

AKTUELLE INFORMATIONEN

Das neue chinesische Antidumpingrecht nach dem Beitritt zur WTO

ZHANG Tong*

I. Einleitung

Die Antidumping-Politik ist seit der Gründung des Allgemeinen Zoll- und Handelsabkommens (General Agreement on Tariffs and Trade, GATT) im Jahre 1948 ein außerordentlich wichtiges Thema im internationalen Wirtschaftsleben. Das GATT als Teil der WTO-Rechtsordnung versucht, einen verbindlichen rechtlichen Rahmen für die Abwehr von Dumping zu schaffen. Dabei bildet die Rechtsordnung des GATT eine Rahmenordnung für die auf nationaler Ebene durchzuführenden Antidumping-Verfahren. Art. VI GATT trifft dementsprechend keine konkreten Aussagen über die Zulässigkeit oder Rechtswidrigkeit von Formen des Dumpings, sondern ermächtigt die Mitglieder, unter bestimmten Bedingungen gegen solche Formen von Wettbewerbsverzerrungen selbst mit Ausgleichszöllen vorzugehen.¹

Das GATT enthält keine ausreichende Begriffsbestimmung für das Vorliegen von Dumping, sondern grenzt in Art. VI den Begriff des Dumpings durch den Grundtatbestand des Preisdumpings und durch mehrere Hilfsstatbestände ein. Die konkretisierenden Durchführungsbestimmungen zu Art. VI GATT (Agreement on Implementation of Article VI of GATT, im folgenden GATT-Antidumpingkodex), die in der Tokyo-Runde in den Jahren 1973-79 beschlossen und hiernach überarbeitet wurden, sehen hingegen Begriffsbestimmungen, Berechnungsmethoden sowie Vorgaben für die Feststellung des Dumpings und einer Schädigung vor. Nach der Definition des Art. 2 GATT-Antidumpingkodex liegt Dumping vor, wenn der Ausfuhrpreis einer Ware niedriger ist als der Normalwert einer leichartigen Ware auf dem Markt des Ausfuhrlandes. Für

die Feststellung einer Schädigung (injury), die das Dumping verursacht haben muss, um Antidumping-Maßnahmen zu rechtfertigen, systematisiert der GATT-Antidumpingkodex den Begriff der Schädigung in drei Gruppen. Demnach bedeutet eine Schädigung, dass (1) ein inländischer Wirtschaftszweig bedeutend geschädigt wird (Material injury) oder (2) geschädigt zu werden droht (threat of material injury) oder (3) dass die Errichtung eines inländischen Wirtschaftszweigs erheblich verzögert wird (material retardation).²

Eine Reihe von Mitgliedern der WTO, insbesondere die USA und Kanada verfügen traditionell über Instrumente und Verfahren um Dumping mit besonderen Abgaben oder Zöllen zu belegen und damit die einheimische Wirtschaft vor Schäden zu schützen.³ Seit Ende der siebziger Jahre haben daneben auch die Europäische Gemeinschaft und Australien das Antidumpingrecht zunehmend als Instrument zum Schutz von wirtschaftlich bedrängten einheimischen Industriezweigen angewendet. Seit der Tokyo-Runde haben die USA, Kanada, die Europäische Gemeinschaft und Australien mehr als 90% aller Antidumping-Verfahren geführt, die von Mitglieder der WTO eingeleitet wurden, wobei seit Mitte der achtziger Jahre auch zu beobachten ist, dass Antidumping-Maßnahmen mit zunehmender Tendenz auch von Schwellen- und Entwicklungsländern wie Mexiko, Brasilien, Argentinien, Korea oder Indien zum Schutz ihrer Märkte angewendet werden.⁴

China ist seit dem 11.12.2001 Mitglied der WTO.⁵ Mit dem Beitritt zur WTO verpflichtete sich China, verschiedene Handelsbeschränkungen abzuschaffen und seinen Inlandsmarkt schrittweise nach drei und fünf Jahren zu öffnen. Dies bedeutet, dass ausländische Produkte leichter nach China strömen können, und dass sich damit auch der Wettbewerb auf dem Inlandsmarkt verstärkt. China, das neben Korea, Indonesien, Taiwan, Thailand, Indien, Russland, Japan und den USA in den Jahren 1999/2000 zu den Hauptzielländern von Antidumpingmaßnahmen zählte⁶, erließ am 26.11.2001 im Einklang mit dem GATT-Antidumpingkodex eine Antidumpingverordnung und nutzt heute das Anti-

² Stoll/Schorkopf, a.a.O., S. 120 ff.; Schoch, Unbestimmte Rechtsbegriffe im Rahmen des GATT, Frankfurt usw. 1994, S. 109 ff.

³ Siehe zur Entwicklung des amerikanischen Antidumpingrechts, Koch, Die Abwehr von Dumping – Das Beispiel des amerikanischen Rechts, Heidelberg 1989, S. 87 ff.

⁴ Steele, Anti-Dumping under the WTO: A Comparative Review, London usw. 1996, S. 2 f.; Stoll/Schorkopf, a.a.O., S. 119.

⁵ Siehe DONG, Yiliang, Chinas Beitritt zur WTO: Beitrittsverfahren und Anforderungen an die chinesische Rechtsordnung, NEWSLETTER Heft 2/2003, S. 82 ff.

⁶ Stoll/Schorkopf, a.a.O., S. 119.

* LL.M. Frankfurt am Main, wissenschaftliche Mitarbeiterin am Chinesisch-Deutschen Institut für Rechtswissenschaft der Chinesischen Universität für Politik- und Rechtswissenschaft, Beijing.

¹ Stoll/Schorkopf, WTO – Welthandelsordnung und Welthandelsrecht, Köln usw. 2002, S. 117 f.

dumpingrecht zur Bewältigung der im Vergleich zu einheimischen Produkten zumeist billigeren Importe aus dem Ausland.

In diesem Beitrag wird zunächst ein Überblick über die ausländischen Antidumpingverfahren gegen chinesische Unternehmen gegeben und die Entwicklung des chinesischen Antidumpingrechts dargestellt. Abschließend wird das chinesische Antidumpingrecht nach dem Beitritt zur WTO erläutert. Zum Schluss werden die neuen Änderungen der materiellen Regelungen und der Verfahrensbestimmungen der chinesischen Antidumpingregeln sowie einige Probleme vorgestellt.

II. Antidumpingverfahren gegen chinesische Unternehmen

Chinas Kenntnisse über und seine Erfahrungen mit Antidumping eng mit den ausländischen Antidumpingverfahren gegen chinesische Unternehmen verbunden. Seit dem ersten Antidumpingverfahrens betreffend Saccharin und Saccharinsalze im Jahr 1979⁷ wurden bis Oktober 2002 mehr als 544 Antidumpingverfahren gegen chinesische Unternehmen eingeleitet. Insbesondere seit den 90er Jahren sind gegen China vor allem in der Europäischen Gemeinschaft, den USA, aber auch in einigen Entwicklungsländern wie beispielsweise Mexiko, Argentinien und Indien Antidumpingmaßnahmen angewendet worden. China kann gegenüber dieser Handelspartner einen erheblichen Handelsüberschuss vorweisen. Die hohen Ausfuhrwachstumsraten bereiteten den Abnehmerländern Sorgen, da sie eine Gefahr für die eigene Industrie sahen. In den letzten 23 Jahren sind 500 Klagen gegen chinesische Firmen erhoben worden, die Mineralien, Metalle, Chemikalien, Vieh, Maschine, elektrische und medizinische Produkte exportieren. Bei diesen Fällen ging es um Exporte im Wert von mehr als US\$ 16 Mrd.⁸

Die chinesischen Unternehmen haben auch wegen eines Mangels an Fachleuten und unzureichender Antidumpingkenntnisse keine richtigen Gegenmaßnahmen getroffen. Dies hat mit dazu beigetragen, dass sie bislang die meisten Antidumpingverfahren verloren haben. Die in diesen Verfahren festgestellten Dumpingspannen, die die Obergrenze für Antidumpingzölle bilden (Art. 9 ADÜ),

waren bei chinesischen Produkten in aller Regel sehr hoch, so dass die zuständigen Behörden der betreffenden Einfuhrländer dementsprechend auch sehr hohe Antidumpingzölle festsetzen konnten.⁹ Einige chinesische Unternehmen haben hierdurch ihre Marktanteile in den ausländischen Märkten verloren oder sich sogar ganz aus diesen Märkten zurückgezogen.

III. Die Gesetzgebung und die Anwendung des chinesischen Antidumpingrechts

Erste Regelungen der VR China zum Antidumping sind im Kapitel 5 „Außenhandelsordnung“ des „Außenhandelsgesetzes der VR China“ vom 12.5.1994 zu finden.¹⁰ In Übereinstimmung mit den Bestimmungen des GATT hat China im Außenhandelsgesetz den Begriff des Dumpings ähnlich wie in Art. VI GATT geregelt. § 30 des Außenhandelsgesetzes lautet: „Werden Produkte zu einem niedrigeren als dem üblichen Preis eingeführt und werden dadurch inländische bereits errichtete oder denen entsprechende Industriebranchen substantiell geschädigt oder besteht die Gefahr einer substantiellen Schädigung oder werden im Inland errichtete gleich Industriebranchen in substantieller Weiser behindert, so kann der Staat die erforderlichen Maßnahmen ergreifen, um den Schaden, das Drohen eines Schadens oder die Behinderung zu beseitigen oder zu verringern.“ Diese Regelung zur Anwendung von chinesischen Antidumping-Maßnahmen war aber sehr vage und einfach formuliert und es sind auch keine Durchführungsbestimmung hierzu erlassen worden. So ist es zu verstehen, dass China vor 1997 keine Antidumpingverfahren gegen ausländische Unternehmen eingeleitet.

Spätestens seit 1997 ist der Wettbewerb der Inlandprodukte in China immer härter geworden. Der chinesische Markt ist durchweg ein Käufermarkt, in dem häufig mit Preissenkungen gekämpft wird. Schwere Preiskämpfe und damit zusammenhängende Dumpingvorwürfe und Gegenmaßnahmen hat es bereits in den unterschiedlichsten Bereichen wie bei Vitaminprodukten, Arzneimitteln, Kunst-

⁷ Europäische Gemeinschaft, ABl. 1980 L 331/25 und L 331/41.

⁸ YUE, Hao (岳擘), Allseitig mit ausländischem Antidumping umgehen können (全方位应付国外反倾销), http://caitec.mofcom.gov.cn/article/-200311/20031100151127_1.xml (eingesehen am 6.2.2003); ZHAO Weitian (赵维田), Hintergrund der 450 Antidumping-Fälle (450起反倾销案的背后), <http://www.people.com.cn/GB/news/6056/-20011115/605872.html> (eingesehen am 6.2.2004).

⁹ Z.B. Bei chinesischen Bürsten und Pinseln bestimmte die Europäische Gemeinschaft im Jahr 1987 eine Dumpingspanne von mehr als 100% (ABl. EG 1987 L 46/45), und bei Espadrilles je nach Produkttyp Spannen zwischen 70,3% und 105,3% (ABl. EG 1991 L 166/1). Bei chinesischem Schuh bestimmte Mexiko sogar eine Dumpingspannen von mehr als 1104% (www.clibrary.com, vom 10.6.2001).

¹⁰ 中华人民共和国对外贸易法, am 12.5.1994 von der 7. Tagung des Ständigen Ausschusses des 8. Nationalen Volkskongresses angenommen, in Kraft getreten am 01.07.1994; chinesisch in: Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报) 1994, S. 423 ff.; deutsch in: Heuser (Hrsg.), Wirtschaftsreform und Gesetzgebung in der Volksrepublik China, Hamburg 1996, S. 376 ff.

dünger, Telefonkarten, Inlandflügen, Klimaanlage und anderen Haushalts-Elektrogeräten gegeben.

Das chinesische Preisgesetz¹¹ vom 29.12.1997 sah in § 14 Nr. 2 Maßnahmen gegen inländisches Dumping vor. Diese Vorschrift wurde durch die „Bestimmungen zu Unterbindung unlauterer Preis-handlungen durch Dumping von Industrieprodukten zu Tiefpreisen“ konkretisiert, welche die Staatsplankommission und die Staatskommission für Wirtschaft und Handel am 16.11.1998 erlassen haben.¹² Ein Jahr später wurden auf höherer Ebene, nämlich als Staatsratserlass, die „Bestimmungen zur Unterbindung von Dumping zu Tiefpreisen“ vom 3.8.1999 erlassen.¹³

Die Bestimmungen vom 16.11.1998 schlossen importierte Produkte ausdrücklich aus ihrem Geltungsbereich aus und verwiesen für sie auf die „Antidumping- und Antisubventionsverordnung der Volksrepublik China“, die der Staatsrat am 25.3.1997 erlassen hat.¹⁴

Die Verordnung vom 25.3.1997 ist seit Dezember 1997 gegen Dumping durch ausländische Importe angewendet worden. Das Ministerium für Außenhandel und wirtschaftliche Zusammenarbeit und die Staatliche Kommission für Wirtschaft und Handel haben bis Ende Mai 2002 neunzehn Verfahren eingeleitet, von denen sechs mit der Festsetzung von Antidumpingzöllen zwischen 4 % und 78 % abgeschlossen werden konnten. Die Verfahren betreffen Importe aus mehr als 20 Ländern. Gegen Importe aus Südkorea wurden die meisten Antidumpingverfahren eingeleitet (15 Verfahren). Gegen Importe aus Japan wurden neun und gegen Importe aus den USA sieben Verfahren eingeleitet.¹⁵

IV. Die neue Chinesische Antidumpingregeln nach dem Beitritt zur WTO

Antidumpingmaßnahmen und nichttarifäre Hindernisse gehörten zu den Feldern, über die während der Verhandlungen über den Beitritt der VR China zur WTO eine Einigung nur sehr schwer zu erzielen war. Es ist zu erwarten, dass das Antidum-

pingrecht in der Zukunft eine wichtige Rolle zum Schutz des innerchinesischen Marktes spielen wird.

Die „Antidumping- und Antisubventionsverordnung der Volksrepublik China“ vom 25.3.1997 stimmte zwar mit dem Art. VI des GATT und dem GATT-Antidumpingkodex grundsätzlich überein. Aber diese Verordnung war wegen ihrer einfachen und unvollständigen materiellen Bestimmungen und auf Grund untransparenter Verfahrensbestimmungen nicht mehr der aktuellen Situation angemessen. Der Beitritt zur WTO musste daher zum Erlass neuer Vorschriften für Antidumpingmaßnahmen führen. Daher verabschiedete der Staatsrat am 31.10.2001 die „Antidumpingverordnung der VR China“¹⁶ (im folgenden Antidumpingverordnung), die am 26.11.2001 verkündet wurde und am 1.1.2002 in Kraft trat. Die „Antidumping- und Antisubventionsverordnung der Volksrepublik China“ vom 25.3.1997 wurde aufgehoben.

Die neue Antidumpingverordnung enthält in sechs Kapiteln 59 Paragraphen. Sie konkretisiert die materiellen Voraussetzungen und die Verfahrensbestimmungen für die Anwendung von Antidumpingmaßnahmen. So enthält die Verordnung erstmals ausführliche Bestimmungen über die Antragstellung. Gemäß § 13 Antidumpingverordnung kann jede natürliche und juristische Person sowie betreffende Organisationen schriftlich stellvertretend für einen inländischen Wirtschaftszweig einen Antrag auf Einleitung eines Antidumpingverfahrens stellen. Als Organisationen, die Anträge stellen können, nennt die Literatur Herstellervereine oder -kammern der betreffenden Produkte.¹⁷

Die Bereiche Feststellung des Dumpings und Feststellung der Schädigung wurden überarbeitet. Eine Neuerung für die Berechnung der Dumping-spanne befindet sich in § 6 Antidumpingverordnung. Nach § 6 Abs. 3 Antidumpingverordnung ist die Dumpingspanne dadurch festzustellen, dass entweder die gewogenen durchschnittlichen Normalwerte mit dem gewogenen Durchschnitt der Preise aller Ausfuhrgeschäfte oder die einzelnen Normalwerte mit den einzelnen Ausfuhrpreisen verglichen werden. Wenn die Ausfuhrpreise je nach Käufer, Region oder Verkaufszeitraum erheblich voneinander abweichen, und ein Vergleich nach § 6 Abs. 3 Antidumpingverordnung schwer durchführbar ist, kann die Dumpingspanne auch dadurch

¹¹ 中华人民共和国价格法, Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报) 1997, Nr. 39, S. 1670 ff.; deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 29.12.97/1.

¹² 关于制止低价倾销工业品的不正当价格行为的规定, Amtsblatt des Staatsrates 1999, Nr. 3, S. 83 ff.

¹³ 关于制止低价倾销行为的规定, Amtsblatt des Staatsrates 1999, Nr. 30, S. 1315 ff., deutsch in: Frank Münzel (Hrsg.), a.a.O., 3.8.99/1.

¹⁴ 中华人民共和国反倾销和反补贴条例, Amtsblatt des Staatsrates 1997, Nr. 12, S. 557 ff.

¹⁵ 中国遭遇反倾销 损失150 亿美元 (China erfährt Antidumping - US\$ 1,5 Mrd. Verlust), www.sd-online.com/web/news/2002/6/7/0706.htm (eingesehen am 20.2.2004).

¹⁶ 中华人民共和国反倾销条例, Amtsblatt des Staatsrates 2002, Nr. 2, S. 4 ff.; englische Übersetzung in: China Law & Practice, Vol. 16 (2002), Nr. 1, S. 66 ff.

¹⁷ LIU Jianwen, WTO 与中国法律改革, (WTO and Reforms of Chinese Legal System), Beijing, 2001, S. 145.

festgestellt werden, dass ein durchschnittlicher Normalwert mit den jeweiligen Ausführpreisen verglichen wird. Eine Schädigung liegt nach § 7 Antidumpingverordnung dann vor, wenn ein bereits errichteter inländischer Wirtschaftszweig bedeutend geschädigt wird oder geschädigt zu werden droht oder wenn die Errichtung eines inländischen Wirtschaftszweigs erheblich verzögert wird. Eine genaue Definition des Begriffs „bedeutende Schädigung“ enthält die Antidumpingverordnung nicht.

Als Fortschritt ist die Einführung konkreter de minimis-Vorgaben anzusehen. Gemäß § 27 Antidumpingverordnung können nur noch Dumpingspannen ab 2% zur Verhängung von Schutzmaßnahmen führen. Wenn die Dumpingspanne weniger als 2% beträgt, wird die Antidumpinguntersuchung eingestellt. Damit folgt die Antidumpingverordnung dem GATT-Antidumpingkodex. Allerdings sieht die Antidumpingverordnung keine konkrete de minimis-Regel im Hinblick auf das Handelsvolumen vor. § 27 Nr. 4 Antidumpingverordnung bestimmt allein, dass das Verfahren eingestellt wird, „wenn die Quantität der tatsächlichen oder potentiellen Einfuhren [...] vernachlässigbar sind“. Hier sind die Vorgaben des GATT-Antidumpingkodex konkreter, indem ein Handelsvolumen grundsätzlich dann als geringfügig anzusehen ist, wenn die Einfuhren weniger als 3% der Einfuhren der gleichartigen Waren in das Einfuhrland ausmachen.¹⁸

In der Antidumpingverordnung ist außerdem erstmalig die gerichtliche Überprüfung der Antidumpingentscheidungen der chinesischen Antidumpingbehörden vorgesehen.¹⁹ Es gibt jedoch keine konkreten Bestimmungen, welche Gerichte für die Überprüfung der Antidumpingfälle zuständig sind und wer die Klagebefugnis gegen die Antidumpingentscheidungen hat.

V. Schlussbemerkung

Die Antidumpingverordnung orientiert sich dem Grunde nach am GATT-Antidumpingkodex und sorgt für mehr Klarheit, Transparenz und Rechtssicherheit. Es ist zu erwarten, dass in China zukünftig mehr Antidumpingverfahren gegen ausländische Unternehmen eingeleitet werden, um die chinesische Industrie und die faire Wettbewerbsordnung zu schützen. Seit dem Beitritt zur WTO hat die chinesische Behörde schon sieben Antidumpingverfahren gegen ausländische Unternehmen

eingeleitet.²⁰ Aber das chinesische Antidumpingrecht hat eine sehr kurze Entwicklungsgeschichte und die chinesischen Antidumpingbehörden müssen noch Erfahrungen mit der Anwendung der Antidumpinggesetze sammeln. In diesen neuen Regeln sind auch einige Verbesserungen vorzunehmen.

¹⁸ Art. 5.8 GATT-Antidumpingkodex.

¹⁹ § 53 Antidumpingverordnung.

²⁰ Siehe „China erfährt Antidumping - US\$ 1,5 Mrd. Verlust“, Fn. 15.