

Maja Ruhl: Das Auslandsinvestitionsgesetz der Volksrepublik China.

Duncker & Humblot 2025. 382 Seiten, 99,90 Euro. ISBN: 978-3-428-19241-0
(Print).

ISBN: 978-3-428-59241-8 (E-Book)

Rezension von Thomas Weyrauch

Nach 36 Jahren habe ich noch immer die Stimme im Ohr: „Bringen Sie doch einmal ein Joint Venture“. Dies erwartete Madame Ding Hua, Leiterin des Wuhaner Außenamtes und Schwägerin Deng Xiaopings, von mir als Leiter eines Verbindungsbüros der Partnerstadt Duisburg gerade in einer spannungsgeladenen Phase des Jahres 1989. Gesetze über chinesisch-ausländische Gemeinschaftsunternehmen waren zwar bereits seit einer Dekade in Kraft, und die zwei Verfassungsklausuren 18 und 32 versprachen einen hochrangigen Schutz für ausländische Investitionen, doch weckten die Protestbewegung und deren Niederschlagung kein großes Vertrauen in den Wirtschaftsstandort der Volksrepublik China.

In der Zwischenzeit erlebte China einen Boom an Investitionen aus dem Ausland, sodass auch das Recht mehrfachen Reformen unterzogen wurde. Schließlich verabschiedete der Nationale Volkskongress zum Zweck der Rechtsvereinheitlichung am 15. März 2019 das Auslandsinvestitionsgesetz, welches zum 1. Januar 2020 in Kraft trat.

In ihrer Dissertation widmet sich Maja Ruhl diesem Gesetzeswerk, seiner Stellung im Rechtssystem Chinas, seinem Aufbau, seiner Rechtspraxis und seiner Wirkung. Um das chinesische Auslandsinvestitionsgesetz verstehen zu können, geht die Autorin zunächst auf die wirtschaftlichen und rechtlichen Rahmenbedingungen der Volksrepublik ein, einem Entwicklungsmodell unter der Bezeichnung „Sozialistische Marktwirtschaft chinesischer Prägung“. Jene sozialistische Marktwirtschaft beinhaltet das Konzept des Staatskapitalismus mit dem besonderen Merkmal eines Parteienstaates, in dem die KPCh die Führungsrolle bei allen Entscheidungen des Staates einnimmt. Ein weiteres zentrales Element sei die unter der Bezeichnung „China Inc.“ typische „Verflechtung und Vermischung privater und staatlicher Akteure, die eine Unterscheidung zwischen privatem und staatlichem Handeln in der chinesischen Wirtschaft nahezu unmöglich“ mache.

Als Hauptkritikpunkte am chinesischen Rechtsrahmen für ausländische Investoren benennt Ruhl die mangelnde Zugänglichkeit des Rechts, die Rechtssicherheit und die staatliche Rechtsdurchsetzung.

Die Verfasserin wendet sich sodann der Entwicklung und Struktur des Auslandsinvestitionsrechts in China zu, wozu Abkommen mit anderen Staaten, eigene Gesetze und Sonderwirtschafts- und Freihandelszonen gehörten. Da ausländische Investoren ein einheitliches Gesetz einem komplexen System von Einzelnormen vorzögen und bereits Verhandlungen über Investitionsabkommen zwischen China einerseits und der EU bzw. den USA geführt worden seien, sei die ab 2011 beginnende Entwurfsphase 2015 abgeschlossen gewesen. Das Handelsministerium habe den Gesetzesentwurf mit insgesamt 170 Paragraphen zum Zweck öffentlicher Konsultationen vorgelegt. Im Jahr 2018 habe er sich schließlich auf der Gesetzgebungsagenda des Nationalen Volkskongresses befunden, welcher ihn – auf 42 Paragraphen abgespeckt – am 15. März 1919 als Gesetz verabschiedete. Obgleich es an einer eindeutigen Legaldefinition des ausländischen Investors mangelt, erfasst das Auslandsinvestitionsgesetz die Investitionstätigkeiten ausländischer natürlicher Personen, Unternehmen und Organisationen durch die Gründung eines *Foreign Invested Enterprise*, den Erwerb von Anteilen oder Vermögenswerten eines Unternehmens in China sowie die Investition in ein neu errichtetes Investitionsprojekt.

Ruhl wirft dem chinesischen Gesetzgeber fehlende Schutzbestimmungen im Auslandsinvestitionsgesetz vor, die das Prinzip der Meistbegünstigung, den Standard des *Fair and Equitable Treatments* und eine Schiedsklausel betreffen.

Bei der Investitionszulassung spielt die Inländerbehandlung eine zentrale Rolle als Schutzstandard. Sie gilt als Eckpfeiler der Nichtdiskriminierungsvorschriften und soll die Gleichbehandlung mit inländischen Investoren gewährleisten. Zur Steuerung des Marktzuganges bemerkt Ruhl: „Eines der größten Anliegen ausländischer Investoren in China ist der Marktzugang, der bisher relativ verschlossen war und in einem Ungleichgewicht zum Marktzugang chinesischer Investoren z.B. in der EU stand.“

Die Verfasserin setzt ihre Kritik auch bei einem weiteren Ansatz fort, der den ausländischen Investoren fremd ist. Für sie „ergeben sich aus der konsequenten Umsetzung der Inländerbehandlung nicht zwangsläufig nur positive Effekte, denn Investoren müssten es hinnehmen, dass sich in ihrem Unternehmen Zellen der Kommunistischen Partei Chinas bildeten, was nach der Satzung jener Partei ausdrücklich gewünscht sei. Dies wirke sich negativ auf das Unternehmen aus, welchem die Obligation auferlegt werde, diese Organisation mit allen Erfordernissen ihrer Arbeit auszustatten. Zum anderen führe die Bildung derartiger Parteizellen zu einem erhöhten Koordinationsbedarf, da die KP als weiter Akteur in die Entscheidungsfindung einbezogen würde.“

Klagen zur Intransparenz und Willkürlichkeit bei den Genehmigungsverfahren sind nach Ruhl darauf zurückzuführen, dass ungenaue und vage Formulierungen den Behörden einen weiten Interpretations- und Ermessensspielraum lassen. Somit werde der Zugang ausländischer Investitionen verzögert. Bei den weit gefassten Rechtsnormen sei es schwierig, den Genehmigungsbehörden einen Verstoß nachzuweisen.

Die Gründe für eine Ablehnung würden in den meisten Fällen mündlich mitgeteilt. Es fehle an einem effektiven Rechtsbehelfssystem für ausländische Investoren gegen eine Genehmigungsentscheidung. Es komme vielmehr darauf an, für positive Entscheidungen gute Kontakte zur Verwaltung zu unterhalten. Schließlich ständen neben den verschriftlichen Bestimmungen auch ungeschriebene oder unveröffentlichte Regeln in der Kritik.

Zur Darstellung des materiell-rechtlichen Investitionsschutzes gehören Ausführungen zum Schutz vor Enteignung, zur Berücksichtigung des FET-Standards (*Fair and Equitable Treatment*), zur Inländerbehandlung nach der Zulassung, zum freien Kapitalverkehr und zum Schutz des geistigen Eigentums. Ruhl behandelt gleichermaßen den Prozessualen Investitionsschutz mit der Investor-Staat-Schiedsgerichtsbarkeit, dem Verwaltungsrechtsweg und dem Beschwerdemechanismus.

Zusammenfassend stellt Ruhl fest, das Auslandsinvestitionsgesetz sei das erste chinesische Gesetz, das den Anspruch erhebe, eine umfassende und einheitliche Kodifikation des Auslandsinvestitionsrechts zu sein. Seine wichtigste Bestimmung sei die Inländerbehandlung vor der Zulassung, die jedoch durch verschiedene Rechtsinstrumente eingeschränkt oder durch Vorbehalte gewahrt werde. Materiell-rechtliche Schutzbestimmungen hätten hauptsächlich deklaratorischen Charakter. Es gebe keine effektiven Rechtsschutzmöglichkeiten. Grundsätzlich zeige das Auslandsinvestitionsgesetz eine Annäherung des nationalen Rechts zum internationalen Investitionsrecht, doch besitze es nur eine begrenzte Funktionalität. Das Gesetz verkörpere eine Investitionsstrategie, die ein Yin und Yang (陰陽) zwischen Investitionsschutz und Investitionskontrolle herstellen wolle. Um die Reformen im Rechtswesen beurteilen zu können, müsse zwischen dem geschriebenen Recht (*law in the books*) und der Rechtswirklichkeit (*law in action*) unterscheiden werden. In China bestehe eine große Diskrepanz zwischen *law in the books* und *law in action*. Damit kommt Ruhl zu der Schlussfolgerung: „Den Investitionsschutz in China am Maßstab westlicher Vorstellungen zu messen, wäre ein gar sinnloses Unterfangen, da es sich um zwei unterschiedliche Staatssysteme handelt und dies ausländischen Investoren bewusst ist, bevor sie in den chinesischen Markt investieren. [...] Ausländische Investoren sollten sich demnach nicht nur mit den chinesischen Gesetzen befassen, sondern auch mit den politischen Rahmenbedingungen, die in China untrennbar mit dem Recht verwoben sind.“ (S. 342).

Hilfreich sind das Abkürzungsverzeichnis am Anfang des Buches sowie die Verzeichnisse für Rechtsquellen, Literatur und Stichwörter am Ende.

Ein zweifach auftretender Lapsus in Ruhls Arbeit betrifft Deng Xiaoping, die treibende Kraft der postmaoischen Wirtschaftsreformen. Ruhl bezeichnet Deng nämlich als „Staatspräsidenten“ (S. 35, 40), was er jedoch niemals war. Auch sollte der Terminus „Verfassung der KPCh“ (S. 100 f.) besser durch „Satzung der KPCh“ ersetzt werden.

Allerdings wird Ruhls anspruchsvolles Werk nicht durch jene Kleinigkeiten beeinträchtigt. Wohin sich China kurz- und mittelfristig auch bewegen mag, diese Forschungsarbeit wird gewiss ihre Bedeutung behalten. Da mittlerweile die Auslandsinvestitionen unter Xi Jinping nicht einfacher geworden sind, und sogar ein deutlicher Rückgang zu verzeichnen ist, dürfte die Lektüre dieser Arbeit deshalb auch weiterhin nützlich sein.

Dr. iur. Thomas Weyrauch

dr.thomas.weyrauch@gmx.de

Promovierter Jurist und Autor zahlreicher Bücher zur deutschen Rechtsgeschichte wie auch zur Politik und Geschichte Ostasiens.