



DAS RECHTLICHE UMFELD IN CHINA BLEIBT EINE HERAUSFORDERUNG

Ausländische Investitionen 2017

Dr. Joachim Glatter

Zentrale Befunde und Schlussfolgerungen

- Das rechtliche Umfeld in China für ausländische Unternehmen und ihre chinesischen Tochtergesellschaften wird auch 2017 nicht einfacher werden.
- Eine umfassende Marktöffnung für ausländische Investitionen ist kurzfristig nicht zu erwarten. Erleichterungen bei der Gründung und Umstrukturierung von Tochtergesellschaften in China sind hauptsächlich verfahrenstechnischer Art.
- Deutsche und europäische Politik, Kammern und Verbände sollten weiter auf einen konsequenteren Abbau von Investitionshindernissen und auf eine übersichtlichere vereinheitlichte Gesetzeslage drängen.
- Neue Vorschriften und deren Umsetzung werden in diversen Bereichen zu erhöhten Compliance-Anforderungen führen:
 - Die Kartell- und Wettbewerbsbehörden werden die Fusionskontrolle weiter ausbauen und gegen wettbewerbswidrige Geschäftspraktiken, wie z.B. die Festlegung von Weiterverkaufspreisen und Mindestverkaufspreisen, vorgehen.
- Vorschriften gegen Korruption im Geschäftsverkehr werden voraussichtlich weiter verschärft werden.
- Der Verbraucherschutz wird weiter verbessert werden.
- Regelungen zum Umweltschutz werden verschärft werden, und eine neue Umweltschutzsteuer wird am 1. Januar 2018 eingeführt.
- Das neue Cybersicherheitsgesetz tritt am 1. Juni 2017 in Kraft. Der vage Gesetzeswortlaut birgt das Risiko eines unangemessenen Zugangs chinesischer Behörden zu Unternehmensdaten.
- Die Verschärfung von Devisenkontrollen ist nicht auszuschließen.
- Unternehmen sollten sich mit den neuen oder zu erwartenden Regelungen vertraut machen und, falls erforderlich, ihre Geschäftstätigkeit an die neuen Anforderungen anpassen.

1. Ausländische Investitionen in China: Kein gleichberechtigter Marktzugang

1.1 STATUS QUO

Der Marktzugang für ausländische Investoren sowie die Gründung und Umstrukturierung ausländisch investierter Unternehmen (Foreign Invested Enterprises, FIE) waren in der Vergangenheit wesentlich durch zwei Prinzipien geprägt:

1.1.1 MOFCOM-Genehmigung als formale Gründungsvoraussetzung

Die Gründung von FIEs und wesentliche Vertragsänderungen bedurften bislang der Genehmigung durch das Handelsministerium (Ministry of Commerce, MOFCOM) oder durch dessen lokale Unterbehörde. Dieser Grundsatz galt mit Beginn der gesetzlichen Regelung ausländischer Investitionen 1979.¹ Die Genehmigung war keine bloße Formalie, sondern häufig wurden Änderungen der verhandelten Gründungsverträge (Joint Venture-Vertrag, Satzung) verlangt. Nach Genehmigung war das FIE bei der Staatlichen Verwaltungsbehörde für Industrie und Handel (State Administration for Industry and Commerce, SAIC) zu registrieren.

1.1.2 Marktzugangsbeschränkungen

Im sogenannten *Katalog zur Lenkung ausländischer Investitionen* („Lenkungkatalog“) wurden die Branchen aufgelistet, in denen ausländische Investitionen gefördert (encouraged) wurden, eingeschränkt (restricted) oder verboten (prohibited) waren. FIEs in nicht aufgelisteten Branchen galten automatisch als erlaubt (permitted). Einschränkungen – beispielsweise der maximalen Höhe der ausländischen Kapitalbeteiligung – gab es dabei selbst in einigen geförderten Branchen.

Der Lenkungkatalog wurde erstmals 1995 erlassen und seitdem sechsmal entsprechend den wirtschaftspolitischen

Zielvorstellungen der chinesischen Regierung sowie in Erfüllung der beim WTO-Beitritt 2001 von China eingegangenen Verpflichtungen angepasst. Er stellt die wichtigste, allerdings nicht die einzige Aufstellung von Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Investitionen dar (zu weiteren Regelungen s. 1.3).

Diese Systematik ist durch eine Reihe gesetzlicher Vorschriften zunächst versuchsweise in einigen Freihandelszonen und dann 2016 auch auf nationaler Ebene² geändert worden.³ Nunmehr gilt:

1.2 ÄNDERUNG DES KATALOGS ZUR LENKUNG AUSLÄNDISCHER INVESTITIONEN

1.2.1 Begrenzung des MOFCOM-Genehmigungserfordernisses

Die Gründung und wesentliche Änderungen eines FIE bedürfen für ihre Wirksamkeit nicht länger einer MOFCOM-Genehmigung. Ausreichend ist (wie für inländische Unternehmen) eine bloße Registrierung bei der Verwaltungsbehörde SAIC. Das MOFCOM muss lediglich noch informiert werden. Dies wird nicht nur Neugründungen, sondern auch Umstrukturierungen von FIEs erleichtern und beschleunigen. Wichtige Ausnahmen: Die MOFCOM-Genehmigung bleibt erforderlich für FIEs in Branchen, die auf einer speziell für ausländische Investitionen geltenden Negativliste aufgeführt sind, sowie nach derzeitigem Verständnis für die Akquisition eines chinesischen durch ein ausländisches Unternehmen oder im Falle einer Fusion.

1.2.2 Umstrukturierung des Lenkungkataloges: Integration der Negativliste

Gemäß einem im Dezember 2016 von MOFCOM und der Nationalen Entwicklungs- und Reformkommission (National Development and Reform Commission, NDRC) veröffentlichten und zur öffentlichen Diskussion gestellten Entwurf⁴ bleibt der Lenkungkatalog erhalten, wird aber umstrukturiert. Zukünftig besteht er aus:

- einer Liste von Branchen, in denen ausländische Investitionen gefördert (encouraged) werden, sowie
- der Negativliste.⁵ Diese setzt sich zusammen aus einer Liste der Branchen, in denen ausländische Investitionen beschränkt (restricted) sind, wobei dies auch einige Branchen betrifft, die zugleich als „geförderte“ Branchen Fördermaßnahmen genießen, sowie einer Liste mit Branchen, in denen ausländische Investitionen verboten (prohibited) sind.

Im Kern wird ausländischen Investoren nur in solchen Branchen Inländerbehandlung gewährt, die nicht auf der Negativliste aufgeführt sind. Die Negativliste enthält zudem wichtige Marktzugangsbeschränkungen für ausländische Unternehmen. Die im aktuell vorliegenden Entwurf des Lenkungkataloges enthaltene Negativliste verspricht im Vergleich zum bisherigen Status zwar Lockerungen für einige Branchen, z.B. hinsichtlich der zulässigen Höhe des ausländischen Kapitalanteils (Beispiele: Eisenbahntransport-Ausrüstung, Motorräder, Biotreibstoff, zivile Satelliten). Insgesamt stellt der Entwurf jedoch keinen Durchbruch im Sinne einer weitgehenden Marktöffnung für ausländische Investitionen dar, und es kann bezweifelt werden, ob diese in absehbarer Zukunft erfolgen wird.

1.2.3 Strafen bei Umgehung

Ausländische Investoren sollten im Übrigen nicht der Versuchung erliegen, eine MOFCOM-Genehmigung zu umgehen, indem sie die Tätigkeit ihres FIE fälschlich so beschreiben, dass sie nicht unter die Negativliste fällt. In diesem Fall drohen Strafzahlungen und „Korrekturmaßnahmen“. Das MOFCOM hat zudem durch zusätzliche Aufsichtsbestimmungen klargestellt, dass Umgehungen (insbesondere auch einer nationalen Sicherheitsprüfung) nicht geduldet werden.

1.2.4 Umfangreiche Informationspflichten

Das MOFCOM verlangt nicht nur Informationen zum FIE selbst, sondern auch solche zum ausländischen Investor. Diese umfassen (ähnlich wie im Entwurf eines zukünftigen Gesetzes über ausländische Investitionen vorgesehen) unter anderem

Angaben, wer das FIE und den ausländischen Investor rechtlich oder faktisch kontrolliert. Dies stellt sicherlich keine Liberalisierung des Verfahrens dar.

1.3 WEITERE MARKTZUGANGSREGELUNGEN AUSSERHALB DES LENKUNGSKATALOGS

Abhängig von Branche, Standort und Investitionsvolumen werden ausländische Unternehmen bei der Gründung von FIEs auch Marktzugangsregelungen in einer Reihe weiterer Kataloge, Listen und Bestimmungen zu beachten haben. Wichtig ist deshalb die rechtzeitige Prüfung, ob und mit welchen Konsequenzen ein geplantes FIE in eine der in diesen aufgeführten Branchen fällt. Ohne Anspruch auf Vollständigkeit ergibt sich folgendes Bild:

Die Gründung eines FIE, obwohl in vielen Fällen heute eine Routineangelegenheit, kann also je nach Branche und Standort ein sehr komplexer Vorgang werden. Es wäre wünschenswert und sollte von Politik, Kammern und Verbänden eingefordert werden, dass die chinesischen Behörden (insbesondere NDRC und MOFCOM) die diversen und allein schon durch ihre Vielzahl intransparenten Marktzugangsregelungen zukünftig so weit als möglich integrieren und Beschränkungen ausländischer Investitionen deutlich abbauen.

1.4 PROGRAMM DES STAATSRATS SPIEGELT BISHERIGE EINSCHRÄNKUNGEN UND PROBLEME WIDER

Die geplante Überarbeitung des Lenkungskataloges ist im Zusammenhang mit einem Erlass des Staatsrates vom 12. Januar 2017¹⁴ zu sehen. Mit diesem hat der Staatsrat ein Programm zur Förderung ausländischer Investitionen vorgelegt. Es liest sich jedoch zugleich wie eine Liste bestehender Einschränkungen und Probleme. So führt es zum einen Wirtschaftssektoren auf, die für ausländische Investitionen weiter geöffnet werden

Marktzugangsregelungen im Überblick



Lenkungskatalog	<ul style="list-style-type: none"> • Kategorisiert FIEs branchenabhängig in geförderte, beschränkte und verbotene Projekte • MOFCOM-Genehmigung erforderlich für FIEs in geförderten oder beschränkten Branchen, die auf einer im Lenkungskatalog enthaltenen Negativliste aufgeführt sind (keine Inländergleichbehandlung) • MOFCOM-Genehmigung entbehrlich für FIEs in Branchen außerhalb der Negativliste. SAIC-Registrierung für Gründung ausreichend (Inländergleichbehandlung)
Entwurf einer Negativliste zum Marktzugang, Pilotversion vom 2. März 2016 ⁶	<ul style="list-style-type: none"> • Verboten oder beschränkt sowohl inländisch als auch ausländisch investierte Unternehmen in bestimmten Branchen (Inländergleichbehandlung) • Derzeit in Tianjin, Shanghai, Fujian und Guangdong auf Pilotbasis getestet, nationale Ausweitung zu erwarten
Mitteilung des Büros des Staatsrates zum Erlass der besonderen Verwaltungsmaßnahmen (Negativliste) für den Zugang ausländischer Investitionen in Pilot-Freizone von 8. April 2015 ⁷	<ul style="list-style-type: none"> • Negativliste, die bei FIE-Gründung in Freihandelszonen zu beachten ist • MOFCOM-Genehmigung erforderlich für FIEs in geförderten oder beschränkten Branchen auf Negativliste, ansonsten SAIC-Registrierung für Gründung ausreichend
Katalog von Investitionsprojekten, die eine staatliche Genehmigung erfordern, neugefasst von NDRC am 12. Dezember 2016 ⁸	<ul style="list-style-type: none"> • NDRC-Genehmigung erforderlich für: <ul style="list-style-type: none"> • inländisch und ausländisch investierte Projekte in bestimmten Branchen • FIEs, die gemäß Lenkungskatalog als „beschränkt“ kategorisiert werden (je nach Investitionsvolumen Genehmigung auf nationaler oder lokaler Ebene)
Branchenspezifische Sonderbestimmungen	<ul style="list-style-type: none"> • Beispiele: Automobil-⁹, Luftfahrt-¹⁰, Telekommunikations-¹¹ Branchen • Beschränkungen, Verbote und Genehmigungserfordernisse gemäß Sonderbestimmungen
Katalog prioritärer Industrien für ausländische Investitionen in Zentral- und Westchina. Derzeit gültige Fassung von 2013. ¹² NDRC veröffentlichte Mitte September 2016 eine überarbeitete Fassung zur Kommentierung ¹³	<ul style="list-style-type: none"> • Auflistung von west- und zentralchinesischen Regionen, in denen FIEs in bestimmten Branchen Fördermaßnahmen (beispielsweise bei Steuern und Zoll) in Anspruch nehmen können

sollen. Dazu gehören zum Beispiel Telekommunikation, Transport, Abbau von Bodenschätzen, Infrastruktur, Forschung und Entwicklungszentren sowie – als Teil der Umsetzung der Innovationsstrategie „Made in China 2025“ – hochwertige und „grüne“ Fertigung. Zum anderen sollen aber auch Maßnahmen zur Schaffung eines fairen Wettbewerbs ergriffen werden. Diese lassen gut erkennen, wo ausländisch investierte Unternehmen auch aus Sicht des Staatsrates derzeit gegenüber chinesischen Unternehmen benachteiligt sind. Verbesserungsbedarf wird beispielsweise bei der fristgemäßen Bescheidung von Anträgen, der Gleichbehandlung von FIEs bei öffentlichen Ausschreibungen, dem Schutz ihres geistigen Eigentums, Mindestkapitalanforderungen und dem Erwerb von Landnutzungsrechten gesehen.

Der Erlass verdeutlicht, dass der chinesischen Regierung nach wie vor an ausländischen Investitionen gelegen ist. Entscheidend wird aber die konkrete Umsetzung des Maßnahmenkatalogs durch die in dem Erlass beauftragten zuständigen Regierungsstellen sein.

2. Compliance: Strengere Vorgaben zu rechtskonformem Verhalten

Eine Vielzahl von neuen oder geplanten Gesetzen wird die Rechtskonformitäts-Anforderungen (Compliance) an Unternehmen erhöhen und sie gegebenenfalls veranlassen, bestimmte Geschäftsmodelle und -praktiken zu überprüfen. Beispielfolgend seien folgende Bereiche genannt, in denen verstärkt Maßnahmen chinesischer Behörden erwartet werden können.

2.1 WETTBEWERBS- UND KARTELLRECHT

Die drei für Wettbewerbs- und Kartellrecht zuständigen Behörden (MOFCOM, NDRC und SAIC) sind 2016 ausgesprochen aktiv gewesen. Dies betrifft zum einen die Anzahl der von ihnen behandelten Fälle (MOFCOM hat beispielsweise etwa 350 Fusionskontrollverfahren abgeschlossen, in aller Regel durch Genehmigung ohne Auflagen). Zum anderen folgen die Behörden inhaltlich bei ihren Prüfungen aber auch immer mehr internationalen Vorbildern. So entschied z.B. die SAIC, dass sechs Unternehmen der Tetra Pak-Gruppe ihre marktbeherrschende Stellung durch unzulässige Koppelungsgeschäfte, Treuerabatte für Kunden sowie Beschränkungen eines Lieferanten bei Verkäufen an Dritte missbraucht haben, und verhängte eine Strafzahlung von rund 667 Mio. CNY.¹⁵ Die NDRC ist besonders gegen die Festlegung von Weiterverkaufspreisen und Mindestverkaufspreisen vorgegangen, zuletzt in der Medizintechnikbranche gegen Medtronic Shanghai Management Co., Ltd. Die Tochtergesellschaft eines US-Unternehmens wurde zu einer Strafzahlung von rund 118 Mio. CNY verurteilt, weil sie chinesischen Vertriebspartnern unter anderem Weiterverkaufspreise und Mindestverkaufspreise für den Verkauf von Medtronic-Produkten an Krankenhäuser vorgeschrieben hatte.¹⁶

Beispiele für Untersagung von Machtmissbrauch durch die Verwaltung



Nach einer Untersuchung der NDRC hatte die Gesundheitsbehörde der Stadt Bengbu in Anhui lokale Unternehmen bei der Ausschreibung von Pharmalogistik-Dienstleistungen bevorzugt. Sie formulierte unterschiedliche Umsatzanforderungen an lokale und nicht-lokale Bieter – eine eindeutige Einschränkung des Wettbewerbs. Die NDRC untersagte den Provinzbehörden von Anhui daraufhin einen entsprechenden Missbrauch von Verwaltungsmacht.¹⁷

In einem weiteren Fall stellte die NDRC fest, dass die städtische Transportbehörde von Shanghai als Aufsichtsbehörde lokale Anbieter von Flusskreuzfahrten angewiesen hatte, ihre Preise abzustimmen. Sie untersagte auch dieses wettbewerbs-schädigende Verhalten.¹⁸

© MERICS

Die Wettbewerbsbehörden gehen im Übrigen nicht nur gegen ausländische, sondern auch gegen chinesische Unternehmen und (in Fällen des sog. Missbrauchs von Verwaltungsmacht) gegen Behörden vor. Fälle des Missbrauchs von Verwaltungsmacht sind beispielsweise die behördliche Bevorzugung lokaler Unternehmen bei Ausschreibungen und die behördliche Aufforderung zu Preisabsprachen zwischen Anbietern von Produkten oder Dienstleistungen.

Es ist davon auszugehen, dass das MOFCOM, die NDRC und die SAIC auch 2017 ihre Maßnahmen gegen Wettbewerbs- und Kartellrechtsverstöße weiter forcieren werden. Ausländische Unternehmen und ihre Tochtergesellschaften in China sollten deshalb ihre geschäftlichen Tätigkeiten an die Anforderungen des Antimonopolgesetzes und seiner zahlreichen Ausführungsbestimmungen anpassen.

2.2 ANTI-KORRUPTIONSMASSNAHMEN STELLEN AUCH AUSLÄNDISCHE UNTERNEHMEN VOR HERAUSFORDERUNGEN

Gesetzesänderungen und Leitlinien von Oberstem Volksgericht und Oberster Staatsanwaltschaft haben auf rechtlicher Ebene Antikorrupsions-Vorschriften verschärft und präzisiert. Ein im Februar 2016 veröffentlichter Konsultationsentwurf zur Änderung des Gesetzes gegen den unlauteren Wettbewerb¹⁹ sieht weitere Klarstellungen und Verschärfungen für Bestechungshandlungen im Geschäftsverkehr vor, insbesondere:

Sollte der Reformvorschlag 2017 Gesetzeskraft erlangen, werden sich die Compliance-Anforderungen an Unternehmen weiter erhöhen. Maßnahmen zur Risikobegrenzung können Mitarbeiterschulung und -kontrolle sowie Anpassung von geschäftlichen Abläufen einschließlich präziser Leistungsbeschreibungen in Verträgen und ordentlicher Buchführung sein.

2.3 VERBRAUCHERSCHUTZ

Die Ausweitung des Verbraucherschutzes wird auch 2017 auf der Agenda von Gesetzgeber und Behörden stehen und Unternehmen vor neue Verpflichtungen stellen. Dies verdeutlicht beispielsweise die Veröffentlichung des Entwurfes von Ausführungsbestimmungen zum Verbraucherschutzgesetz²⁰ durch die SAIC. Das Verbraucherschutzgesetz ist 2013 überarbeitet worden.²¹ Der Entwurf präzisiert und erweitert die in ihm geregelten Konsumentenrechte und Unternehmerpflichten.

Geplante Verschärfungen bei Bestechung im Geschäftsverkehr



Ausweitung des Begriffes der Bestechung und Bestechlichkeit im Geschäftsverkehr	Bestechungshandlungen zur Erlangung von geschäftlichen Chancen und Wettbewerbsvorteilen und nicht nur, wie bisher, um Waren zu kaufen oder zu verkaufen
Nennung konkreter Bestechungsszenarien	Beispiel: Verschaffen eines wirtschaftlichen Vorteils ohne vertragliche Grundlage und ordentliche Verbuchung
Verschuldensunabhängige Haftung des Arbeitgebers für aktive Bestechungshandlungen seiner Arbeitnehmer	Interne Verbote aktiver Bestechungshandlungen entschuldigen den Arbeitgeber nicht. Nur passive Vorteilsannahmen des Arbeitnehmers werden dem Arbeitgeber nicht zugerechnet, soweit sie nicht im (nicht weiter definierten) Interesse des Unternehmens liegen
Höhere Strafen	10 bis 30 Prozent des mit der illegalen Handlung erzielten Umsatzes (bisher: 10.000 – 200.000 CNY) und Beschlagnahme der illegal erzielten Gewinne

Ausführung des Verbraucherschutzgesetzes: Auswahl der wichtigsten Bestimmungen



Gegenstand der Regelung	Wesentlicher Inhalt
Wen schützt das Verbraucherschutzgesetz (Begriff des „Verbrauchers“)?	Geschützt wird der Verbraucher, der zur Deckung des täglichen Lebensbedarfs Waren einkauft und gebraucht oder Dienstleistungen in Anspruch nimmt. Geschützt wird nicht, wer zum Zweck der Gewinnerzielung Waren einkauft oder Dienstleistungen in Anspruch nimmt, es sei denn, es handelt sich um Finanzprodukte.
Widerrufsrecht des Verbrauchers innerhalb von sieben Tagen ²²	Gemäß Verbraucherschutzgesetz kann bei Fernabsatzgeschäften (z.B. mittels Internet, Fernsehen oder Telefon) der Verbraucher die Waren innerhalb von sieben Tagen nach deren Erhalt ohne eine Begründung zurückgeben. Waren, für die das Widerrufsrecht nicht gilt, sind: <ul style="list-style-type: none"> • für den Verbraucher besonders hergestellte Waren • frische, verderbliche Waren • digitale Waren wie etwa audiovisuelle Produkte [und] Software, die online heruntergeladen werden oder die der Verbraucher ausgepackt hat • übergebene Zeitungen und Zeitschriften Nach dem Entwurf kann das Widerrufsrecht, wenn der Verbraucher beim Erwerb zustimmt, darüber hinaus ausgeschlossen werden bei <ul style="list-style-type: none"> • Waren, die sich nach dem Auspacken so ändern, dass dies Sicherheit oder Gesundheit gefährdet • Waren, deren Wert nach Aktivierung oder versuchsweisem Gebrauch erheblich sinkt • Waren, bei denen beim Verkauf ausdrücklich darauf hingewiesen wird, dass sie kurz vor dem Verfallsdatum stehen oder beschädigt sind
Beweislastumkehr bei Streitigkeiten über geringfügige Mängel	Bei langlebigen Wirtschaftsgütern muss der Unternehmer auch bei geringfügigen Mängeln innerhalb der ersten sechs Monate nach Erhalt der Ware oder Dienstleistung beweisen, dass der Mangel nicht in der Qualität der Ware oder der Dienstleistung als solcher begründet ist. Der Entwurf erweitert die Beispiele für „langlebige Wirtschaftsgüter“ um Mobiltelefone, Tablet Computer, Kameras und Camcorder. Im Fall von Mängeln hat der Unternehmer die Ware zurückzugeben, umzutauschen oder zu reparieren.
Schutz von Verbraucherdaten	Unternehmer dürfen persönliche Verbraucherdaten nur mit Zustimmung des Verbrauchers sammeln und nutzen. <ul style="list-style-type: none"> • Die Nutzung muss geschäftsbezogen sein. • Die Zustimmung des Verbrauchers muss mindesten fünf Jahre aufbewahrt werden. • Der Unternehmer muss über eine ausreichende Datensicherung verfügen. • Zulässig ohne Zustimmung ist die anonymisierte Datenweitergabe. • Ohne Zustimmung des Verbrauchers sind Werbeanrufe oder elektronisch übersandte Werbung untersagt.
Besonderer Verbraucherschutz in bestimmten Branchen	Für eine Reihe von Branchen sieht der Entwurf branchenspezifische Verbraucherschutzmaßnahmen vor. Beispiele: <ul style="list-style-type: none"> • Wasser-, Strom-, Gas-, Heizungs-, Telekom- und Kabelfernsehversorgung • Passagiertransport • Finanzdienstleistungen • Dekorationen, Ausbaurbeiten • Kurierleistungen
Pflichten von Betreibern von Online-Plattformen	<ul style="list-style-type: none"> • Betreiber von Online-Plattformen müssen die Identität der natürlichen oder juristischen Personen, die die Plattform zum Verkauf von Gütern oder Dienstleistungen nutzen, feststellen und registrieren. • Sie müssen zudem illegale Handlungen kontrollieren und berichten. • Verletzt ein Verkäufer Verbraucherrechte, und der Plattformbetreiber kann dessen Namen, Adresse und Kontakt nicht nennen, trifft diesen eine unmittelbare Haftung gegenüber dem Verbraucher.
Schutzmechanismen	Schutz und Unterstützung bei der Durchsetzung von Verbraucherrechten soll erfolgen durch: <ul style="list-style-type: none"> • Behörden • Verbraucherverbände • Medien

2.4 UMWELTRECHT

Umfassende gesetzgeberische Maßnahmen

Compliance mit Umweltschutzanforderungen wird an Bedeutung gewinnen. Faktisch stehen deren Umsetzung zwar häufig lokale oder wirtschaftliche Interessen, die mangelnde Kooperation von unterschiedlichen Behörden, eine unzureichende Personalausstattung und Korruption entgegen. China hat jedoch in jüngerer Zeit große gesetzgeberische Anstrengungen zur Verschärfung umweltrechtlicher Anforderungen unternommen. Hierzu zählen insbesondere das revidierte Umweltschutzgesetz (1. Januar 2015)²³ und das ergänzte Gesetz zur Verhinderung und Kontrolle von Luftverschmutzung (1. Januar 2016).²⁴ Weitere neue oder ergänzte Gesetze zur Bekämpfung von Wasser- und Bodenverschmutzung sind zu erwarten.²⁵ Das revidierte Umweltschutzgesetz hat zudem die Möglichkeit von umweltschutzbezogenen Klagen durch soziale Organisationen eingeführt, die in einer Leitlinie des Obersten Volksgericht weiter konkretisiert wurde.²⁶ Die praktische Umsetzung verläuft allerdings noch schleppend.²⁷

Umweltschutzsteuer ab 2018

Von erheblicher Bedeutung ist die am 25. Dezember 2016 eingeführte Umweltschutzsteuer, die ab 2018 erhoben wird.²⁸ Sie soll die bisherigen Emissionsgebühren ersetzen und sieht eine Besteuerung für Luft-, Wasser-, Lärm- und Feststoffemissionen vor. Die Zuständigkeit für die Erhebung der Abgabe wechselt von den offenbar als ineffizient betrachteten Umweltbehörden zu den Steuerbehörden. Die Umweltbehörden bleiben jedoch für die Überwachung und das Erfassen der Emissionen zuständig. Die Höhe der Steuer hängt vom Schadstoff und seiner Emissionsmenge ab. Auch können subnationale Regierungen mit Genehmigung der Volkskongresse auf Provinzebene den Mindeststeuersatz für Luft- und Wasserverschmutzung bis auf das Zehnfache erhöhen.

Nicht jede Emission ist steuerpflichtig: So sind z.B. Emissionen durch mobile Verursacher wie Kraft- und Schienenfahrzeuge, Schiffe und Flugzeuge ausgenommen. Gleiches gilt

für indirekte Emissionen, d.h. Schadstoffe, die in rechtmäßig betriebenen Müll- und Entsorgungsanlagen entsorgt werden. Der Staat belohnt die Vermeidung von Emissionen: So wird z.B. der Steuersatz um 50 Prozent reduziert, wenn die Emissionskonzentration um mindestens die Hälfte unter dem nationalen oder lokalen Emissionsstandard liegt. Unternehmen werden zu prüfen haben, ob sie ab 2018 wegen Umweltbelastungen steuerpflichtig sein werden und welche Kosten entweder durch die Steuer oder durch technologische Maßnahmen zur Vermeidung von Umweltbelastungen entstehen.

Ob die neue Steuer zur Reduzierung von Umweltbelastungen beitragen kann, wird nicht zuletzt davon abhängen, wie gut die Behörden zusammenarbeiten und wie verlässlich Emissionsmengen erfasst werden. Manipulationen von Überwachungsdaten und missbräuchliches Zusammenwirken von Behörden und Unternehmen kommen häufig vor. Nicht umsonst sollen diese deshalb gemäß einer im Dezember 2016 durch Oberstes Volksgericht und Oberste Volksstaatsanwaltschaft erlassene Leitlinie²⁹ strafrechtlich geahndet werden.

It is a common practice for many firms to reduce waste treatment costs by colluding with government officials, and "it has become an industry with clear division of labor and close cooperation within various players". (Caixin vom 27. Dezember 2016, zitiert Yan Maokun, den Direktor des Forschungsbüros des Obersten Volksgerichts)

2.5 CYBERSICHERHEIT

Das neue Cybersicherheitsgesetz (CSG) steht in einer Reihe jüngst erlassener Gesetze, die im Namen der nationalen Sicherheit wirtschaftliche Freiheiten und die Meinungsfreiheit einschränken, so wie das Nationale Sicherheitsgesetz, das Antiterrorismusgesetz und das Gesetz zu ausländischen

NGOs. Das Cybersicherheitsgesetz wurde während seiner Beratungsphase und auch nach seiner Verabschiedung am 7. November 2016 – insbesondere von ausländischen Unternehmen und Organisationen – aus wirtschaftlichen und politischen Gründen scharf kritisiert. Nichtsdestotrotz wird es am 1. Juni 2017 in Kraft treten. Der Gesetzeswortlaut ist breit und vage, so dass selbst nach dem vorgesehenen Erlass von konkretisierenden Ausführungsbestimmungen ein gewollt weites Ermessen der Kontrollbehörden (insbesondere der Cyberspace Administration) zu erwarten ist.

Auf ausländische Unternehmen und ihre Tochtergesellschaften dürfte das CSG massiven Einfluss haben und sie vor hohe Compliance-Anforderungen stellen. Dies wird bereits an der breiten Definition der "Netzwerkbetreiber" deutlich, die die Auflagen des CSG zu erfüllen haben: Erfasst werden Eigentümer und Administratoren von Computer-Informationsnetzwerken sowie Netzwerk-Dienstleister. Da unter „Netzwerk“ allumfassend jedes Computersystem zur Datensammlung, -verarbeitung und -übertragung verstanden wird, kann praktisch jedes Unternehmen betroffen sein, das für sein externes Geschäft und selbst für interne Abläufe in irgendeiner Form elektronische Datenverarbeitung nutzt.

Betreiberpflichten betreffen nicht nur umfassende Maßnahmen zur Datensicherheit, sondern auch die Unterstützung staatlicher Sicherheitsbehörden bei Ermittlungen. Wie eine solche Unterstützung auszusehen hat, ist derzeit noch unklar. Es wird jedoch befürchtet, dass chinesische Behörden die Vorschrift zum Zugang zu Geschäftsdaten künftig missbrauchen könnten.

Auch Lieferanten von „kritischer Netzwerk-Ausrüstung“ und „speziellen Cybersecurity-Produkten“ werden unter die Lupe genommen: Sind ihre Produkte in einem noch zu veröffentlichten Katalog aufgeführt, müssen sie vor dem Verkauf in China eine besondere behördliche Sicherheitszertifizierung bestehen. Zusätzlicher Sicherheits-, Zeit- und Kostenaufwand sind vorprogrammiert.

Besondere Auflagen sind von Betreibern sogenannter Kritischer Informations-Infrastrukturen (KI) zu erfüllen. Diese

sind breit definiert als Infrastrukturen, deren Beschädigung, Funktionsverlust oder Datenlecks die nationale Sicherheit, Wohlfahrt, die Lebensgrundlagen oder das öffentliche Interesse gefährden könnten. Als Beispiele führt das Gesetz öffentliche Kommunikations- und Informationsdienstleistungen, Energie, Transport, Wasserversorgung, Finanzwesen, öffentlichen Dienst und E-Government auf. Diese wurden in der von der Cyberspace Administration veröffentlichten Nationalen Cybersecurity Strategie vom 27. Dezember 2016³⁰ nochmals erweitert um die Bereiche Erziehung, wissenschaftliche Forschung, Industrie und Produktion, Medizin und Gesundheit, soziale Sicherheit und wichtige Internet-Applikationen (womit wichtige und von zahlreichen Teilnehmern genutzte Internet-Apps wie z.B. WeChat gemeint sein könnten). Diese fast uferlose Aufzählung führt zu enormer Rechtsunsicherheit darüber, welche Unternehmen die besonderen Pflichten eines KI-Betreibers zukünftig erfüllen müssen. KI-Betreiber müssen in China gewonnene persönliche und „wichtige“ Daten innerhalb Chinas speichern und dürfen diese nur nach einer besonderen behördlichen Sicherheitsprüfung ins Ausland übermitteln. Standards für die Datenlokalisierung und Sicherheitsprüfungen gibt es noch nicht. Unternehmen sollten weitere Ausführungsbestimmungen mit Konkretisierungen, wer als KI-Betreiber angesehen wird und wie den damit verbundenen Pflichten genau nachgekommen werden kann, genau verfolgen. Sie werden gegebenenfalls ihre geschäftlichen Abläufe unter Datensicherheits-, Zeit- und Kostengesichtspunkten zu überprüfen und anzupassen haben.

2.6 DEVISENKONTROLLE

Es besteht zunehmend das Risiko, dass China angesichts des Wertverlusts seiner Währung und des damit verbundenen Kapitalabflusses seine Devisenkontrollregeln weiter verschärft. Hiervon könnten nicht nur chinesische Investitionen im Ausland, sondern auch FIEs in China betroffen sein. Nach Medienberichten vom Dezember 2016 hatten bereits einige FIEs

Schwierigkeiten – insbesondere beim Transfer ihrer Dividenden ins Ausland.³¹

Am 26. Januar 2017 wies dann die Staatliche Devisenverwaltungsbehörde (State Administration of Foreign Exchange, SAFE) in einem Rundschreiben³² die Banken unter anderem an, bei einem Gewinntransfer ins Ausland von mehr als 50.000 US-Dollar die von dem überweisenden Unternehmen vorzulegenden Dokumente (z.B. Gewinnausschüttungs-Beschluss des zuständigen Unternehmensorgans, Steuernachweis, geprüfter Jahresabschluss) sorgfältig zu prüfen. SAFE weist besonders auf den Grundsatz hin, dass kein Gewinntransfer vor dem Ausgleich von Verlusten aus den Vorjahren zulässig ist. Weitere Entwicklungen werden sorgfältig zu beobachten sein.

3. Rule of Law

Weder 2017 noch in absehbarer Zukunft wird eine von der KP unabhängige Justiz zugelassen werden. Zhou Qiang, Vorsitzender des Obersten Volksgerichts und höchster chinesischer Richter, brachte die herrschende Doktrin kürzlich noch einmal auf den Punkt.³³

„China’s courts must firmly resist the Western idea of judicial independence and other ideologies that threaten the leadership of the ruling Communist Party.“

„People’s Courts at all levels must disregard erroneous Western notions, including constitutional democracy and separation of powers.“

4. Fazit

Das rechtliche Umfeld in China wird 2017 für ausländische Unternehmen und ihre chinesischen Tochtergesellschaften durch eine Vielzahl von Neuregelungen komplexer werden. Diese haben zum Teil erhebliche Relevanz für die praktische Geschäftstätigkeit.

Die zögerliche Marktöffnung Chinas in einer Reihe von Wirtschaftssektoren spiegelt sich in rechtlichen Regelungen wider, ist jedoch im Wesentlichen ein wirtschaftspolitisches Problem. Europäische und deutsche Politik, Kammern und Verbände sollten deshalb auch künftig vehement für einen besseren Marktzugang für ausländische Investoren eintreten.

FIEs werden sich mit den Neuregelungen auseinandersetzen müssen. Nicht jedes Unternehmen wird in gleichem Maße gefordert sein, geschäftliche Prozesse umzustellen. Viele Unternehmen werden sich jedoch fragen müssen, ob sie z.B. beim Absatz ihrer Produkte alle Regeln des Wettbewerbs- und des Verbraucherschutzes einhalten, ob ihre Produktion den umweltrechtlichen Bestimmungen entspricht, welche Auswirkungen das neue Umweltsteuerrecht für sie hat und welche datenschutzrechtlichen Risiken mit dem neuen Cybersicherheitsgesetz auf sie zukommen.

Betrachtet man die Entwicklungen der letzten Jahre, sollten ausländische Investoren und FIEs zudem davon ausgehen, dass rechtliche Herausforderungen auch in Zukunft ein zentrales Thema für sie bleiben werden. Dementsprechend sollten sie Ressourcen für Analyse und Umgang mit rechtlichen Fragen bereithalten.

- 1 | Ausnahme: Die praktisch kaum relevanten ausländisch investierten Partnerschaftsgesellschaften.
- 2 | Insbesondere die Entscheidung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses zur Änderung von vier Gesetzen einschließlich des Gesetzes der Volksrepublik China zu ausschließlich ausländisch investierten Unternehmen vom 3. September 2016, in Kraft getreten am 1. Oktober 2016 (Chinesisch unter

http://news.xinhuanet.com/2016-09/03/c_1119506052.htm, Englisch unter http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4849_0_7.html) sowie die Vorläufigen Verwaltungsvorschriften über die Anmeldung zu den Akten von Gründung und Änderungen ausländisch investierter Unternehmen vom 8. Oktober 2016 (Chinesisch siehe <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/c/201610/20161001404974.shtml>)

3 | Zur Funktion und Entwicklung der chinesischen Freihandelszonen vgl. Lea Shih, Experiment Freihandelszonen: Chance und Herausforderungen für ausländische Investoren, MERICS Web Spezial, Dezember 2016: <https://www.merics.org/de/ueber-uns/merics-analysen/dossierweb-spezial/experiment-freihandelszonen-chance-und-herausforderung-fuer-auslaendische-investoren/>

4 | <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/f/201612/20161202088897.shtml>

5 | Zur Erprobung von Negativlisten in Freihandelszonen vgl. Lea Shih, Experiment Freihandelszonen: Chance und Herausforderungen für ausländische Investoren, MERICS Web Spezial, Dezember 2016

6 | Chinesisch unter <http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201604/W020160412311161765167.pdf>

7 | Chinesisch unter http://www.gov.cn/zhengce/content/2015-04/20/content_9627.htm; englische Übersetzung unter http://www.fdi.gov.cn/1800000121_39_4841_0_7.html

8 | Chinesisch unter http://www.gov.cn/zhengce/content/2016-12/20/content_5150587.htm

9 | Entwicklungspolitik für die Automobilindustrie (revidierte Fassung 2009), Chinesisch unter http://www.china.com.cn/policy/txt/2009-08/31/content_18430768_2.htm

10 | Bestimmungen über ausländische Investitionen in der Luftfahrtindustrie vom 1. August 2002, Chinesisch unter <http://www.mofcom.gov.cn/article/bh/200301/20030100063221.shtml>, englische Übersetzung unter <http://www.asianlii.org/cn/legis/cen/laws/pofica525/>

11 | Bestimmungen zur Verwaltung ausländisch investierter Telekommunikationsunternehmen, revidiert am 6. Februar 2016, Chinesisch unter http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_73159_0_7.html

12 | Chinesisch unter http://www.fdi.gov.cn/1800000121_23_71224_0_7.html

13 | Chinesisch unter http://www.ndrc.gov.cn/yjzx/yjzx_add.jsp?SiteId=115

14 | Erlass des Staatsrates von mehreren Maßnahmen zur weiteren Ausdehnung von Chinas Öffnung zur Welt und zur aktiven Nutzung von ausländischem Kapital vom 12. Januar 2017, Chinesisch unter http://www.gov.cn/zhengce/content/2017-01/17/content_5160624.htm

15 | Entscheidung vom 9. November 2016, <http://www.saic.gov.cn/zwgk/gggs/jzff/cfjd/201611/P020161116513025279743.pdf>

16 | Entscheidung der NDRC auf Chinesisch unter http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201612/t20161207_829470.html. Bericht bei Reuters, 7. Dezember 2016, <http://www.reuters.com/article/us-china-anti-trust-medtronic-idUSKBN13W2YN>

17 | Siehe Brief an die Provinzregierung auf der Website von NDRC unter http://www.sdpc.gov.cn/gzdt/201508/t20150826_748741.html

18 | Bericht in China Daily vom 31.12.2016, http://www.chinadaily.com.cn/business/2016-12/31/content_27830357.htm

19 | <http://www.mofcom.gov.cn/article/b/g/201604/20160401288300.shtml>

20 | Veröffentlicht am 5. August 2016, einsehbar unter http://www.saic.gov.cn/zwgk/zyfb/qt/xxzx/201608/t20160805_170261.html

21 | Chinesisch unter http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2013-10/26/content_1811773.htm, deutsche Übersetzung in Zeitschrift für chinesisches Recht 2014, S. 69 ff.; Jörn Binding und Jiang Long, Mehr Schutz für Konsumenten – Das revidierte chinesische Verbraucherschutzgesetz tritt in Kraft, Zeitschrift für chinesisches Recht 2014, S. 63ff.

22 | Hierzu hat die SAIC inzwischen Spezialbestimmungen erlassen, die „Versuchsweisen Maßnahmen zur Rückgabe von online gekauften Waren innerhalb von sieben Tagen ohne Begründung“. Diese treten am 15. März 2017 in Kraft. Chinesisch unter http://www.saic.gov.cn/zwgk/zyfb/zjl/xxzx/201701/t20170111_174191.html

23 | Chinesischer Text unter http://zfs.mep.gov.cn/fl/201404/t20140425_271040.htm; deutsche Übersetzung B. Roth-Mingram, Umweltschutzgesetz der VR China, Zeitschrift für chinesisches Recht 2015, S. 68 ff.

24 | Chinesischer Text unter http://www.gov.cn/zhengce/2015-08/30/content_2922326.htm

25 | So ist z.B. im Dezember 2016 der Entwurf von Ergänzungen zum Gesetz gegen Wasserverschmutzung vorgelegt worden, s. Bericht China Daily, http://usa.chinadaily.com.cn/china/2016-12/19/content_27712518.htm

26 | Leitlinie des Obersten Volksgerichts zu Fragen der Rechtsanwendung bei Verfahren über umweltschutzbezogene Zivilklagen im öffentlichen Interesse vom 6. Januar 2015, Fa Shi [2015] No.1, <http://www.chinalawedu.com/falvfagui/23079/wa1501102599.shtml>

27 | Fei Dang, Report released on environmental litigations in 2015, China Development Brief vom 28. Dezember 2016, <http://chinadevelopmentbrief.cn/news/report-released-on-environmental-litigations-in-2015/>

28 | Chinesischer Text unter http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2016-12/25/content_2004993.htm

29 | <http://news.sina.com.cn/o/2016-12-26/doc-ifxyxvcr7613078.shtml>

30 | Chinesisch unter http://www.cac.gov.cn/2016-12/27/c_1120195926.htm

31 | Foreign companies in China hit by new exchange controls, Financial Times vom 7. Dezember 2016, <https://www.ft.com/content/a6d0552a-bbc4-11e6-8b45-b8b81dd5d080>; China's tighter capital controls impeding Western firms' payments, dividends: lobbies, Reuters vom 7. Dezember 2016

32 | Rundschreiben zur weiteren Förderung der Reform der Verwaltung ausländischer Devisen und zur Verbesserung der Prüfung von Echt-

heit und Rechtskonformität, Hui Fa (2017) Nr. 3, Chinesisch unter http://www.safe.gov.cn/wps/portal/ut/p/c/5/04_SB8K8xLLM9MS-SzPy8xBz9CP0os3gPZxdnX293QwMLE09nA09PrOBXly8P-QyNPI6B8pFm8s7ujh4m5jwFQ3t3AwNPEyd_PwznQ0MDTmlDuc-JB9-PWD5A1wAEcDfT-P_NxU_YLcCImSE0dFABRy5REI/dl3/d3/LOIDU0IKSWdra0EhIS9JTIJBQUlpQ2dBek15cUEhL1ICSIAxTkMxT-ktfMjd3ISEvN19IQ0RDTUtHMTA4VTVDMElBVtNDTTc3MzBTN-Q!!/?PC_7_HCDCMKG108U5C0IAU3Cm7730S5000000_WCM_CON-TEXT=/wps/wcm/connect/safe_web_store/safe_web/zcfg/zhfg/qt/node_zcfg_qt_store/06ad61004fd6d8b2b8d6b88c78fc6d27

33 | Zitiert aus: China's top judge warns courts on judicial independence, Reuters 16. Januar 2017. Siehe hierzu auch George G. Chen, China's new circuit tribunals allow tighter control of judiciary, MERICS China Blog vom 7. Februar 2017, <https://blog.merics.org/en/blog-post/2017/02/07/chinas-new-circuit-tribunals-allow-tighter-control-of-judiciary/>

ANSPRECHPARTNER FÜR DIESEN CHINA MONITOR

Dr. Joachim Glatter
joachim.glatter@merics.de

REDAKTION

Kerstin Lohse-Friedrich

IMPRESSUM

MERICS | Mercator Institute for China Studies
Klosterstraße 64
10179 Berlin
Tel.: +49 30 3440 999 0
Mail: info@merics.de
www.merics.org

GESTALTUNG

STOCKMAR+WALTER Kommunikationsdesign

ISSN: 2509-3843