des Welthandels gewachsen. Die im Rahmen des GATT 1947 bereits vereinbarten Bestimmungen wurden daher in vielen Punkten überarbeitet („GATT 1994“) und insgesamt inhaltlich ins WTO-Abkommen übernommen.<sup>1</sup> Eine der wichtigsten Neuerungen des WTO-Vertragswerkes liegt in der Klärung und Stärkung verschiedener Artikel über Schutzmaßnahmen im GATT. Für die Mitgliedstaaten der WTO besteht schon seit dem GATT 1947 die Möglichkeit, vielfältige Schutzmaßnahmen in Anspruch zu nehmen. Mit dem Abschluss der Uruguay-Runde konnte schließlich nach mehr als zwanzigjährigen Verhandlungen eine Einigung über die Bedingungen und das Verfahren für die Anwendung von Schutzmaßnahmen erzielt werden, welche im „Übereinkommen über Schutzmaßnahmen“ („SMÜ“) niedergelegt wurden.<sup>2</sup>

Der nachstehende Aufsatz ist in zwei Teile untergliedert. Der erste Teil befasst sich mit den Schutzmaßnahmen im GATT/WTO-Recht, in dem die Entstehung und Weiterentwicklung der Schutzmaßnahmen sowie der Handelsschutzmechanismus

der WTO, insbesondere die Neuregelungen des SMÜ jeweils kurz dargestellt werden. Im zweiten Teil wird die Bedeutung der Schutzmaßnahmen für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas abgehandelt, dabei werden sowohl die im Beitrittsprotokoll zur WTO enthaltenen entsprechenden Spezialvorschriften für China, als auch die innerstaatliche Umsetzung sowie Strategien für die Anwendung von Schutzmaßnahmen in China erläutert.

## II. Die Schutzmaßnahmen im GATT/WTO-Recht

### 1. Die Schutzklausel des GATT 1947

In der Nachkriegszeit setzte die amerikanische Regierung alles daran, den internationalen Handel zu liberalisieren. Diese Tendenzen stießen aber bei den einheimischen Produzenten, die sich durch erhöhte Importe bedroht fühlten, auf Widerstand. Sie forderten, gegen die Auslandskonkurrenz geschützt zu werden. Als Antwort auf diesen Druck sagte die amerikanische Regierung unter Präsident Truman im Jahre 1947 dem Kongress zu, alle künftigen Handelsverträge mit einer „*escape clause*“ zu versehen. Als Muster diente die Formulierung des Handelsvertrages mit Mexiko.<sup>3</sup> Die der eigenen Industrie zugestandene Schutzpolitik verpflichtete die amerikanische Regierung, die *escape clause* auch in die Havanna Charta und in das GATT einzubringen. Seither besteht Art. XIX des GATT in der damaligen Form – von einer geringfügigen Änderung abgesehen.<sup>4</sup>

Das Kernstück der Schutzklausel in Art. XIX des GATT besteht darin, dass eine Vertragspartei eingegangene Verpflichtungen, einschließlich der Zollzugeständnisse, ganz oder teilweise zurücknehmen oder abändern darf, wenn sich diese Maßnahmen aufgrund nicht vorhergesehener, unvorteilhafter Handelsentwicklungen zuungunsten der einheimischen Wirtschaft auswirken bzw. auszuwirken drohen. Schutzmaßnahmen gemäß Art. XIX des GATT dürfen getroffen werden, wenn infolge „unvorhergesehener Entwicklungen und der

<sup>3</sup> Reciprocal Trade Agreement with Mexico, 23.12.1942, Art. XI, 57 Stat. 833, 845-846 (in Kraft getreten am 01.01.1943) – „If, as a result of unforeseen developments and of the concession granted on any article..., such article is being imported in such increased quantities and under such conditions as to cause or threaten serious injury to domestic producers of like or similar articles, the Government of either country shall be free to withdraw the concession, in whole or in part, or to modify it to the extent and for such time as may be necessary to prevent such injury“.

<sup>4</sup> Richard Senti, GATT als System der Welthandelsordnung, Zürich 1986, S. 240-241.

\* Mag. iur. (Göttingen), Doktorand bei Prof. Dr. Peter-Tobias Stoll am Institut für Völkerrecht der Georg-August-Universität Göttingen.

<sup>1</sup> Christian Tietje, Einführung in die Welthandelsorganisation, in: Beck-Texte im dtv Welthandelsorganisation, München 2000, S. XXI.

<sup>2</sup> Wolfgang Benedek, Einführung in die Ergebnisse der Uruguay-Runde, in: Daniel Thüerer/Stephan Kux (Hrsg.), GATT 94 und die Welthandelsorganisation. Herausforderungen für die Schweiz und Europa, Zürich 1996, S. 25.

Auswirkungen der von einer Vertragspartei ... eingegangenen Verpflichtungen“ eine Ware „in derart erhöhten Mengen und unter derartigen Bedingungen“ eingeführt wird, dass dem Importland ein „ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht“.<sup>5</sup> Ein anderer wesentlicher Gedanke dieses Artikels ist es, die auf Gegenseitigkeit beruhende Übereinkunft hinsichtlich bestimmter Zollsenkungen auch nach den Grundsätzen der Gegenseitigkeit wieder zurücknehmen zu können.<sup>6</sup> Ein Katalog zulässiger Abwehrmaßnahmen wird vom GATT nicht benannt. In der Praxis kommen jedoch keine anderen Mittel in Frage als Zollerhöhungen (in zwei Dritteln aller bisherigen Anrufungen des Art. XIX) oder quantitative Restriktionen (ein Drittel). Ein Vertragspartner, der diesen Artikel anruft, hat das davon betroffene Land zu informieren und Konsultationen anzubieten.<sup>7</sup>

Die Voraussetzungen zum Ergreifen von Schutzmaßnahmen gemäß Art. XIX lassen sich wie folgt zusammenfassen:

- Es muss ein unverhältnismäßiges Ansteigen der Importe des betreffenden Produktes vorliegen, und zwar aufgrund „fairer“ Handelspraktiken des Auslands;
- diese Entwicklung muss die unvorhergesehene Folge einer früher eingegangenen GATT-Verpflichtung darstellen;
- es bedarf einer bereits eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden ernsthaften Schädigung der inländischen Hersteller gleichartiger oder konkurrierender Produkte.<sup>8</sup>

Allen diesen Verursachungskriterien ist gemeinsam, dass sie sehr allgemein abgefasst und nur schwer zu definieren und anzuwenden sind. Was ist eine „unvorhergesehene Entwicklung?“ Wann sind die Importmengen „derart“ erhöht? Wie ist ein „ernsthafter Schaden“ oder eine „ernsthafte Bedrohung“ zu qualifizieren? Die bisherigen Interpretationsversuche haben oft zu mehr Verwirrung geführt, als dass sie gangbare Lösungswege aufgezeigt hätten und die Mängel von Art. XIX haben die Länder stets zu internationalen Handelsstreitigkeiten veranlasst.<sup>9</sup>

Das multilaterale Schutzsystem wird auch zunehmend durch so genannte „Grauzonen-

maßnahmen“ (Grey Area Measures) unterlaufen.<sup>10</sup> Dies ist der Sammelbegriff für eine Reihe von Handelsschutzmaßnahmen, die in vielfältigen Erscheinungsformen vorkommen, etwa in Voluntary Export Restrictions, Voluntary Restraint Agreements, Orderly Marketing Arrangements sowie in Organized Free Trade.<sup>11</sup>

## 2. Der Handelsschutzmechanismus der WTO

Durch die Welthandelsorganisation wurde das GATT ersetzt und das multilaterale Handelssystem vervollständigt, zugleich wurde auch der Handelsschutzmechanismus verbessert. Der neue Handelsschutzmechanismus besteht aus der bisherigen „Schutzklausel“ und dem SMÜ, das am 15. April 1994 unterzeichnet wurde. Ferner wurden entsprechende Schutzklauseln in den Bereichen Landwirtschaft, Textilien und Bekleidung formuliert.

Das SMÜ besteht aus einer Präambel, 14 Artikeln und einer Nebenbestimmung. Es regelt die Voraussetzungen für die Anwendung von Schutzmaßnahmen, Verfahrensvorschriften, Geltungsdauer und Überprüfung von Schutzmaßnahmen, vorläufige Schutzmaßnahmen, Kompensationen und Gegenmaßnahmen, Sonderstatus der Entwicklungsländer, sowie Überwachung und Streitbeilegung. Die Anwendung von Schutzklauseln wurde zeitlich befristet, der Ermessensspielraum eingengt und höhere Transparenz verordnet. Ferner wurde der Grundsatz der Nichtdiskriminierung mit eingeschränkter Erlaubnis zur Anwendung selektiver Maßnahmen sowie das Verbot aller so genannter „Grauzonenmaßnahmen“ in dem neuen Schutzklauselübereinkommen verankert.<sup>12</sup> Als eines der multilateralen Handelsübereinkommen, die integrierende Bestandteile des WTO-Übereinkommens sind, ist das SMÜ für alle WTO-Mitglieder verbindlich.<sup>13</sup> Gemäß der allgemeinen Auslegungsregel zu Anhang 1A des WTO-Übereinkommens ist zu beachten, dass „bei Vorliegen eines Widerspruchs zwischen Bestimmungen des GATT 1994 und Bestimmungen einer anderen Übereinkunft in Anhang 1A des WTO-Übereinkommens Bestimmungen der anderen Übereinkunft maßgebend sind.“ Folglich haben Art XIX GATT 1994 und das SMÜ eine gleichberechtigte Rechtsstellung im Rah-

<sup>10</sup> Zu den „Grauzonenmaßnahmen“ vgl. „Grey-Area“ Measures, Background Note by the Secretariat, MTN.GNG/NG9/W/6, 16.09.1987.

<sup>11</sup> LONG Yongtu (龙永图)/ZHANG Hanlin (张汉林), Safeguard Measures Dispute Case (保障措施争端案例), in: Economics Daily Press (经济日报出版社), 2002, S. 28.

<sup>12</sup> Michael Frenkel/Dieter Bender, GATT und neue Welthandelsordnung. Globale und regionale Auswirkung, Wiesbaden 1996, S. 21.

<sup>13</sup> Vgl. Art. II Abs. 2 WTO-Übereinkommen.

<sup>5</sup> GATT, Art. XIX:1(a).

<sup>6</sup> Marcus Bröfkamp, Meistbegünstigung und Gegenseitigkeit im GATT, Köln, 1990, S. 63.

<sup>7</sup> Richard Senti (Fn. 4), S. 241.

<sup>8</sup> Peter Bratschi, GATT, Zürich 1973, S. 76.

<sup>9</sup> GATT Analytical Index, Genf 1970, S. 106-108.

men der WTO; inhaltlich ergänzen sie sich; in einer Konfliktsituation ist das SMÜ vorrangig anzuwenden.<sup>14</sup>

Aufgrund des langsamen Handelsliberalisierungsprozesses bei Agrarprodukten, Textilwaren und Bekleidung wurde im Übereinkommen über die Landwirtschaft („ÜLW“) und im Übereinkommen über Textilien und Bekleidung („ÜTB“) jeweils eine eigene „Schutzklausel“ vereinbart, nämlich die „Besondere Schutzklausel“ im ÜLW und die „Vorübergehende Schutzklausel“ im ÜTB, um in außerordentlichen Fällen die entsprechenden inländischen Industrien vorläufig zu schützen.

### III. Die Bedeutung der Schutzmaßnahmen für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas

#### 1. Besondere Vorschriften für China im Beitrittsprotokoll zur WTO bezüglich der Schutzmaßnahmen

Für China gelten gemäß dem Beitrittsprotokoll für zwölf Jahre besondere Vorschriften, bis die Transformation in ein marktwirtschaftliches System abgeschlossen ist. Während dieser Übergangszeit gibt es drei Anordnungen in Bezug auf Schutzmaßnahmen gegen China: (1) Die Übergangszeit für Einfuhren mit Ursprung in China beträgt zwölf Jahre, wobei Textilwaren und Bekleidung ausgenommen sind; während dieser Zeit gilt ein warespezifischer Schutzmechanismus; (2) die Übergangszeit für Textilien und Bekleidung beträgt sieben Jahre. Bis Ende 2008 gilt in diesem Bereich ein besonderer Schutzmechanismus; (3) einige WTO-Mitgliedstaaten (z.B. Polen) können bisher gegen chinesische Importwaren gerichtete Schutzmaßnahmen beibehalten.<sup>15</sup>

#### a) Warenspezifischer Schutzmechanismus

§ 16 des Beitrittsprotokolls enthält einen warenspezifischen Schutzmechanismus gegenüber China (Transitional Product-Specific Safeguard Mechanism), der im Wesentlichen von den Regelungen im SMÜ für eine Übergangszeit von zwölf Jahren abweicht. Die Besonderheit des § 16 besteht darin, dass dadurch die Nichtdiskriminierungsklausel von Art. 2.2 SMÜ<sup>16</sup> unbeachtlich wird.

Als Voraussetzung zum Ergreifen einer Schutzmaßnahme muss gemäß dem SMÜ nachgewiesen

werden, dass dem inländischen Wirtschaftszweig „ein ernsthafter Schaden“ zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht. Im Gegensatz dazu stellt § 16.1 des Beitrittsprotokolls das Konzept der so genannten „Marktstörung“ (market-disruption) vor, welches die Anforderungen für den Anruf einer Schutzmaßnahme herabgesetzt hat.

§ 16.1 des Beitrittsprotokolls erwähnt die Notwendigkeit einer „unvorhergesehenen Entwicklung“ nicht, welche ansonsten eine wichtige Voraussetzung für die Anwendung einer Schutzmaßnahme unter dem Schutzmechanismus der WTO darstellt und im Wesentlichen die Anwendbarkeit und Legalität solcher Maßnahmen begrenzt.

Eine andere Abweichung betrifft die Verpflichtungen der Beteiligten in Bezug auf Importe. Wenn ein Mitglied um Konsultationen mit China bittet und solche Konsultationen zu der Vereinbarung führen, dass Importe mit Ursprung in China eine Ursache der Marktstörung sind und es notwendig ist, Maßnahmen zu ergreifen, dann muss China entsprechende Maßnahmen treffen, um diese Marktstörung zu verhindern oder Abhilfe zu schaffen, § 16.2. In Wirklichkeit hat § 16.2 die „Grauzonenmaßnahmen“ wiedereingeführt, da China unter diesen Umständen „freiwillige Selbstbeschränkungen“ treffen muss.

§ 16.6 des Beitrittsprotokolls enthält eine weitere Beschränkung in Bezug auf China. Demgemäß kann China die Anwendung im Wesentlichen gleichwertiger Zugeständnisse oder sonstiger Verpflichtungen im Rahmen des GATT 1994 auf den Handel des die Schutzmaßnahme anwendenden Mitglieds aussetzen, sofern diese Schutzmaßnahme infolge einer relativen Importsteigerung getroffen wird und ihre Geltungsdauer zwei Jahre übersteigt. Im Fall einer absoluten Importsteigerung muss die Geltungsdauer drei Jahre übersteigen, daher wird das Recht auf Aussetzung beschränkt. So hat diese Beschränkung die in Art. 8.3 SMÜ enthaltene Beschränkung auf diejenigen Fälle erweitert, in denen nur China betroffen ist, wenn ein relatives Ansteigen der Importe des betreffenden Produktes vorliegt.

Schließlich enthält § 16.8 des Beitrittsprotokolls die Möglichkeit für Drittländer, Schutzmaßnahmen zu treffen, wenn die durch andere Mitgliedstaaten ergriffenen Schutzmaßnahmen eine bedeutende Handelsablenkung im Markt des Drittlandes verursacht haben. In diesem Fall wurde die Schwelle für das Ergreifen einer Schutzmaßnahme herabgesetzt, da der betroffene Mitgliedstaat nur nachzuweisen

<sup>14</sup> ZHOU Hanmin (周汉民)/QIU Yichuan (邱一川), Chinas Beitritt zur WTO und die Anwendung vom SMÜ (中国入世与保障措施协议的运用), International Business Research (国际商务研究), 2001-1, S. 8-9.

<sup>15</sup> LONG Yongtu/ZHANG Hanlin (Fn. 11), S. 298.

<sup>16</sup> Art. 2.2 SMÜ lautet: „Schutzmaßnahmen werden auf eine eingeführte Ware ungeachtet ihrer Herkunft angewendet.“

braucht, dass „eine erhebliche Importsteigerung“ oder „eine drohende erhebliche Importsteigerung“ vorliegt, und diese auf den „Handelsablenkungseffekt“ zurückzuführen ist. Zu beachten ist aber, dass dann, wenn zwischen den beteiligten Parteien bei den Konsultationen keine Einigkeit zustande gekommen ist, der betroffene Mitgliedstaat Restriktionsmaßnahmen treffen kann, die nur gegenüber China, aber nicht gegenüber den Importwaren anderer Mitgliedstaaten „diskriminierend“ wirken.

## b) Besonderer Schutzmechanismus für Textilwaren und Bekleidung

Außer dem in § 16 des Beitrittsprotokolls und §§ 245-250 des Arbeitsberichts über Chinas Beitritt zur WTO verankerten warenspezifischen Schutzmechanismus wurde in den §§ 241-242 des Arbeitsberichts ein besonderer Schutzmechanismus für Textilwaren und Bekleidung festgesetzt. Die Übergangszeit für die Anwendung des besonderen Schutzmechanismus für Textilwaren und Bekleidung beträgt insgesamt sieben Jahre bis zum Ende des Jahres 2008. Im Vergleich zu der Übergangszeit im ÜTB, sind die chinesischen Waren drei Jahre länger zu beschränken.

Wenn ein Mitgliedsstaat eine gegen Textilwaren und Bekleidung aus China gerichtete Schutzmaßnahme anwendet, muss er nachweisen, dass einerseits eine Marktstörung oder eine drohende Marktstörung vorliegt. Im Unterschied zu dem im ÜTB geregelten Kriterium, welches „einen ernsthaften oder drohenden ernsthaften Schaden“ verlangt, sind die Anforderungen bei diesem besonderen Schutzmechanismus wiederum niedriger.

Die Konsultationen werden auf Antrag eines Mitgliedstaats innerhalb von 30 Tagen eingeleitet. Kommt zwischen den daran beteiligten Parteien innerhalb von 90 Tagen keine Einigkeit zustande, kann der Importstaat eine Schutzmaßnahme ergreifen, es sei denn, dass alle Parteien mit Einstimmigkeit die Konsultation weiter fortsetzen möchten. Die chinesische Regierung ist muss nach Erhalt eines Konsultationsersuchens von einem Mitgliedstaat die in diesen Mitgliedstaat ausgeführten Textilwaren kontrollieren, wobei das Exportniveau 107,5% der exportierten Menge der ersten zwölf Monate der vorangegangenen 14 Monate nicht übersteigen darf (Produkte aus Schafwolle nicht mehr als 106%). Im Gegensatz dazu enthält die vorübergehende Schutzklausel im ÜTB keine solche Regelung. Ferner beträgt die Geltungsdauer einer Schutzmaßnahme maximal ein Jahr und kann normalerweise nicht

verlängert werden, während die Geltungsdauer einer derartigen Maßnahme im ÜTB maximal drei Jahre beträgt.<sup>17</sup>

Insgesamt betrachtet wird sich der besondere Schutzmechanismus für Textilwaren und Bekleidung nachteilig auf die chinesischen Ausfuhren auswirken. Zumindest wird die anhaltende und schnelle Entwicklung der Ausfuhr solcher Waren eingeschränkt. Die Ausfuhr von chinesischen Textilwaren und Bekleidung steht seit langem in absoluten Zahlen an der Spitze des Weltexporthandels. Deshalb ist es nicht erstaunlich, dass die anderen Verhandlungspartner hier von China einen erhöhten „Verhandlungspreis“ verlangt haben. Es war auch eine Taktik der VR China, in diesem Bereich der Beitrittsverhandlungen den anderen Mitgliedstaaten Zugeständnisse zu machen, um aus anderen Verhandlungsbereichen Vorteile zu ziehen.<sup>18</sup>

## 2. Die Schutzmaßnahmenverordnung der VR China

Obwohl seit den 80er Jahren der Umfang der Außenwirtschaft ständig zugenommen hatte, stand der Außenhandel in großem Umfang unter Staatskontrolle. Aufgrund der strengen Importkontrolle kam es kaum vor, dass ein inländischer Wirtschaftszweig wegen überhöhter Importmengen bedroht wurde. Nach dem Beitritt Chinas zur WTO sind nunmehr 90% der chinesischen Handelspartner WTO-Mitgliedstaaten, weswegen die inländische Gesetzgebung den Erfordernissen der Welthandelsordnung angepasst werden muss. Die grundsätzlichen Regelungen über die Anwendung der Schutzmaßnahmen in China waren vorher nur in § 29<sup>19</sup> und § 32<sup>20</sup> des Außenhandelsgesetzes aus dem Jahr 1994 verankert,<sup>21</sup> aber mangels geeigneter Gesetze oder Verordnungen zur Durchsetzung der Schutzmaßnahmen (z.B. Untersuchungsorgane, Untersuchungsprozess, usw.) wurde § 29 in der Pra-

<sup>17</sup> LONG Yongtu/ZHANG Hanlin (Fn. 11), S. 311.

<sup>18</sup> Ibid. S. 312.

<sup>19</sup> § 29 des Außenhandelsgesetzes lautet: „Wenn infolge der überhöhten Menge einer eingeführten Ware dem inländischen Wirtschaftszweig, der gleichartige oder unmittelbar konkurrierende Waren herstellt, ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht, kann der Staat erforderliche Schutzmaßnahmen ergreifen, um diese Schädigung oder Bedrohung zu beseitigen oder zu erleichtern.“

<sup>20</sup> § 32 des Außenhandelsgesetzes lautet: „Liegt die in § 29 beschriebene Situation vor, müssen ermächtigte Abteilungen oder Organe des Ministerrats den Gesetzen und Verwaltungsverordnungen gemäß Untersuchung durchführen und entsprechende Maßnahmen ergreifen.“

<sup>21</sup> Das chinesische Außenhandelsgesetz wurde am 06.04.2004 abgeändert und die neue Fassung trat am 01.07.2004 in Kraft, in der die Schutzmaßnahmen in § 44 geregelt wurden. Vgl. Hinrich Julius/Matthias Müller, Das neue chinesische Außenhandelsrecht, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2004, S. 215 ff. sowie die zweisprachige Dokumentation, a.a.O., S. 250 ff.

xis kaum angewendet. Vor diesem Hintergrund hat China Anfang 2001 sein Außenhandelsgesetz revidiert und Ende 2001 die Schutzmaßnahmenverordnung („SchutzmaßnahmenVO“) verabschiedet, die am 01.01.2002 in Kraft trat.<sup>22</sup> Die Neufassung der SchutzmaßnahmenVO datiert vom 31.03.2004.<sup>23</sup> Die neue SchutzmaßnahmenVO besteht aus insgesamt 34 Paragraphen, die in fünf Abschnitte untergliedert sind, nämlich Allgemeine Regeln, Untersuchung, Schutzmaßnahmen, Geltungsdauer und Überprüfung von Schutzmaßnahmen sowie Ergänzende Regeln.

### a) Untersuchung

Im Vergleich zu Art. 3 des SMÜ sind die Bestimmungen im zweiten Abschnitt der SchutzmaßnahmenVO ausführlicher und präziser. Gemäß der SchutzmaßnahmenVO kann das Handelsministerium eine Untersuchung erst durchführen, wenn es entweder einen schriftlichen Antrag auf das Ergreifen einer Schutzmaßnahme von einem Antragsteller erhalten hat, oder wenn es aus Sicht des Ministeriums Anhaltspunkte dafür gibt, dass einem inländischen Wirtschaftszweig aufgrund überhöhter Importmengen ein ernsthafter Schaden zugefügt wird oder zugefügt zu werden droht.<sup>24</sup> Unter dem Regime der SchutzmaßnahmenVO gibt es drei Arten von Antragstellern: natürliche Personen, juristische Personen und sonstige Organisationen.<sup>25</sup> Unter „sonstigen Organisationen“ versteht man nichtstaatliche Organisationen, zu denen etwa die Handelskammern und die Gewerkschaften gehören. Außerdem bestimmt die SchutzmaßnahmenVO, dass das Handelsministerium den Antrag rechtzeitig überprüfen soll und feststellt, ob eine Untersuchung durchzuführen ist oder nicht.<sup>26</sup> Dadurch werden die Arbeitseffizienz der zuständigen Behörde erhöht und die Interessen der Unternehmen gewahrt.

Darüber hinaus wurden alle bei der Untersuchung relevanten, objektiven und quantifizierbaren Faktoren, die die Lage des Wirtschaftszweiges beeinflussen, in der SchutzmaßnahmenVO ausdrücklich geregelt. Insbesondere wurden „alle sonstigen den inländischen industriellen Schaden verursachenden Faktoren“<sup>27</sup> in der Schutzmaßnah-

menVO festgeschrieben. Das SMÜ enthält keine entsprechende Regelung. Diese Vorschrift weist darauf hin, dass die zuständige Behörde in Zukunft die genannten Faktoren in die Prüfung einzustellen hat.

### b) Schutzmaßnahmen

Gemäß der SchutzmaßnahmenVO sollen die Schutzmaßnahmen in mengenmäßigen Beschränkungen oder Zollerhöhungen bestehen. Ausnahmsweise können vorläufige Schutzmaßnahmen getroffen werden, die dann nur in der Form von Zollerhöhungen ergriffen werden dürfen. In den Fällen, in denen ein Kontingent auf Lieferländer oder Ursprungsländer aufgeteilt wird, muss sich das Handelsministerium darum bemühen, mit allen anderen Mitgliedern durch Konsultationen Einvernehmen über die Zuweisung der Quoten zu erzielen.<sup>28</sup> Im Unterschied dazu gibt es im SMÜ zwei Möglichkeiten, Quoten zu verteilen: entweder durch Konsultationen oder anhand der Marktanteile betroffener Mitgliedstaaten im Importstaat.<sup>29</sup> Die Zuweisung von Quoten durch Konsultationen stellt eine Entwicklungstendenz im Welthandel dar. Bei der Aufnahme von internationalen Wirtschaftsbeziehungen, bei jeder Streitbeilegung, sowie beim Abschluss eines Handelsabkommens spielen die Konsultationen immer eine wesentliche Rolle. Die Quoten ohne Konsultationen proportional zuzuweisen, ist daher eine zwar ideale, aber unpraktikable Verteilungsmethode.<sup>30</sup>

### c) Zuständige Behörden

Aus der SchutzmaßnahmenVO ist zu ersehen, dass im Prozess der Durchsetzung der Schutzmaßnahmen mehrere Behörden zuständig sind. Das Handelsministerium ist zuständig für die Untersuchung und Feststellung der überhöhten Importmenge und eines ernsthaften oder eines drohenden ernsthaften Schadens sowie die Konsultationen mit anderen Mitgliedstaaten. In Bezug auf das Ergreifen von Schutzmaßnahmen oder bei Zollerhöhungen kann es Empfehlungen aussprechen. Außerdem kann das Handelsministerium über die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen entsprechende Entscheidungen treffen. Ferner veröffentlicht es die Beschlüsse über die Zollerhöhungen von der Tarifkommission des Staatsrats sowie die Entscheidungen über die Anwendung mengenmäßiger Beschränkungen. Schließlich muss das Handelsministerium dem Ausschuss für Schutzmaßnahmen und den anderen Mit-

<sup>22</sup> Verordnung der VR China über Schutzmaßnahmen (中华人民共和国保障措施条例) vom 31.10.2001, in: Amtsblatt des Staatsrats (国务院公报) 2002/2, S. 14.

<sup>23</sup> Vgl. die zweisprachige Dokumentation in diesem Heft.

<sup>24</sup> Vgl. § 3 und § 4 der SchutzmaßnahmenVO.

<sup>25</sup> § 3 Abs. 1 der SchutzmaßnahmenVO.

<sup>26</sup> § 3 Abs. 2 der SchutzmaßnahmenVO.

<sup>27</sup> § 8 Abs. 1 Nr. 4 der SchutzmaßnahmenVO. Die Regelungen in § 8 Abs. 1 Nr. 1-Nr. 3 entsprechen denjenigen des SMÜ.

<sup>28</sup> § 21 Abs. 2 der SchutzmaßnahmenVO.

<sup>29</sup> Art. 5 Abs. 2 a) SMÜ.

<sup>30</sup> LONG Yongtu/ZHANG Hanlin (Fn. 11), S. 319.

gliedstaaten alle einschlägigen Informationen umgehend notifizieren.<sup>31</sup> Das Ministerium für Landwirtschaft führt die Untersuchung über inländische industrielle Schäden zusammen mit dem Handelsministerium durch, wenn Agrarprodukte betroffen sind.<sup>32</sup> Die Tarifkommission des Staatsrats trifft Entscheidungen über die Empfehlungen bezüglich Zollerhöhungen, die vom Handelsministerium ausgesprochen werden.<sup>33</sup> Letztlich ist bezüglich der Anwendung einer Schutzmaßnahme die Zollbehörde für die Vollziehung (Zollerhöhungen oder mengenmäßige Beschränkungen) der Entscheidung des Handelsministeriums verantwortlich.

## b) Bedeutung

Die Ausarbeitung der SchutzmaßnahmenVO dient sowohl der Förderung der Wiederanpassung des Industriegefüges als auch der Veränderung der Entwicklungsstrategie von Unternehmen. Allerdings darf die SchutzmaßnahmenVO gemäß den Zielen des WTO-Vertrages keinesfalls als ein Vorwand von Interessengruppen benutzt werden, um den Handelsprotektionismus voranzutreiben.<sup>34</sup>

## 3. Strategien für die Anwendung von Schutzmaßnahmen

### a) Schutz inländischer Industrien

Ein Mitgliedstaat kann Schutzmaßnahmen erst dann ergreifen, wenn die Anwendungsvoraussetzungen erfüllt sind. Die Schutzmaßnahmen können in Zollerhöhungen und mengenmäßigen Beschränkungen bestehen. In beiden Fällen werden die Restriktionsmaßnahmen zur Reduzierung der Importmenge einer eingeführten Ware führen, die dem inländischen Sektor einen eingetretenen oder unmittelbar bevorstehenden ernsthaften Schaden zugefügt hat. Dies hat entweder die Vergrößerung der Marktanteile und die Zunahme des Umsatzes oder die Steigerung der Preise der einheimischen Produkte zur Folge. Trotz dieser wichtigen Schutzfunktion können aber die Schutzmaßnahmen auf keinen Fall als ein „Beschleuniger“ der Entwicklung des inländischen Wirtschaftszweigs betrachtet werden. Aufgrund der Vorläufigkeit der Schutzmaßnahmen muss daher der inländische Wirtschaftszweig die Chance nutzen, innerhalb begrenzter Zeit die Reform der

betroffenen Industrie zu vertiefen und die Industriestruktur zu regulieren. Ferner sind die Schutzmaßnahmen kein „Allheilmittel“ für die wirtschaftliche Entwicklung und können nur in einem Dringlichkeitsfall angewendet werden. Nicht alle schutzbedürftigen Wirtschaftszweige sind auch schützenswert. Bei der Anwendung der Schutzmaßnahmen muss das Hauptgewicht auf die für die Erhaltung der Nation wichtigen Industrien und auf neu entwickelte Industrien gelegt werden. Die wiederholte Anwendung von Schutzmaßnahmen kann nicht nur zur Störung der inländischen Marktordnung führen, sondern auch internationale Handelsstreitigkeiten hervorrufen.<sup>35</sup> Das Ergreifen von Schutzmaßnahmen hängt von einer umfassenden Abwägung der Handelsinteressen ab. Es ist nicht nötig, eine Schutzmaßnahme zu ergreifen, wenn die durch Kompensationen oder Gegenmaßnahmen voraussichtlich eintretenden Handelsnachteile gegenüber den durch die Schutzmaßnahmen zu schützenden Interessen überwiegen.<sup>36</sup>

Um inländische industrielle Schäden zu vermeiden und die Schutzmaßnahmen angemessen einzusetzen, müssen Vorsichtsmaßnahmen getroffen werden. Es ist erforderlich, einen Importfrühwarnmechanismus zu errichten. Gemäß § 3 und § 4 der SchutzmaßnahmenVO kann eine Untersuchung bezüglich einer Schutzmaßnahme entweder durch natürliche Personen, juristische Personen, sonstige Organisationen oder durch die zuständigen Behörden initiiert werden. Folglich müssen hinsichtlich der Importüberwachung auf der Unternehmensebene und der Regierungsebene auch entsprechende Vorkehrungen getroffen werden.

Einschlägige Import- und Exportdaten sollten auch hinfert von der Zollbehörde allen Interessierten, einschließlich der Regierung, der Gewerkschaften, der Unternehmen und sogar Privatpersonen zugänglich gemacht werden. Auf der anderen Seite sollte die Regierung auf der Basis einer umfassenden Analyse der Konkurrenzfähigkeit der einheimischen Industrie auch die schwächeren inländischen Wirtschaftszweige oder Produkte sowie den Importzustand gleichartiger oder unmittelbar konkurrierender Produkte im Ausland äußerst aufmerksam verfolgen. Zeichnet sich eine dem SMÜ unterfallende Entwicklung ab, muss die Regierung unverzüglich eine Untersuchung durchführen, da-

<sup>31</sup> Vgl. dazu § 6 Abs. 1, § 17, § 20, § 21 Abs. 2, § 24, § 29, § 32 der SchutzmaßnahmenVO.

<sup>32</sup> § 6 Abs. 2 der SchutzmaßnahmenVO.

<sup>33</sup> § 20 und § 29 der SchutzmaßnahmenVO.

<sup>34</sup> LONG Yongtu/ZHANG Hanlin (Fn. 11), S. 319-320.

<sup>35</sup> LONG Yongtu/ZHANG Hanlin (Fn. 11), S. 321-323.

<sup>36</sup> ZHANG Yuqing (张玉卿)/LI Chenggang (李成刚), WTO und die Streitigkeiten von Schutzmaßnahmen (WTO 与保障措施争端), Shanghai, 2001, S. 290-291.

mit der betroffenen inländischen Industrie rechtzeitig geholfen werden kann. Die dringendste Aufgabe ist die Vervollständigung der Rechtsverordnungen in Bezug auf die Importverwaltung.<sup>37</sup> Nach dem erfolgreichen Einsatz eines Frühwarnmechanismus für industrielle Schäden in den Sektoren der Automobil- und der Kunstdüngerindustrie ist ein solcher Mechanismus wegen der Stahlschutzmaßnahmen der USA auch in der chinesischen Stahlindustrie eingeführt worden. Im Juni 2003 veranstalteten das Untersuchungsbüro für Industrielle Schäden unter Führung der Staatlichen Wirtschafts- und Handelskommission und die Chinesische Gesellschaft für Stahlindustrie gemeinsam eine Arbeitskonferenz über die Einführung eines Frühwarnmechanismus für industrielle Schäden in der Stahlindustrie. Die erste Gruppe von Produkten, die der Überwachung durch den Mechanismus unterzogen werden, gehören zu 10 Kategorien und 42 Tarifnummern.<sup>38</sup>

## b) Schutz von Exportinteressen

Neben der Anwendung von Schutzmaßnahmen zum Schutz der inländischen Industrie ist auch die Frage bedeutsam, wie man Schutzmaßnahmen, die von anderen Mitgliedstaaten gegen China getroffen werden, vermeiden kann. Die Exportmenge von arbeitsintensiven Produkten chinesischen Ursprungs steigt beträchtlich an. Zum anderen befindet sich China jetzt in der Übergangszeit von der Planwirtschaft zur Marktwirtschaft, daher werden die chinesischen Waren gemäß § 16 des Beitrittsprotokolls im Welthandelsverkehr vermehrt von „diskriminierenden“ Schutzmaßnahmen betroffen.

Um dies zu vermeiden, muss China seine Ausfuhren selbst kontrollieren, darf aber keine Maßnahmen treffen, die wie „freiwillige Exportbeschränkungen“ zu den „Grauzonenmaßnahmen“ zählen. Die Hauptaufgabe der Exportselbstkontrolle ist die Überwachung der Ausfuhrwaren und der Ausbau des Exportmarkts, damit die Exportmenge nicht in einem kurzfristigen Zeitraum in demselben Auslandsmarkt unverhältnismäßig ansteigen kann. Chinesische Unternehmen sind noch nicht reif für den internationalen Handelsverkehr. Wenn ein Unternehmen einen neuen Überseemarkt erschlossen hat, drängen häufig andere Unternehmen in demselben Gewerbe auch auf diesen Markt. Deshalb ist es anzustreben, dass die Unternehmen in China in Zukunft ihre Exporte verstärkt kontrollieren und sich bemühen,

möglichst wenig von den Schutzmaßnahmen anderer Mitgliedstaaten betroffen zu werden.

Der Beitritt zur WTO hat China auch die Möglichkeit verschafft, den früher nicht verfügbaren Streitbeilegungsmechanismus nutzen zu können. Die Verstärkung der Exportselbstkontrolle ist zwar ein gutes Mittel zur Vermeidung der Ausübung der Schutzmaßnahmen durch andere Mitgliedstaaten, aber in vielen Fällen sind Streitigkeiten aufgrund von Schutzmaßnahmen nicht zu vermeiden. China sollte die internationale Kooperation verstärken und versuchen, Handelsstreitigkeiten durch Konsultationen beizulegen. Wenn aber bei der Konsultation keine Einigkeit erzielt werden kann, muss China sich an den Dispute Settlement Body der WTO wenden. Die rechtzeitige und wirksame Anwendung des Streitbeilegungsmechanismus wird zu einer nachhaltigen Entwicklung des Exporthandels beitragen.

## IV. Fazit und Ausblick

Die heutige WTO-Rechtsordnung ist ein wichtiger Garant für offene Märkte und für die Stabilität der internationalen Wirtschaftsbeziehungen. Vor allem im SMÜ zeigt sich der Pragmatismus der WTO, denn ohne die Möglichkeit, jederzeit eingegangene Verpflichtungen, einschließlich der Zugeständnisse von Zollreduktionen, unter bestimmten Voraussetzungen wieder zurückzunehmen und auf diese Weise bisherige Verhandlungsergebnisse in Frage zu stellen oder zunichte zu machen, wären viele Mitgliedstaaten der WTO nicht oder nur in bescheidenem Maße bereit, ihre protektionistischen Handelshemmnisse abzubauen und ihre Märkte zu öffnen.<sup>39</sup> Die Schutzmaßnahmen sind ihrerseits nicht nur als ein „Sicherheitsventil“ für die Wirtschaftsinteressen der Mitgliedstaaten der WTO anzusehen, sondern können auch einen „Hebel“ zur Balancierung der durch den freien Handel der WTO verursachten tatsächlichen Ungerechtigkeit darstellen.

<sup>39</sup> Richard Senti, WTO: System und Funktionsweise der Welthandelsordnung, Zürich 2000, S. 432.

<sup>37</sup> ZHANG Yuqing/LI Chenggang (Fn. 36), S. 288-289.

<sup>38</sup> Behördliche Informationen am 20.01.2004, <http://www.bjrunschau.com/quanwei/2002.34-qw-1.htm>.