

Harro von Senger / Lukas Heckendorn Urscheler  
(Hrsg.)

# Das Recht der Volksrepublik China vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts

# The Law of the People's Republic of China Facing the Challenges of the 21st Century

Harro von Senger / Lukas Heckendorn Urscheler  
(Hrsg.)

# Das Recht der Volksrepublik China vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts

## The Law of the People's Republic of China Facing the Challenges of the 21st Century

Empfohlene Zitierweise: HARRO VON SENGER / LUKAS HECKENDORN URSCHELER (Hrsg.), *Das Recht der Volksrepublik China vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. The Law of the People's Republic of China Facing the Challenges of the 21st Century*, Veröffentlichungen des Schweizerischen Instituts für Rechtsvergleichung, Zürich 2016, Schulthess

ISBN 978-3-7255-8526-7

© Schulthess Juristische Medien AG, Zurich · Basel · Geneva 2016  
[www.schulthess.com](http://www.schulthess.com)

Alle Rechte, auch die des Nachdrucks von Auszügen, vorbehalten. Jede Verwertung ist ohne schriftliche Zustimmung des Verlages unzulässig. Dies gilt insbesondere für Vervielfältigungen, Übersetzungen, Mikroverfilmungen und die Einspeicherung und Verarbeitung in elektronische Systeme.

Bibliografische Information der Deutschen Nationalbibliothek: Die Deutsche Nationalbibliothek verzeichnet diese Publikation in der Deutschen Nationalbibliografie; detaillierte bibliografische Daten sind im Internet über <http://dnb.d-nb.de> abrufbar.

# Inhaltsverzeichnis – Table of Contents

Vorwort .....	7
<i>Harro von Senger / Lukas Heckendorn Urscheler</i>	
<b>Herausforderungen für die Rechtsordnung der Volksrepublik China im internationalen Bereich / Challenges Faced by the Legal System of the People’s Republic of China in an International Context</b>	
Das chinesische Völkerrechtsverständnis vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.....	11
<i>Björn Ahl</i>	
Challenges in Private International Law in the 21 <sup>st</sup> Century: A Chinese Perspective .....	29
<i>Huang Jin / Huo Zhengxin</i>	
Comparative Law Research in China: Facing the Challenges of the 21 <sup>st</sup> Century .....	47
<i>Gao Xiang / Jiang Huiqin</i>	
<b>Herausforderungen für die Rechtsordnung der Volksrepublik China im Binnenbereich / Challenges Faced by the Legal System of the People’s Republic of China in the Domestic Context</b>	
Das chinesische Verfassungsrecht vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.....	65
<i>Harro von Senger</i>	
Das chinesische Binnenwirtschaftsrecht vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.....	93
<i>Yuanshi Bu / Simon Werthwein</i>	
Intellectual Property Law in China: Challenges in the 21 <sup>st</sup> Century.....	105
<i>Guido Mühlemann</i>	
Das chinesische Familienrecht vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts.....	149
<i>Knut Benjamin Pissler / Thomas von Hippel</i>	

**Herausforderungen für die Rechtsordnung der Volksrepublik China  
im Bereich des Verfahrensrechts / Challenges Faced by the Legal System  
of the People's Republic of China in the Field of Procedural Law**

Arbitration and Other Dispute Resolution Mechanisms in China:  
Facing the Challenges of the 21<sup>st</sup> Century ..... 183  
*Clarisse von Wunschheim*

Yuanshi Bu\* / Simon Werthwein\*\*

# Das chinesische Binnenwirtschaftsrecht vor den Herausforderungen des 21. Jahrhunderts

## Inhaltsverzeichnis

<b>1.</b>	<b>Der Gegenstand des Binnenwirtschaftsrechts</b>	<b>94</b>
1.1.	Binnenwirtschaftsrecht	94
1.2.	Wirtschaftsrecht im Kontext des deutschen Rechts	94
1.3.	Wirtschaftsrecht im Recht sozialistischer Staaten	95
1.4.	Wirtschaftsrecht im chinesischen Recht	95
1.4.1.	Erste Erwähnung des Begriffs „Wirtschaftsrecht“	95
1.4.2.	Die Diskussion um das Wirtschaftsrecht in den 1980er Jahren	95
1.4.3.	Erste Konkretisierung im Jahr 2001	96
1.4.4.	Weitere Konkretisierung im Jahr 2011	96
1.4.5.	Ergebnis	97
<b>2.</b>	<b>Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts im Überblick</b>	<b>98</b>
<b>3.</b>	<b>Dominanz des Staates in der chinesischen Wirtschaft</b>	<b>98</b>
3.1.	Staatskapitalismus und Strukturreform	99
3.2.	(Un-)Gleichbehandlung der Wirtschaftsakteure	99
<b>4.</b>	<b>Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit</b>	<b>100</b>
4.1.	Haushaltsrecht	100
4.2.	Primat der Politik auch in anderen Rechtsgebieten	102
4.3.	Stellungnahme	102
<b>5.</b>	<b>Resümee</b>	<b>103</b>
5.1.	Dominanz des Staates im Bereich des Wirtschaftsrechts	103
5.2.	Herausforderung 1: Verschiebung der Gewichte zugunsten des privaten Sektors	103
5.3.	Herausforderung 2: Rechtsstaatlichkeit	103
	<b>Literaturverzeichnis</b>	<b>104</b>

---

\* Professorin Dr. Yuanshi Bu, LL.M. (Harvard), Albert-Ludwigs-Universität, Freiburg.

\*\* Dr. iur., Rechtsanwalt in Frankfurt am Main.

# 1. Der Gegenstand des Binnenwirtschaftsrechts

Bevor der Frage nachgegangen werden kann, welche Herausforderungen sich dem chinesischen Binnenwirtschaftsrecht im 21. Jahrhundert stellen und wie diesen Herausforderungen begegnet wird (dazu unten 2. und 3.), ist zunächst eine Aufgabe zu bewältigen, die man ihrerseits bereits als kleine Herausforderung bezeichnen könnte: die Bestimmung des Gegenstands des chinesischen Binnenwirtschaftsrechts. So leicht es fällt, das Binnenwirtschaftsrecht von der Gesamtheit des Wirtschaftsrechts abzuschichten (dazu sogleich 1.1), so aufwendig ist es, die Bedeutung des Begriffs „Wirtschaftsrecht“ zu bestimmen (dazu unten 1.2 bis 1.4).

## 1.1. Binnenwirtschaftsrecht

Während das Aussenwirtschaftsrecht die Wirtschaftsbeziehungen eines Staates nach aussen, also den die Staatsgrenzen überschreitenden Wirtschaftsverkehr, zum Gegenstand hat, gibt das Binnenwirtschaftsrecht die rechtlichen Strukturen für die wirtschaftliche Betätigung innerhalb des Landes vor.<sup>1</sup>

## 1.2. Wirtschaftsrecht im Kontext des deutschen Rechts

In der deutschen Literatur findet sich zum einen eine Auffassung des Wirtschaftsrechts, wonach dieses den Inbegriff der rechtserheblichen Normen [darstellt], die die Wirtschaft betreffen, wobei „Wirtschaft“ im Sinn wirtschaftswissenschaftlicher Definition, also als Gesamtheit der Einrichtungen und Vorgänge zur planvollen Deckung des menschlichen Bedarfs an Gütern, verstanden wird.<sup>2</sup> Das Wirtschaftsrecht erstreckt sich demnach auf die für das Wirtschaften relevanten Teile aller Rechtsgebiete: das Wirtschaftsverfassungsrecht, das Wirtschaftsverwaltungsrecht, das Wirtschaftsprivatrecht sowie das Wirtschaftsstrafrecht.<sup>3</sup> Das so verstandene Wirtschaftsrecht ist folglich eine Querschnitts- oder Sammelmaterie.

Eine andere, etwas engere Auffassung erblickt im Wirtschaftsrecht die Gesamtheit derjenigen rechtlichen Regeln, deren Zweck es ist, die gesamtwirtschaftliche Ordnung als solche zu verwirklichen und deren Bezugspunkte die Organisation und das Verhalten der Unternehmen auf den Märkten sowie die entsprechenden staatlichen Funktionen sind. Dazu gehören insbesondere das Recht der Unternehmensträger und das Recht gegen Wettbewerbsbeschränkungen.<sup>4</sup> Diese zweite Auffassung sieht den inhaltlichen Schwerpunkt des Wirtschaftsrechts also in seiner die Wirtschaft *ordnenden* Funktion.

---

<sup>1</sup> STARCK, Wirtschaftsrecht in der VR China, S. 611.

<sup>2</sup> FIKENTSCHER, Wirtschaftsrecht, S. 1.

<sup>3</sup> RINCK & SCHWARK, Wirtschaftsrecht, S. 12 f.

<sup>4</sup> RITTNER, Wirtschaftsrecht, S. 15, 17.

### 1.3. Wirtschaftsrecht im Recht sozialistischer Staaten

Dass der Begriff „Wirtschaftsrecht“ in Abhängigkeit vom Kontext der jeweiligen Wirtschaftsordnung auch eine andere Bedeutung haben kann, zeigen Darstellungen des Wirtschaftsrechts untergegangener sozialistischer Staaten. Dort wird die zentrale Rolle des Staates und der staatlichen Wirtschaftsplanung betont: So erscheint das Wirtschaftsrecht der DDR im rechtshistorischen Überblick als „juristischer Regelungskomplex, der durch eine unlösbare Verbindung der zentralisierten staatlichen Wirtschaftsleitung mit der eigenverantwortlichen Tätigkeit der volkseigenen Wirtschaftseinheiten gekennzeichnet war“.<sup>5</sup> Dies ist wiederum vor dem Hintergrund des Streits um die Abgrenzung von Wirtschaftsrecht und Zivilrecht im Recht der Sowjetunion zu sehen. Das Wirtschaftsrecht im Sinn dieser Debatte sollte für die plangebundenen Wirtschaftsverträge der (staatlichen) Unternehmen untereinander gelten, wogegen die allenfalls indirekt plangebundenen Verträge mit Bürgern durch das Zivilrecht geregelt werden sollten.<sup>6</sup>

### 1.4. Wirtschaftsrecht im chinesischen Recht

Die Kontextabhängigkeit der Bedeutung des Begriffs „Wirtschaftsrecht“ legt es nahe, die Karriere dieses Begriffs in China seit Beginn der Politik der Reform und Öffnung im Jahr 1978 etwas genauer zu untersuchen.

#### 1.4.1. Erste Erwähnung des Begriffs „Wirtschaftsrecht“

Im Jahr des Beginns der Politik der Reform und Öffnung, am 6. Oktober 1978, erschien in der Volkszeitung ein Artikel mit dem Titel „Nach den wirtschaftlichen Gesetzmässigkeiten vorgehen und die Vier Modernisierungen beschleunigt verwirklichen“. In diesem Artikel war zwar noch nicht ausdrücklich von „Wirtschaftsrecht“, sondern nur von „Wirtschaftsgesetzgebung“ die Rede. Bereits im Juni 1979 wurde der Begriff „Wirtschaftsrecht“ in der Eröffnungsansprache der 2. Sitzung des 5. Nationalen Volkskongresses jedoch erstmals erwähnt.<sup>7</sup>

#### 1.4.2. Die Diskussion um das Wirtschaftsrecht in den 1980er Jahren

Mit der Erwähnung des Begriffs „Wirtschaftsrecht“ war weder dessen Inhalt geklärt noch die Frage, ob das Wirtschaftsrecht ein eigenständiges Rechtsgebiet sei. Diese Fragen wurden im Lauf der 1980er Jahre ausführlich diskutiert. Um die Spannweite der Diskussion zu illustrieren, sollen hier die Extrempositionen kurz vorgestellt werden.

---

<sup>5</sup> STEDING, Wirtschaftsrecht der DDR, S. 302.

<sup>6</sup> REICH, Sozialismus und Zivilrecht, S. 292.

<sup>7</sup> DING & ZHONG, Economic Law, S. 20.

In erster Linie zu nennen ist der Gegensatz der beiden Thesen vom „grossen Zivilrecht“ (大民法) und vom „grossen Wirtschaftsrecht“ (大经济法), die die Sachgebiete des Zivilrechts bzw. des Wirtschaftsrechts jeweils so weit ausdehnen, dass entweder das Zivilrecht das Wirtschaftsrecht absorbiert und das Wirtschaftsrecht dadurch seine Existenzberechtigung verliert oder umgekehrt. In ähnlicher Weise wurde auch die Ansicht vertreten, das Wirtschaftsrecht gehe im Verwaltungsrecht (大行政法) auf.<sup>8</sup>

Einen Ausläufer der Debatte stellt der Anfang der 1990er Jahre geäusserte Vorschlag dar, in Parallele zu den „Allgemeinen Grundsätzen des Zivilrechts“<sup>9</sup> auch „Allgemeine Grundsätze des Wirtschaftsrechts“ zu erlassen.<sup>10</sup> Dieser Vorstoss blieb jedoch ohne praktische Auswirkungen.

#### 1.4.3. Erste Konkretisierung im Jahr 2001

Am 9. März 2001 stellte Li Peng (von 1998 bis 2003 Vorsitzender des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses der Volksrepublik China, zuvor Premierminister der Volksrepublik China und Vorsitzender des Staatsrates) im Arbeitsbericht des Ständigen Ausschusses der 4. Sitzung des 9. Nationalen Volkskongresses fest, das sozialistische Rechtssystem chinesischer Prägung bestehe aus sieben Rechtsgebieten: Verfassungsrecht, Zivil- und Handelsrecht, Verwaltungsrecht, Wirtschaftsrecht, Sozialrecht, Strafrecht und Prozessrecht.<sup>11</sup>

Hervorzuheben ist, dass nach den im Arbeitsbericht enthaltenen Erläuterungen zu den einzelnen Rechtsgebieten das Gesellschaftsrecht Teil des Zivil- und Handelsrechts, nicht des Wirtschaftsrechts ist. Gegenstand des Wirtschaftsrechts sind insbesondere das Makrosteuerungsrecht und die Marktregulierung. Im Kern geht es dem Wirtschaftsrecht folglich um die *staatliche Leitung* der wirtschaftlichen Aktivitäten (国家对经济活动的管理).

#### 1.4.4. Weitere Konkretisierung im Jahr 2011

Das im Oktober 2011 vom Staatsrat veröffentlichte Weissbuch zum sozialistischen Rechtssystem chinesischer Prägung bestätigt im Hinblick auf das Wirtschaftsrecht im Wesentlichen die Festlegungen aus dem Jahr 2001. Allerdings wird der Regelungsgegenstand des Wirtschaftsrechts nun ausführlicher beschrieben. Das Spektrum der staatlichen Massnahmen in Bezug auf die wirtschaftlichen Aktivitäten wird aufgefächert in „Intervention, Leitung oder Regulierung und Lenkung“ (干预、管理或者调控), wobei der Staat „vom gesamtgesellschaftlichen Interesse ausgeht“. Die grössere Neuerung besteht darin, dass das Weissbuch neben dem Gegenstand nun auch die Zweckrichtung des Wirtschaftsrechts benennt: Die

---

<sup>8</sup> LIU, Economic Law, S. 43.

<sup>9</sup> 民法通则 vom 12.04.1986, in Kraft getreten am 01.01.1987.

<sup>10</sup> XIE, Allgemeine Grundsätze des Wirtschaftsrechts.

<sup>11</sup> LI, Arbeitsbericht, Ziff. 1.

durch das Wirtschaftsrecht geregelte „angemessene Intervention und Makrosteuerung (...) durch den Staat“ soll „den Übelständen vorbeugen, die durch die Spontaneität und Blindheit der Marktwirtschaft hervorgerufen werden“.<sup>12</sup>

Schliesslich ordnet das Weissbuch zahlreiche Gesetze ausdrücklich dem Wirtschaftsrecht zu. Dazu zählen das Haushaltsgesetz (ganz am Beginn der Aufzählung; auf das Haushaltsgesetz ist unter 4.1 zurückzukommen), das Preisgesetz, die Steuergesetze, das Gesetz gegen Geldwäsche, Gesetze aus dem Bereich Verkehrs- und Energierecht (Strassen, Eisenbahn, Elektrizität), Gesetze über natürliche Ressourcen wie Land, Wälder und Gewässer und schliesslich auch – aus westlicher Sicht weniger überraschend – das Gesetz gegen unlauteren Wettbewerb und das Antimonopolgesetz (auch auf Letzteres ist später unter 3. zurückzukommen).

#### 1.4.5. Ergebnis

Zwar besteht noch keine völlige Einigkeit über den genauen Gegenstand des Wirtschaftsrechts und seine Stellung innerhalb der chinesischen Rechtswissenschaft. So ist noch immer nicht abschliessend geklärt, wie das Wirtschaftsrecht vom Zivilrecht und Verwaltungsrecht abzugrenzen<sup>13</sup> und ob das Wirtschaftsrecht als autonome Unterdisziplin der Rechtswissenschaft einzustufen sei.<sup>14</sup>

Festgehalten werden kann jedoch, dass die Bedeutung des Begriffs „Wirtschaftsrecht“ im Kontext des chinesischen Rechts nicht vollständig mit der Bedeutung übereinstimmt, die der im deutschen Recht ausgebildete Beobachter dem Begriff beizulegen geneigt ist. Namentlich weist das chinesische (Binnen-)Wirtschaftsrecht die folgenden Besonderheiten auf:

(1) Im chinesischen Binnenwirtschaftsrecht liegt ein besonderer Schwerpunkt auf dem öffentlichen Recht, womit nicht etwa nur Wettbewerbsregeln oder sonstige Regeln der Marktordnung wie das Preisrecht gemeint sind, sondern auch genuin öffentliches Recht wie das Recht der öffentlichen Haushalte und das öffentliche Sachenrecht. Der Staat greift durch das Wirtschaftsrecht und auf der Grundlage des Wirtschaftsrechts aktiv in das Wirtschaftsgeschehen ein.

(2) Das Gesellschaftsrecht gehört nicht zum chinesischen Binnenwirtschaftsrecht, sondern wird dem Zivil- und Handelsrecht zugeordnet.

<sup>12</sup> Staatsrat der Volksrepublik China, Weißbuch „Sozialistisches Rechtssystem chinesischer Prägung“, Abschnitt 2.2.

<sup>13</sup> DING & ZHONG, Economic Law, S. 27.

<sup>14</sup> PENG, Wirtschaftsrechtswissenschaft, S. 50.

## 2. Die Herausforderungen des 21. Jahrhunderts im Überblick

Mit dem Beitritt Chinas zur WTO wurde die chinesische Wirtschaft weitgehend in die Weltwirtschaft integriert und damit Teil der weltweiten wirtschaftlichen Schicksalsgemeinschaft, was sich zuletzt in der Finanzkrise gezeigt hat. Auch in anderer Hinsicht steht China vor Herausforderungen, die sich in anderen Teilen der Welt in ähnlicher Weise stellen: die digitale Vernetzung, die zwar die wirtschaftliche Entwicklung begünstigt, andererseits aber eine Gefahr für die Privatsphäre des Einzelnen, die Geschäftsgeheimnisse von Unternehmen und sogar die nationale Sicherheit darstellt; die Knappheit natürlicher Ressourcen und der Zielkonflikt zwischen Wirtschaftswachstum und Bewahrung der natürlichen Lebensgrundlagen; die Urbanisierung mit ihren ökologischen und sozialen Problemen; die Alterung der Gesellschaft und viele andere Probleme mehr.

Im Folgenden sollen zwei Herausforderungen des 21. Jahrhunderts näher beleuchtet werden, die nicht auf globalen Phänomenen des 21. Jahrhunderts beruhen, sondern die insofern spezifisch chinesisch sind, als sie sich aus der jüngeren Vergangenheit Chinas ergeben. Dies sind die dominierende Rolle des Staates in der chinesischen Wirtschaft (unten 3.) sowie der chinesische Umgang mit dem Recht, der nicht immer mit westlichen Vorstellungen von Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit harmoniert (unten 4.).

## 3. Dominanz des Staates in der chinesischen Wirtschaft

Ein grundsätzliches Strukturproblem der chinesischen Wirtschaft besteht in der Dominanz der staatseigenen Unternehmen (*state-owned enterprises*, SOEs). Einerseits ist China nach wie vor ein sozialistisches Land, das eine aktive staatliche Wirtschaftsregulierung betreibt. Die grössten chinesischen Unternehmen sind durchweg SOEs. Staatliche Betriebe sind in vielerlei Hinsicht privilegiert, beispielsweise bei der Erteilung von Genehmigungen und bei der Unternehmensfinanzierung durch Kredite.

Andererseits ist die Ende der 1970er Jahre angebahnte Reform des Wirtschaftssystems in Richtung Marktwirtschaft naturgemäss ein Prozess des Rückzuges des Staates. Seit dem Jahr 2004 ist aber eine gegenläufige Tendenz zu beobachten. Die Anzahl der SOEs verringert sich zwar, jedoch nimmt die Marktmacht der verbleibenden SOEs ständig zu, zumal eine Welle von Akquisitionen privater Betriebe durch SOEs stattgefunden hat. Die Expansion von SOEs auf dem Weltmarkt wird vom Staat entschieden gefördert. Von dem im Jahr 2009 zur

Dämpfung der Auswirkungen der Finanzkrise aufgelegten Konjunkturpaket haben überwiegend die staatseigenen Betriebe profitiert.

Diese Entwicklung entspricht einer globalen Tendenz der Wiederbelebung der Industriepolitik,<sup>15</sup> deren Erfolg noch schwer zu beurteilen ist. Es ist zwar richtig, dass staatliche Beteiligungen an Unternehmen diese vor kurzfristigen Spekulationen bewahren und zur Erhaltung von Arbeitsplätzen beitragen können. Es darf aber nicht in Vergessenheit geraten, dass es den chinesischen Staatsunternehmen bis heute nicht gelungen ist, das Problem der niedrigen Produktivität in den Griff zu bekommen. Wirtschaftlicher Erfolg von Staatsunternehmen ist in den meisten Fällen nur auf Kosten der Konsumenten und der (privatwirtschaftlichen) Konkurrenz möglich.

### 3.1. Staatskapitalismus und Strukturreform

Das im Jahr 2008 in Kraft getretene chinesische Antimonopolgesetz<sup>16</sup> wurde als Meilenstein in der Entwicklung des chinesischen Wirtschaftsrechts gefeiert. Mittlerweile macht sich jedoch Ernüchterung breit. Der Fall der beiden staats-eigenen Kommunikationsdienstleister China Telecom (中国电信) und China Unicom (中国联通) vermittelt den Eindruck, dass die grossen SOEs von kartell-rechtlichen Sanktionen verschont bleiben. Beide Unternehmen hatten die Internetanschlussgebühren für Privatkunden und die Verbindungsgebühren für die Konkurrenz im internationalen Vergleich deutlich zu hoch angesetzt. Die Staatliche Kommission für Reform und Entwicklung (*National Development and Reform Commission*, NDRC) leitete zwar zunächst Ermittlungen gegen beide Unternehmen ein. Die Ermittlungen wurden jedoch eingestellt, nachdem sich beide Unternehmen bereiterklärt hatten, die Internetanschlussgebühren zu senken. Die angedrohten Bussgelder wurden nicht verhängt, obwohl beide Unternehmen wettbewerbswidriges Verhalten eingestanden hatten.

### 3.2. (Un-)Gleichbehandlung der Wirtschaftsakteure

Die Gründe für die bisher nur unbefriedigende Durchsetzung des Antimonopolgesetzes sehen Manche darin, dass unmittelbar nach dem Inkrafttreten des Antimonopolgesetzes die weltweite Finanzkrise ausgebrochen ist. Sicherlich haben sich im Gefolge der Finanzkrise die Prioritäten in Richtung der Sicherung der Arbeitsplätze in den Staatsunternehmen und damit der wirtschaftlichen Stabilität verschoben. Es wurde aber bereits vor der Finanzkrise die Befürchtung geäussert, dass sich das Antimonopolgesetz hauptsächlich gegen ausländische Investoren

---

<sup>15</sup> Economist vom 21.01.2012: Special Report: State Capitalism, The visible hand.

<sup>16</sup> 反垄断法 vom 30.08.2007, in Kraft getreten am 01.08.2008.

richte. Dass diese Befürchtung nicht ganz unbegründet war, zeigen die beiden folgenden Fälle aus dem Jahr 2011.

Im Frühjahr 2011 kündigte Unilever angesichts der hohen Inflationsrate eine Preiserhöhung von 5-10% an und wurde deswegen von der Shanghaier Preisbehörde einbestellt. Die Preisbehörde gab Unilever zu verstehen, dass eine derartige Preiserhöhung Inflationsängste der Bevölkerung schüren könne und daher nicht angebracht sei. Obwohl Unilever nachgab und auf die Preiserhöhung verzichtete, erliess die Preisbehörde einen Bussgeldbescheid in Höhe von 2 Mio. RMB. Begründet wurde dies damit, dass Unilever Gerüchte über eine Preiserhöhung verbreitet und dadurch die Marktordnung gestört habe. Kommentatoren haben zu Recht darauf hingewiesen, dass eine Rechtsgrundlage für den Bussgeldbescheid fehlt, weil die Preisbestimmung grundsätzlich dem Anbieter überlassen ist, und dass überdies zahlreiche staatseigene Unternehmen, die in demselben Zeitraum öffentlich die Möglichkeit von Preiserhöhungen andeuteten, von Sanktionen verschont blieben.<sup>17</sup>

Im Oktober 2011 wurde Wal-Mart für die Anbringung von Bio-Kennzeichnung bei Nicht-Bio-Schweinefleisch ein Bussgeld in Höhe von 2,7 Mio. RMB auferlegt und die vorübergehende Schliessung mehrerer Filialen in Chongqing angeordnet.<sup>18</sup> Bei chinesischen Unternehmen sind derartige Verstösse nicht selten, werden aber kaum geahndet.

## 4. Rechtsstaatlichkeit und Rechtssicherheit

Die Debatte der 1990er Jahre um „Rule of Law“ (法治) und „Rule by Law“ (法制) hat ihre Aktualität nicht verloren. Bis heute wird das Recht in China meist als Mittel zum Regieren, nicht als Massstab des Regierens, verstanden und genutzt. Seit der Jahrhundertwende ist eine rückläufige Entwicklung bei der Verwirklichung rechtsstaatlicher Prinzipien zu beobachten. Dies trifft im Bereich des Wirtschaftsrechts auf die Legislative, die Exekutive und die Judikative in unterschiedlichem Masse zu.

### 4.1. Haushaltsrecht

Als plastisches Beispiel für die Defizite im Bereich der Legislative und der Exekutive kann das Haushaltsrecht dienen. Das Inkrafttreten des Haushalts-

---

<sup>17</sup> ZHU Changzheng [朱长征], Unilever: Was ist das Vergehen? [联合利华 何罪之有?], verfügbar unter <http://opinion.caixin.com/2011-05-09/100256852.html> [24.05.2013].

<sup>18</sup> *The Huffington Post*, Walmart China Closes Chongqing Stores Amidst Pork Mislabeling Scandal, verfügbar unter [http://www.huffingtonpost.com/2011/10/10/wal-mart-china-pork-closed\\_n\\_1003207.html](http://www.huffingtonpost.com/2011/10/10/wal-mart-china-pork-closed_n_1003207.html) [24.05.2013].

gesetzes<sup>19</sup> aus dem Jahr 1994 brachte mit der Verselbständigung der lokalen bzw. regionalen öffentlichen Haushalte gegenüber dem zentralen Staatshaushalt eine wichtige Neuerung mit sich. Allerdings ist das Gesetz nicht frei von Mängeln. Es fehlt eine ausdrückliche Regelung bezüglich der Vollständigkeit und Verbindlichkeit des Haushaltsplans sowie zu Transferzahlungen; Anleihen von lokalen Regierungen blieben weitgehend unreguliert;<sup>20</sup> die Offenlegung des Haushalts ist nicht gewährleistet und Verstöße gegen das Haushaltsrecht werden nicht wirksam sanktioniert; Volkskongresse haben zwar ein Prüfungsrecht, können einen Haushaltsentwurf aber nur entweder genehmigen oder im Ganzen zurückweisen.<sup>21</sup>

Vor dem Hintergrund dieser Mängel zog der Nationale Volkskongress bereits 1997 eine Änderung des Haushaltsgesetzes in Erwägung. Erst im Jahr 2004 aber wurde die Überarbeitung des Gesetzes offiziell in Gang gesetzt, und erst wiederum sieben Jahre später, im Dezember 2011, veröffentlichte der Staatsrat den „2. Diskussionsentwurf“. Anders als sonst üblich war der 1. Entwurf nicht zur öffentlichen Diskussion gestellt worden. Die Ursache für den so schleppenden Verlauf der (auch im Mai 2013 noch nicht abgeschlossenen) Revisionsarbeiten ist darin zu sehen, dass das Haushaltsrecht bislang faktisch durch die Exekutive statt durch die Legislative ausgeübt wird. Die Exekutive wehrt sich dagegen, einer strengeren Kontrolle unterworfen zu werden, und es ist ihr offenbar gelungen, den Änderungsprozess nicht nur zu verzögern, sondern auch inhaltlichen Einfluss zu nehmen. Denn auch der veröffentlichte Änderungsentwurf sieht keine grundsätzliche Abkehr von der führenden Rolle der Exekutive in der Haushaltsplanung vor.<sup>22</sup>

Schwerer als diese Defizite im Bereich der Gesetzgebung wiegt ein Defizit bei der Handhabung des Haushaltsgesetzes durch die Exekutive: Im Jahr 2009 beschloss die chinesische Regierung ein Konjunkturpaket im Volumen von umgerechnet ca. 470 Mrd. Euro, um die Auswirkungen der Finanzkrise auf das Wirtschaftswachstum zu dämpfen. Eine solche Änderung des Haushaltsplans bedarf nach § 54 des Haushaltsgesetzes der Zustimmung des Nationalen Volkskongresses. Diese Zustimmung wurde für besagtes Konjunkturpaket jedoch nicht eingeholt. Dies zeigt, dass rechtsstaatliche Grundgedanken in China nach wie vor nicht hinreichend

<sup>19</sup> 预算法 vom 22.03.1994, in Kraft getreten am 01.01.1995.

<sup>20</sup> § 28 Abs. 2 des Haushaltsgesetzes erklärt öffentliche Anleihen territorialer Regierungen für unzulässig, sofern nicht gesetzlich oder durch den Staatsrat etwas anderes bestimmt ist. Punktuell, unter anderem in Shanghai, wird bereits mit öffentlichen Anleihen experimentiert, siehe z.B. XU Jin [徐瑾], Änderung des Haushaltsgesetzes offenbart gesetzgeberische Klemme [预算法修订凸显立法困境], verfügbar unter <http://www.ftchinese.com/story/001045871?full=y> [24.05.2013].

<sup>21</sup> WEI Sen [韦森], Entwurf zur Änderung des Haushaltsgesetzes bedarf einer umgehenden Veröffentlichung [《预算法修正案》亟需公开], verfügbar unter <http://www.ftchinese.com/story/001043678> [24.05.2013]; ZHANG, Änderung des Haushaltsgesetzes, S. 34.

<sup>22</sup> ZHANG, Änderung des Haushaltsgesetzes, S. 34.

verwurzelt sind. Immerhin ist ein gestiegenes Problembewusstsein festzustellen. Der dem Nationalen Volkskongress im Jahr 2012 vorgelegte Haushaltsplan wurde von 20,2% der Delegierten nicht gebilligt (15,25% der Delegierten stimmten ausdrücklich dagegen, weitere Delegierte enthielten sich der Stimmabgabe).<sup>23</sup> Damit war der Haushaltsplan 2012 erstmals der am schwächsten unterstützte Abstimmungsgegenstand.

## 4.2. Primat der Politik auch in anderen Rechtsgebieten

Auch ausserhalb des Haushaltsrechts zeigt sich der Primat der Politik besonders deutlich im Zusammenhang mit Massnahmen zur Bewältigung der Finanzkrise, wobei hier die Judikative die zentrale Rolle einnimmt. Nach dem Ausbruch der Finanzkrise verkündete das Oberste Volksgericht eine Reihe von justiziellen Auslegungen zum Vertragsrecht, Immaterialgüterrecht, Arbeitsrecht und Zwangsvollstreckungsrecht,<sup>24</sup> um die Richter bei der Rechtsanwendung in der Krisenzeit anzuleiten. Dass die konkrete Anwendung von Rechtsnormen sich nach den Anforderungen der aktuellen Wirtschaftslage richten soll, ist im Westen unüblich, in China in gewissem Masse aber eine Selbstverständlichkeit. Das Oberste Volksgericht orientiert sich bei der Rechtsprechung seit jeher an der Wirtschaftspolitik und sieht seine Aufgabe darin, die Wirtschaftsentwicklung durch zeitgemässe Rechtsanwendung zu unterstützen. So legt das Oberste Volksgericht in seinem jährlichen Bericht an den Nationalen Volkskongress auch Rechenschaft darüber ab, ob diese Aufgabe adäquat erfüllt wurde.

## 4.3. Stellungnahme

Der in allen drei Staatsgewalten herrschende Primat der Politik bringt nicht nur Nachteile. Insbesondere auf kurze Frist gesehen mag die schnelle Umsetzung

---

<sup>23</sup> WANG BIQIANG (王毕强) & ZHENG MENG (郑猛), Zahl der Gegenstimmen gegen den Haushaltsbericht im diesjährigen Nationalen Volkskongress auf Rekordhoch (今年人大预算报告反对票数创记录), verfügbar unter <http://news.hexun.com/2012-03-26/139730819.html> (24.05.2013) [ursprünglich veröffentlicht in Finance (财经) 2012 Nr. 9].

<sup>24</sup> Es handelt sich dabei um die folgenden justiziellen Auslegungen: Notice of the Supreme People's Court on Issuing the Opinions on Several Issues concerning Intellectual Property Trials Serving the Overall Objective under the Current Economic Situation vom 21.04.2009; Notice of the Supreme People's Court on Correctly Applying the Interpretation II on Several Issues concerning the Contract Law of the People's Republic of China So As to Serve the Primary Objectives of the Party and the State vom 27.04.2009; Notice of the Supreme People's Court on Issuing Some Advice on Responding to the International Financial Crisis and Doing a Good Job in the Enforcement Work of Today vom 25.05.2009; Notice of the Supreme People's Court on Issuing the Guiding Opinions on Doing a Good Job in the Trial of Labor Dispute Cases under the Current Situation vom 06.07.2009.

politischer Entscheidungen Vorteile bringen, zumal in Zeiten einer Wirtschaftskrise. Die Geringschätzung des Rechts kann aber dazu führen, dass mangels gegenseitiger Kontrolle gravierende Fehlentscheidungen getroffen werden. Vor allem aber schadet eine zu sehr an aktuellen politischen Bedürfnissen orientierte Rechtspraxis der Stabilität des rechtlichen Umfelds und damit der Rechts- und Planungssicherheit.

## 5. Resümee

Zusammenfassend lässt sich Folgendes festhalten:

### 5.1. Dominanz des Staates im Bereich des Wirtschaftsrechts

Die gewichtige Rolle des Staates im chinesischen Binnenwirtschaftsrecht äussert sich in der Betonung staatlicher Intervention und in der Einbeziehung genuin öffentlich-rechtlicher Regelungsgegenstände in das Wirtschaftsrecht. In der Wirtschaftspraxis zeigt sich die Dominanz des Staates darin, dass der Staat als Inhaber der staatseigenen Unternehmen die wichtigsten Wirtschaftsakteure kontrolliert.

### 5.2. Herausforderung 1: Verschiebung der Gewichte zugunsten des privaten Sektors

Diese Dominanz des Staates gegenüber dem privaten Sektor auszubalancieren ist eine der Herausforderungen des 21. Jahrhunderts. Fraglich ist, ob das chinesische Kartellrecht in Zukunft stärker als bislang dazu genutzt werden kann, diese Aufgabe anzugehen.

### 5.3. Herausforderung 2: Rechtsstaatlichkeit

Eine zweite Herausforderung besteht auf der Ebene der Rechtsstaatlichkeit. Allen Fortschritten der vergangenen Jahre zum Trotz wird, wie am Beispiel des Haushaltsrechts gezeigt, in China wenigstens punktuell keine Herrschaft *des Rechts* (Rule of Law) oder auch nur eine Herrschaft *durch das Recht* (Rule by Law), sondern eine Herrschaft gleichsam *am Recht vorbei* praktiziert. Mehr Rechtsstaatlichkeit und damit mehr Rechtssicherheit würde die Planungssicherheit für die Wirtschaftsakteure erhöhen und könnte einen wichtigen Beitrag zu nachhaltigem Wirtschaftswachstum in China leisten.

## Literaturverzeichnis

- DING BANGKAI (丁邦开) & ZHONG QIAN (钟茜), Several Thoughts on the Economic Law Status (关于经济法地位的几点思考), *Hebei Law Science* (河北法学) (2012 Nr. 10), S. 19.
- FIKENTSCHER, W., *Wirtschaftsrecht*, München 1983.
- LI PENG (李鹏), Arbeitsbericht des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会工作报告) vom 19. März 2001, verfügbar unter <http://www.chinanews.com/2001-03-19/26/79548.html> (24.05.2013).
- LIU LONGHENG (刘隆亨), A Review on the Construction of Economic Law (回顾经济法建设的历史进程迎接 21 世纪学科的新挑战), *Journal of Beijing Union University (Humanities and Social Sciences)* (北京联合大学学报 (人文社会科学版)) (2003 Nr. 2), 39.
- PENG FEIRONG (彭飞荣), Analyse der Wissensstruktur der chinesischen Wirtschaftsrechtswissenschaft (中国经济法学知识结构之分析), *Studies in Law and Business* (法商研究) (2011 Nr. 2), S. 50.
- REICH, N., *Sozialismus und Zivilrecht*, Frankfurt am Main 1972.
- RINCK, G. & SCHWARK, E., *Wirtschaftsrecht*, 6. Auflage, Köln u.a. 1986.
- RITTNER, F., *Wirtschaftsrecht*, 2. Auflage, Heidelberg 1987.
- Staatsrat der Volksrepublik China, Weissbuch „Sozialistisches Rechtssystem chinesischer Prägung“ (《中国特色社会主义法律体系》白皮书) vom 27. Oktober 2011, verfügbar unter [http://www.gov.cn/jrzg/2011-10/27/content\\_1979498.htm](http://www.gov.cn/jrzg/2011-10/27/content_1979498.htm) (24.05.2013).
- STARCK, J., Die Entwicklung des Wirtschaftsrechts der Volksrepublik China, *Neue Juristische Wochenschrift* (1990), S. 610.
- STEDING, R., Das Wirtschaftsrecht der DDR – ein Rückblick, *Neue Justiz* (2006), 302.
- XIE CICHANG (谢次昌), Vorschlag zum Erlass von „Allgemeinen Grundsätzen des Wirtschaftsrechts“ (建议制定一部《经济法通则》), *Chinese Legal Science* (中国法学) (1991 Nr. 2), S. 12.
- ZHANG QIANFAN (张千帆), Die Änderung des Haushaltsgesetzes muss die leitende Rolle des Nationalen Volkskongresses sicherstellen (《预算法》修订需确立人大主导定位), *Democracy & Science* (民主与科学) (2012 Nr. 4), S. 33.