
TAGUNGSBERICHTE

Vergleichende Studie zum deutschen und chinesischen Recht für den Onlinehandel

Maximilian Graf Zedtwitz von Arnim

1. Einleitung

Anlässlich des geplanten chinesischen Gesetzes zum elektronischen Geschäftsverkehr, mit dessen Entwurf die Staatliche Verwaltung für Industrie und Handel der VR China (SAIC)¹ gegenwärtig beauftragt ist, erstellen deutsche und chinesische Wissenschaftler eine vergleichende Studie über die rechtlichen und institutionellen Rahmenbedingungen des Onlinehandels in Europa, Deutschland und China. Zu Beginn der inhaltlichen Arbeiten trafen sich am 20. und 21. September 2010 Experten aus Wissenschaft und Praxis in Peking. Das von der Pekinger Universität für Technologie und Handel (BTBU)² und SAIC gemeinsam mit dem Programm für Verbraucherschutz und Produktsicherheit der GTZ China organisierte Forschungsseminar beschäftigte sich mit Rechtsrahmen und Marktregulierung im elektronischen Geschäftsverkehr in China und Europa.

2. Hintergrund und Notwendigkeit einer Regulierung

Mit der sprunghaften Entwicklung des elektronischen Handels rückt in China der Verbraucherschutz im Internet zunehmend in den Blickpunkt. 2009 umfasste der Gesamtumsatz im elektronischen Geschäftsverkehr in China 3,8 Billionen RMB, etwa 430 Milliarden Euro. Das Gesamtwachstum lag 2009 bei über 21 %. Allein die Umsätze im Business-to-Consumer-Segment³ verdoppelten sich im Vergleich zum Jahr 2008.

Gerade die rasante Entwicklung des Onlinehandels offenbart jedoch zunehmende strukturelle Probleme. Dies betrifft insbesondere die Bereiche Datensicherheit, unerwünschte Werbung und den Handel mit gefälschten Produkten. Damit korrespondierend lässt sich ein spürbar schwindendes

Vertrauen der Verbraucher in die Händler feststellen. Ohnehin ist für Verbraucher das Risiko unlauteren Geschäftspraktiken oder finanziellen Verlusten ausgesetzt zu sein im Internet höher als bei konventionellen Vertriebswegen. Infolge der angeführten Probleme stehen daher viele chinesische Verbraucher dem Onlinehandel nach wie vor misstrauisch gegenüber, was trotz zunehmender Umsätze die Entwicklung des Onlinehandels nachhaltig bremst.

Bereits im vergangenen Jahr hatte die in der Volksrepublik für Marktaufsicht (einschließlich Verbraucherschutz) national zuständige SAIC auf diese Herausforderungen reagiert und eine sog. „Vorläufige Regelung zum E-Commerce“⁴ erlassen. Diese soll nunmehr durch ein formelles Gesetz ersetzt werden, um das volle wirtschaftliche Potential des elektronischen Geschäftsverkehrs auszuschöpfen und Verbraucherrechte besser zu schützen. Als Referenzrahmen für eine erfolgreiche Regulierung des Onlinehandels sollen hierfür die deutschen und europäischen Erfahrungen in diesem Bereich fruchtbar gemacht werden.

3. Konzeption der Studie und Themen des Seminars

Im Mittelpunkt der Studie steht zunächst eine Bestandaufnahme der institutionellen und rechtlichen Rahmenbedingungen des Onlinehandels in Deutschland, Europa und China. Diese Rahmenbedingungen werden in der Folge verglichen. Hierdurch sollen Unterschiede zwischen den Regulierungsansätzen offengelegt werden. Im dritten Teil der Studie sollen aus den festgestellten rechtlichen und institutionellen Unterschieden konkrete Handlungsempfehlungen für das Reformvorhaben abgeleitet werden. Im Juli 2011 sollen die Studie und die Empfehlungen Fach- und Führungskräften von SAIC vorgestellt und im Anschluss veröffentlicht werden.

Nach einem persönlichen Kennenlernen und der Abstimmung der konkreten Aufgabenverteilung stellten die Gutachter am zweiten Tag des Seminars den Auftraggebern, weiteren Wissenschaftlern und Vertretern der von der Reform Betroffenen das beabsichtigte Studiendesign vor. Alle Teilnehmer hatten Gelegenheit ihre Vorstellungen und Anregungen durch Stellungnahmen

¹ 中华人民共和国国家工商行政管理总局 (State Administration for Industry and Commerce of the People's Republic of China).

² 北京工商大学 (Beijing Technology and Business University).

³ Handelsbeziehungen im elektronischen Geschäftsverkehr werden für gewöhnlich in drei Segmente unterteilt. Das Business-to-Consumer-Segment (abgekürzt B2C) steht für die Handelsbeziehungen zwischen Unternehmen und Privatpersonen. Im Gegensatz dazu stehen Handelsbeziehungen rein zwischen Unternehmen (Business-to-Business; abgekürzt B2B) und rein zwischen Privatpersonen (Consumer-to-Consumer; abgekürzt C2C).

⁴ Die englische Version der „Vorläufige Regelung zum E-Commerce“ findet sich unter: <http://en.pkulaw.cn/display.aspx?cgid=133133&lib=law>, eingesehen am 27.6.2011.

einfließen zu lassen. Hierdurch konnten weitere Bedürfnisse der Regierungsinstitutionen identifiziert werden, die nunmehr in der Studie berücksichtigt werden können.

Die Veranstaltung wurde von Herrn Li Xiaokuan, Leiter der Abteilung für Marktregulierung bei SAIC und Frau Meike Raßbach, Referentin für Ernährung, Landwirtschaft und Verbraucherschutz an der Deutschen Botschaft in Peking eröffnet. Herr Li Xiaokuan hob hervor, dass Deutschland bereits über viel Erfahrung in der Regulierung des Onlinehandels verfüge. Er betonte, dass Verbesserungen des Rechtsrahmens⁵ und des Aufsichtssystems im elektronischen Geschäftsverkehr in China hohe Priorität genießen würden. Frau Raßbach erklärte, dass auch für die Bundesregierung hinreichender Verbraucherschutz im Onlinehandel von zentraler Bedeutung sei. Gerade da E-Commerce nicht vor Landesgrenzen halt mache, bestehe großes Interesse an einer vertieften, partnerschaftlichen Zusammenarbeit mit der chinesischen Seite.

4. Reform der Marktaufsicht im elektronischen Geschäftsverkehr

Inhaltlich wird sich die Studie in drei Unterkomponenten gliedern, die jeweils von einem deutsch-chinesischen Gutachterteam erarbeitet werden sollen. Die erste Unterkomponente beschäftigt sich mit institutionellen Fragen zu Marktaufsichtssystemen in Europa, Deutschland und China. Hintergrund sind verschiedene Ansätze, Aufsicht über Märkte zu organisieren und zu verteilen. Maßgeblich ist dabei vordringlich, welche Rolle dem Staat zugeordnet ist.

Professor He Mingke, Dekan des Graduiertenkollegs der BUTC, führte in die Studienkomponente ein und erläuterte chinesische Spezifika, die es gerade bei den Strukturen der Marktaufsicht zu beachten gelte. So sei eine Zentralregulierung durch eine starke Aufsichtsbehörde in China bisher der Regelfall. Dennoch müssten gerade für den elektronischen Geschäftsverkehr Instrumente gefunden werden, die eine höhere Effizienz und Effektivität sicherstellen könnten. Hierzu seien kreative neue Ansätze notwendig. Einer der markantesten Unterschiede sei daher der Umfang der Selbstregulierung in Europa. Ein weiterer interessanter Ansatz seien Labelingorganisationen, deren Label vom Händler nur geführt werden dürfe, wenn bestimmte Kriterien erfüllt würden. Derar-

tige Möglichkeiten würden in China noch nicht hinreichend ausgeschöpft.

Herr Kai Purnhagen, Dozent für Europarecht an der Universität Luzern, erläuterte im Anschluss das deutsche Aufsichtssystem für den Onlinehandel. Wesentliche Impulse im Bereich Marktaufsicht seien zuletzt von der europäischen Ebene ausgegangen, die den Rechtsrahmen durch Richtlinien mit Mindeststandards vorgebe. Insgesamt handele es sich um ein hochkomplexes Regulierungssystem, in dem verschiedene Ebenen und verschiedene Kulturen über ein weitverzweigtes Netzwerk in Einklang gebracht werden müssten. Gerade deswegen sei das europäische Regulierungsmodell für ein vielschichtiges Land wie China interessant, das vor vergleichbaren strukturellen Herausforderungen auf den verschiedenen Staatsebenen stehe. Aufgrund der langjährigen Erfahrung mit der Regulierung des elektronischen Geschäftsverkehrs eigne sich daher gerade das europäische Modell als Referenzrahmen für die Reform der Marktaufsicht in China.

Professor Zhu Yan, Professor an der Fakultät für Wirtschaft und Management der Tsinghua Universität Peking, stimmte zu, dass das bisherige chinesische Modell zur Marktaufsicht für Internetbetriebe wenig geeignet sei. Um kreativen und neuen Geschäftsmodellen im Internet eine Chance zu geben seien Reformen dringend notwendig. Fraglich sei vor der konkreten Ausgestaltung zunächst, ob es überhaupt einer Aufsicht bedürfe und welche Rolle der Regierung dabei zukommen solle. Zudem seien bei der Regulierung kulturelle Unterschiede insbesondere bei der Verbraucherpsychologie zu berücksichtigen. So würden Chinesen beispielsweise viel stärker auf negative Kommentare im Internet reagieren als Amerikaner oder Europäer.

Professorin Feng Ling, Professorin für Informatik an der Tsinghua Universität Peking, ergänzte, dass eine stärkere Überwachung aus ihrer Sicht angesichts der bestehenden Probleme des Marktes in China notwendig sei. Wichtig sei es aber die Zukunft im Blick zu behalten, da die einmal etablierten Aufsichtsmechanismen mit dem Entwicklungstempo der Branche mithalten können müssten.

Herr Lei Chifeng, Vorstandsvorsitzender des Portals „www.Chinaec.com“, merkte an, dass eine Regulierung nicht unterschiedslos den gesamten elektronischen Geschäftsverkehr erfassen solle. Vielmehr seien aufgrund der unterschiedlichen Geschäftsmodelle und Adressaten von C2C-, B2B-, B2C-Unternehmen oder Einkaufsgemeinschaften unterschiedliche Regulierungsansätze notwendig.

⁵ Der elektronische Geschäftsverkehr ist mit Ausnahme der angeführten sog. „Vorläufige Regelung zum E-Commerce“ in China bisher nicht Gegenstand spezieller Regelungen. Der elektronische Geschäftsverkehr unterfällt damit trotz seiner Besonderheiten den allgemeinen Regelungen im Hinblick auf Verbraucherschutz, Vertragsrecht oder unlauterem Wettbewerb. Dies stellt Art. 1 der sog. „Vorläufigen Regelung zum E-Commerce“ klar.

Zudem müssten die legitimen Interessen der Wirtschaft im Hinblick auf Kosten, Ablauf und Effizienz der Regulierung gewahrt werden.

5. Rechtsrahmen für den elektronischen Geschäftsverkehr

Die zweite Unterkomponente der Studie widmet sich dem Rechtsrahmen des elektronischen Geschäftsverkehrs in China und in Deutschland. Herr Alamusi, Vorsitzender des Rechtsausschusses des Verbandes der chinesischen Internethändler, erläuterte den vorhandenen chinesischen Rechtsrahmen. Insbesondere die zunehmend vollumfängliche Virtualisierung der Marktplätze und die technische Entwicklung würden das Recht aber vor erhebliche Probleme stellen. Mit dem neuen Gesetz bestehe nunmehr die Möglichkeit, den bisherigen Konflikt zwischen Regulierung und wirtschaftlicher Entwicklung auf rechtlicher Ebene aufzulösen. Hierzu könnten auch unverbindliche Maßnahmen zweckdienlich sein. Wichtig sei jedoch insbesondere die Umsetzbarkeit in China, wobei das deutsche Recht zeige, dass eine effektivere Regulierung möglich sei. Beispielsweise müssten Unternehmer, die in China im Onlinehandel tätig werden wollten, derzeit neben der normalen Gewerbezulassung noch eine zusätzliche Speziallizenz beantragen. Anhand eines Vergleichs mit Deutschland werde klar, dass Verbraucherschutz selbst bei Wegfall anderer Zulassungsverfahren über eine Verschärfung der Onlinelizensierung sichergestellt werden könne. Auch die deutsche Praxis zur Providerhaftung sei aufschlussreich. Interessant sei hier insbesondere wie in Deutschland mit Beweisproblemen umgegangen werde.

Dr. Christian Volkmann, Rechtsanwalt bei der Kanzlei Merleker und Mielke in Berlin, erläuterte im Anschluss die Struktur des deutschen Rechts zum elektronischen Geschäftsverkehr, das sich unter anderem auf das Wettbewerbsrecht, das Telemediengesetz, das Datenschutzgesetz und das BGB verteilt. Die chinesischen Experten zeigten sich insbesondere an dem in Deutschland gewählten integrierten Ansatz interessiert. Die Volksrepublik plant bislang ein eigenes Gesetz für den Onlinehandel zu schaffen, welches alle Regelungsbereiche abdecken soll. Darüber hinaus wurde diskutiert, wie der rechtliche Rahmen mit technologischen Veränderungen Schritt halten könne ohne ständig angepasst werden zu müssen. Dr. Volkmann erläuterte, dass in Deutschland Gerichte diese Aufgabe weitgehend übernommen hätten, da der Gesetzgeber oft nicht schnell und flexibel genug reagieren könne. Auf Basis der sich herausbildenden Rechtsprechung ergebe sich dann regelmäßig kein weiterer Änderungsbedarf.

6. Entwicklung von Verbraucherschutzmechanismen

Mit ihrer dritten Unterkomponente soll die Studie aufzeigen, wie Verbraucherrechte im elektronischen Geschäftsverkehr gewährleistet und geschützt werden können. Kernfrage ist, worauf eine zukünftige Regulierung aufzubauen hat. Dr. Christian Thorun, Direktor des Instituts für Verbraucherpolitik ConPolicy, referierte zum Verbrauchervertrauen im elektronischen Geschäftsverkehr. So würden Umfragen zeigen, dass weltweit mehr Verbraucher online einkaufen würden, wenn mehr Vertrauen in die Sicherheit der Zahlungssysteme, einfachere Rückgaberechte und den Datenschutz bestehen würde. Grundansatz einer Regulierung müsse es daher sein, solches Vertrauen zu schaffen. Insofern solle Verbrauchern im elektronischen Geschäftsverkehr zumindest der gleiche Mindeststandard an Transparenz und Schutz zukommen wie im normalen Geschäftsverkehr.

Professor Dr. Malte Krüger, Professor für Volkswirtschaft an der Fachhochschule Frankfurt am Main, stellte die Frage, wovor der Verbraucher eigentlich konsequent geschützt werden müsse, ins Zentrum seines Vortrags. Ausgangspunkt der Regulierung seien hier grundsätzliche Fragen der Risikoverteilung. So sei zu diskutieren, wer die besonderen Risiken des Onlinehandels tragen solle. Entsprechende Regelungen müssten zudem einfach handhabbar und schnell anwendbar sein, da ansonsten die Resonanz der Nutzer ausbleibe.

Professor Li Anyu, Professor an der Universität für Wirtschaft in Peking, betonte, dass für einen besseren Verbraucherschutz neben dem Staat auch andere Akteure ihren Beitrag leisten müssten. Dies betreffe zum einen die Unternehmen selbst, die Plattformen zur Verbraucherinformation bereitstellen könnten. Es gelte daher insbesondere zu analysieren, welche Probleme aus Verbrauchersicht konkret bestünden und welche Rückmeldungen der Markt auf den bisherigen Verbraucherschutzstandard gebe.

Dem schloss sich Herr Wang Lei, Mitarbeiter der Abteilung für die Überwachung des Onlinehandels bei SAIC, an. Er schlug vor, Fragen der Wirtschaftlichkeit und Machbarkeit durch technische Mittel in den Mittelpunkt der Studie zu stellen. Maßgeblich müsse sein, inwieweit Verbraucherrechte überhaupt gestärkt werden müssten.

7. Fazit

Alle Beteiligten des Seminars kamen überein, dass die Regulierung des Onlinehandels im Spannungsfeld zwischen technischer Entwicklung, Verbraucherschutz und wirtschaftlichem Wachstum eine innovative und kreative Herangehensweise notwendig macht. Hierzu müssen für China neue Ansätze und Methoden fruchtbar gemacht werden. Die bisherigen deutschen und europäischen Erfahrungen mit der Regulierung des elektronischen Geschäftsverkehrs können vor diesem Hintergrund einen wichtigen Referenzrahmen und neue Anhaltspunkte bieten. Abzuwarten bleibt, wie schnell und in welcher Form SAIC den bestehenden Regelungsbedarf ausfüllen wird.