

Die Revision des chinesischen Verbraucherrechts – Beruhigungsspiel oder Drops gelutscht?

Jörg Binding und JIANG Long¹

I. Das chinesische Verbraucherrecht de lege lata

1. Einführung

Chinas Wirtschaft steht vor einem umfassenden Strukturwandel. Die Zentralregierung des Landes will die Exportabhängigkeit der Wirtschaft vermindern und angesichts steigender Löhne die Binnen nachfrage ankurbeln.² Im Kern bedeutet dies eine Umkehrung des gegenwärtigen Wirtschaftsmodells, das im Wesentlichen auf Investitionen in den Binnenmarkt beruht, die mit Devisen aus dem Export finanziert werden.³ Die Folge dieses Wirtschaftsmodells war eine zunehmende Disparität von Investitionen und Konsum. Während der Anteil des Konsums am BIP im Jahr 2000 noch bei 47 Prozent lag, fiel er bis zum Jahr 2011 auf 34 Prozent.⁴ Gleichzeitig stieg der Anteil der (staatlichen) Investitionen im selben Zeitraum von 36,5 auf 49,2 Prozent an.

Das Ziel der Stärkung der Binnennachfrage ist keineswegs neu.⁵ Bisher ist der Staatsführung ein

Kurswechsel aber nicht gelungen. Die Ursachen hierfür sind vielfältig: Neben überfälligen Reformen in den Bereichen des Investitions- und Finanzsektors, des Haushalts- und Steuerwesens und der sozialen Sicherungssysteme spielt das Lohngefälle in Stadt und Land (aber nicht nur dort) sowie das Missverhältnis zwischen der hohen Industrieproduktion und der geringen Verbrauchernachfrage eine wichtige Rolle.

Als entscheidende Dämpfer auf die Inlandsnachfrage wirken sich das geringe Vertrauen der Verbraucher in den lokalen Markt, sowie der schwache Schutz der Interessen und Rechte der Verbraucher aus. Letzterer soll nun durch eine Reform des Gesetzes der Volksrepublik China zum Schutz der Rechte und Interessen von Verbrauchern⁶ (im Folgenden: VSG) gestärkt und aktuelle Herausforderungen – etwa durch den elektronischen Geschäftsverkehr – angepasst werden. Die Regierung erhofft, damit offenbar nicht nur das Vertrauen der Verbraucher auf einen effektiven Rechtsschutz zurückgewinnen zu können, sondern auch schwelende Zweifel an dem Wirtschaftssystem überhaupt begegnen zu können.

Vor diesem Hintergrund veröffentlichte der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses im April 2013 einen Gesetzesentwurf zur Reform des VSG⁷ (im Folgenden: VSG-E), der im Folgenden vorgestellt und analysiert werden soll. Hierzu wird zunächst kurz der derzeitige Rechtsrahmen des chinesischen Verbraucherrechts dargestellt, um im Anschluss daran die Neuerungen zu

¹ Dr. iur. Jörg Binding ist Rechtsanwalt und Leiter der deutsch-chinesischen Programme „Rechtswesen“ sowie „Verbraucherschutz und Produktsicherheit“, die die Deutsche Gesellschaft für Internationale Zusammenarbeit (GIZ) GmbH im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung umsetzt. Das Programm „Rechtswesen“ ist Teil des deutsch-chinesischen Rechtsstaatsdialogs. Dr. iur. Jiang Long, LL.M. (Mainz) ist Rechtsberater im Programm Rechtswesen. Die Autoren danken Herrn Nils Naumann für sein großes Engagement bei der Fertigstellung des Manuskripts.

² WEN Jiabao (温家宝), Bericht über die Arbeit der Regierung 2013 (2013 年政府工作报告), der chinesischsprachige Text ist abrufbar unter <http://www.gov.cn/test/2013-03/19/content_2357136.htm> (eingesehen am 14.8.2013), der englischsprachige Text ist abrufbar unter <http://news.xinhuanet.com/english/china/2013-03/18/c_132242798.htm> (eingesehen am 14.8.2013).

³ Malte Fischer/Philipp Mattheis/Alexander Busch/Florian Willershausen/Jürgen Klöckner, Den Schwellenländern geht die Puste aus, in: Handelsblatt.com, 03.08.2013, abrufbar unter <<http://www.handelsblatt.com/politik/international/weltwirtschaft-den-schwellenlaendern-geht-die-puste-aus/8582724.html>> (eingesehen am 14.8.2013).

⁴ Zum Vergleich: In den USA liegt dieser Wert bei 72 Prozent. Vgl. World Bank (Hrsg.), Household final consumption expenditure etc. (% of GDP), abrufbar unter <<http://data.worldbank.org/indicator/NE.CON.PETC.ZS>> (eingesehen am 14.8.2013).

⁵ Dies hatte sich die Regierung bereits 2004 zum Ziel gesetzt, vgl. WEN Jiabao (温家宝), Bericht über die Arbeit der Regierung 2004 (2004 年政府工作报告), der chinesischsprachige Text ist abrufbar unter <http://www.gov.cn/test/2006-02/16/content_201193.htm> (eingesehen am 14.8.2013), der englischsprachige Text ist abrufbar unter <http://english.gov.cn/official/2005-07/29/content_18349.htm> (eingesehen am 14.8.2013).

⁶ (中华人民共和国消费者权益保护法), verabschiedet am 31.10.1993, in Kraft getreten am 1.1.1994; deutsch in: ZChinR (Newsletter der DCJV) 1996, S. 154 ff.

erläutern. Abschließend erfolgt ein kurzer Überblick über die verbleibenden Schwachstellen des Reformentwurfs und wünschenswerte Ergänzungen. Bereits im Jahr 2009 hatte das Staatliche Verwaltungsamt für Industrie und Handel (State Administration for Industry and Commerce, SAIC) einen Entwurf an die Rechtsarbeitskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses übermittelt, der eine große systematische und inhaltliche Übereinstimmung zum VSG-E aufweist. Der Entwurfstext ist allerdings öffentlich nicht zugänglich.⁸ Einige Aspekte dürften für die weitere Diskussion des VSG-E nach wie vor interessant sein. Auch darauf wird im Sachzusammenhang eingegangen.

2. Derzeitiger Rechtsrahmen

a) VSG

Das VSG stellt rechtsdogmatisch – wie bei chinesischen Gesetzen häufig der Fall⁹ – eine Art „Mischgesetz“ dar, welches sowohl zivilrechtliche Regelungen in Form von Rechten und Pflichten der Verbraucher und Unternehmer enthält, als auch verwaltungsrechtliche Regelungen bezüglich der Aufgabenwahrnehmung durch die entsprechenden Behörden¹⁰ zum Gegenstand hat.¹¹ Inhaltlich gliedert sich das Gesetz in acht Abschnitte. Die wesentlichen zivilrechtlichen Regelungen sind dabei in den Abschnitten „Rechte des Verbrauchers“ (2. Abschnitt), „Pflichten des Unternehmers“ (3. Abschnitt) und „Verbraucherverbände“ (5. Abschnitt) normiert. Daneben finden sich relevante Schadensersatz- und Sanktionsnormen in den Abschnitten über die „Beilegung von Streitigkeiten“ (6. Abschnitt) sowie der „Rechtlichen Verantwortlichkeit“ (7. Abschnitt).

Inhaltlich normierte der chinesische Gesetzgeber neben umfangreichen Informationsansprüchen der Verbraucher¹² vor allem einen abstrakten, qualitativen Mindeststandard von Produkten, wonach gewährleistet sein muss, dass die körperliche Inte-

grität sowie das Leben der Verbraucher nicht durch Produkte gefährdet wird, § 7 VSG. Ferner erfolgte eine Kodifizierung des Rechts auf Schadensersatz für Schäden an Körper oder Eigentum durch den Gebrauch eines Produktes oder die Inanspruchnahme einer Dienstleistung in §§ 11, 41 f. VSG.

Diese Rechte des Verbrauchers finden sich im Wesentlichen gespiegelt auch bei den normierten Pflichten des Unternehmers im 3. Abschnitt des Gesetzes. Korrespondierend mit den Auskunftsansprüchen der Verbraucher wurde hier beispielsweise die Pflicht zur wahrheitsgemäßen Erklärung von Produkten sowie zur Kennzeichnung und Anbringung von Warnhinweisen geregelt, §§ 18, 19 VSG. Daneben normiert das VSG die Pflicht zur Gewährleistung einer den konkreten Umständen nach unter Berücksichtigung des üblichen Verwendungszwecks zu erwartenden Qualität in § 22 VSG. Schließlich ist das Verbot einer Benachteiligung von Verbrauchern durch Verwendung unangemessener Vertragsbedingungen im Rahmen von Formularverträgen in § 24 VSG hervorzuheben.¹³

Regelungen zu Verbraucherverbänden sind im 5. Abschnitt des VSG normiert. § 31 VSG definiert Verbraucherverbände als gemäß Gesetz gegründete gesellschaftliche Körperschaften, die die legalen Rechte und Interessen der Verbraucher schützen und die gesellschaftliche Aufsicht über Waren und Dienstleistungen durchführen. Ihre Funktionen sind in § 32 VSG detailliert geregelt. Das VSG räumt ihnen derzeit insbesondere die Befugnis zur Beratung von Verbrauchern sowie zur Unterstützung geschädigter Verbraucher bei der Führung von Rechtsstreitigkeiten ein. Daneben wird den Verbraucherverbänden im Rahmen des Gesetzes auch eine vermittelnde Rolle bei Verbraucherbeschwerden zugemessen.¹⁴

b) VG und GdH

Eine entscheidende Rolle für den Verbraucherschutz spielen darüber hinaus das Vertragsgesetz der Volksrepublik China¹⁵ (VG) und das Gesetz der Volksrepublik China über die deliktische Haftung¹⁶ (GdH), die als Grundsäulen des chinesischen Zivilrechts gelten und die vertraglichen und deliktischen Schuldverhältnisse regeln. Während die chinesische Literatur Haftungsnormen dieser Gesetze wahlweise neben den einschlägigen Vor-

⁷ Entwurf zur Änderung des Gesetzes zum Schutz der Rechte und Interessen von Verbrauchern (消费者权益保护法修正案(草案)), der Gesetzestext und die gesetzgeberischen Erläuterungen auf Chinesisch sind abrufbar unter <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2013-04/28/content_1793762.htm> (eingesehen am 14.8.2013); chinesisch-deutsche Fassung des Entwurfs in diesem Heft, S. ###.

⁸ Ausführlich zum Entwurf Jörg Binding, Verbraucherschutzgesetz in Überarbeitung – die wichtigsten Neuerungen im Überblick, ChinaContact, 2011, Nr. 11, S. 40 - 41.

⁹ Vgl. etwa das Produktqualitätsgesetz der VR China und das Lebensmittelsicherheitsgesetz der VR China, näher zu diesen unten c) Sonstige Spezialgesetze.

¹⁰ Siehe hierzu den 4. Abschnitt, §§ 26 ff. VSG.

¹¹ Umfassend zum geltenden Verbraucherrecht Jörg Binding, Das Verbraucherrecht der VR China – Teil 1, VuR 2012, S. 423-428; Teil 2, VuR 2012, S. 469-477.

¹² Vgl. §§ 8, 19 VSG.

¹³ Dazu umfassend Jörg Binding/Sophia Kurz, Formulklauseln im chinesischen Zivilrecht, RIW 2013, S. 424-432.

¹⁴ Ausführlich zu den Verbraucherverbänden Jörg Binding, Das Verbraucherrecht der VR China – Teil 2, VuR 2012, S. 473 f.

¹⁵ (中华人民共和国合同法), verabschiedet am 15.3.1999, in Kraft getreten am 29.12.1999; deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.) Chinas Recht, 15.3.99/1.

¹⁶ (中华人民共和国侵权责任法), verabschiedet am 26.12.2009, in Kraft getreten am 1.7.2010; chinesisch-deutsch in: ZChinR 2010, S. 41 ff.

schriften des VSG für anwendbar hält,¹⁷ regelt § 40 VSG eine alternative Anwendbarkeit nach dem Spezialitätsgrundsatz, wobei nach den einzelnen Haftungsnormen zu differenzieren ist.¹⁸ In der Praxis ist damit bereits die Frage nach der richtigen Haftungsnorm schwierig zu beantworten.

c) Sonstige Spezialgesetze

Neben dem VSG gelten für besondere Sachgebiete eine Vielzahl von Spezialgesetzen, wie z.B. das Produktqualitätsgesetz der Volksrepublik China¹⁹ (PQG), das Lebensmittelsicherheitsgesetz der Volksrepublik China²⁰ (LSG) oder das Werbegesetz der Volksrepublik China.²¹ Nach dem Gesetzgebungsgesetz der Volksrepublik China²² gehen diese Spezialgesetze dem VSG vor, wobei auch dabei Ausnahmen gelten, die eine Rechtsanwendung in der Praxis verkomplizieren.²³

II. Geplante Neuerungen des Reformentwurfs

1. Erweiterung und Stärkung der Verbraucherrechte

a) Datenschutz

Eine wesentliche Ergänzung des VSG ist durch den aktuellen Reformentwurf im Bereich des Schutzes personenbezogener Daten von Verbrauchern vorgesehen. Vor dem Hintergrund des weit verbreiteten Missbrauchs personenbezogener Daten in China, der sich bereits im Alltag in Form von Belästigungen durch Werbeanrufe oder Werbefaxe bemerkbar macht, sieht der VSG-E an mehreren Stellen Regelungen vor, die diesem Missbrauch Einhalt gebieten sollen.

Zunächst stellt § 14 VSG-E im 2. Abschnitt über die Rechte des Verbrauchers klar, dass der Verbraucher ein Recht auf Schutz seiner personenbezogenen Daten wie den Namen, das eigene Bild und die Privatsphäre hat. Zum ersten Mal wird in einem

chinesischen Gesetzesentwurf speziell der Datenschutz des Verbrauchers ausdrücklich erwähnt.

Wie die personenbezogenen Daten des Verbrauchers geschützt werden sollen und welche Pflichten den Unternehmer treffen, regelt § 29 VSG-E im 3. Abschnitt über die Pflichten des Unternehmers. Danach soll der Unternehmer bei der Erhebung und Nutzung personenbezogener Daten die Grundsätze der Rechtmäßigkeit, Angemessenheit und Erforderlichkeit befolgen. Der Verbraucher muss über Zweck, Art und Umfang der Datenerhebung und -nutzung aufgeklärt werden und in diese ausdrücklich einwilligen. Was die Handhabung der erhobenen Daten betrifft, muss der Unternehmer die notwendigen technischen und anderen Maßnahmen treffen, um die Datensicherheit des Verbrauchers zu gewährleisten. Bei Datenverlust und -zerstörung müssen sofort Abhilfemaßnahmen ergriffen werden. Dem Unternehmer ist es außerdem verboten, dem Verbraucher kommerzielle elektronische Informationen zu schicken, wenn dieser dazu keine Einwilligung erteilt, nicht darum gebeten oder dies ausdrücklich abgelehnt hat.

Ähnliche Regelungen zum Datenschutz finden sich schon in der vor Kurzem vom Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses erlassenen Entscheidung über die Stärkung des Online-Datenschutzes²⁴. Die entsprechenden Regelungen im VSG-E zielen auf eine Angleichung der datenschutzrechtlichen Regelungen ab und konkretisieren den Datenschutz im Verbraucherrecht.²⁵

Hinsichtlich der Sanktionierung bei Verstößen gegen die Pflichten zum Schutze personenbezogener Daten wurden Änderungen der § 49 und § 55 Nr. 9 VSG-E vorgenommen. Gemäß § 49 VSG-E haben Verbraucher nunmehr auch im Falle des Missbrauchs ihrer personenbezogenen Daten das Recht, Unterlassung sowie Beseitigung der Auswirkungen und ggf. Schadensersatz für eingetretene Schäden zu verlangen. Inwiefern in der Praxis bei Verstößen, z.B. in Form der unberechtigten Weitergabe personenbezogener Daten, neben dem Unterlassen auch die Beseitigung der Auswirkungen tatsächlich möglich ist und inwiefern ein Schaden geltend gemacht werden kann, bleibt abzuwarten.

Schärfere Sanktionsmöglichkeiten sind in dem ebenfalls modifizierten § 55 Nr. 9 VSG-E geregelt. Danach werden insbesondere SAIC und die ihr nachgeordneten lokalen Verwaltungen für Industrie und Handel (AICs) ermächtigt, bei Verstößen Verwarnungen auszusprechen, rechtswidrig

¹⁷ HUANG Junhui (黄军辉), Das VSG und die relevanten Bestimmungen – Kommentierte Fassung (中华人民共和国消费者权益保护法配套规定: 注解版), Beijing 2009, S. 68.

¹⁸ Im Einzelnen Jörg Binding (Fn. 13) S. 469 ff. Für einen generellen Vorrang des VSG ZHANG Yanfang (张严方), Studie des Verbraucherrechts (消费者保护法研究), Beijing 2003, S. 270.

¹⁹ (中华人民共和国产品质量法), verabschiedet am 22.2.1993, in Kraft getreten am 1.9.1993, zuletzt geändert am 8.7.2000; deutsch in der Fassung von 1993 in: ZChinR (Newsletter der DCJV) 1996, S. 154 ff.

²⁰ (中华人民共和国食品安全法), verabschiedet am 28.2.2009, in Kraft getreten am 1.6.2009; abgedruckt in: New Laws and Regulations [司法业务文选] 2009, Nr. 9, S. 3 ff.

²¹ (中华人民共和国广告法), verabschiedet am 27.10.1994, in Kraft getreten am 1.2.1995; deutsch in: ZChinR (Newsletter der DCJV) 1995, S. 48 ff.

²² (中华人民共和国立法法), verabschiedet am 15.3.2000, in Kraft getreten am 1.7.2000; deutsch mit Quellenangabe in Frank Münzel (Hrsg.) Chinas Recht, 15.3.00/2.

²³ Vgl. etwa zum Verhältnis der deliktsrechtlichen Haftungsnormen Jörg Binding, Das Gesetz der VR China über die deliktische Haftung, Berlin/Boston 2012, S. 7 f.

²⁴ (全国人大常委会关于加强网络信息保护的決定), verabschiedet und in Kraft getreten am 28.12.2012.

²⁵ Vgl. die amtlichen Erläuterungen zum VSG-E (Fn. 6).

erlangte Gewinne zu beschlagnahmen und Geldstrafen bis zur Höhe des zehnfachen Betrages der rechtswidrig erlangten Einnahmen bzw. – sofern keine Einnahmen erzielt wurden – bis zu RMB 500.000 zu verhängen. Bei schwerwiegenden Verstößen drohen ferner der Entzug des Gewerbescheins und die Schließung des Unternehmens.

Trotz der umfassenden Neuregelung des Schutzes personenbezogener Daten muss sich noch zeigen, ob bei Inkrafttreten dieser Vorschriften tatsächlich eine Besserung der derzeitigen Situation eintritt. Dies dürfte maßgeblich von der Durchsetzung der vorgesehenen Vorschriften abhängen, wobei insbesondere die Ermittlung von Verstößen eine große Herausforderung darstellen dürfte.

b) Gewährleistungsrechte

§§ 23, 44 f. VSG regelt eine Gewährleistungspflicht des Unternehmers für mangelhafte Waren und Dienstleistungen, ohne diese Pflicht allerdings näher zu definieren. Auch das Verhältnis dieser Regelung zur Gewährleistung nach dem VG und den Haftungsbestimmungen über Reparatur, Umtausch und Rückgabe einiger Waren²⁶ (im Folgenden „Sanbao-VO“) ist unklar.²⁷ Eine Neufassung der Vorschrift soll das Recht nun angleichen.

Nach § 24 Abs. 1 Hs. 1 VSG-E gilt: Entspricht die angebotene Ware oder Dienstleistung den Qualitätsanforderungen nicht, kann der Verbraucher nach Maßgabe der staatlichen Bestimmungen oder der Parteivereinbarung die Ware zurückgeben, oder den Unternehmer auffordern, seinen Pflichten zu Umtausch und Reparatur etc. nachzukommen. Mit den „staatlichen Bestimmungen“²⁸ nimmt die Vorschrift implizit Bezug auf die Sanbao-VO. Danach ist der Unternehmer bei bestimmten Warengruppen²⁹ verpflichtet, im Fall von Qualitätsmängeln oder anderen Pflichtverletzungen die Ware innerhalb von sieben Tagen zu reparieren, umzutauschen oder zurückzunehmen, wobei der Käufer zwischen diesen Rechten frei wählen kann.³⁰ Aber auch soweit kein Anspruch gemäß § 24 Abs. 1 Hs. 1 VSG-E i.V.m. der Sanbao-VO besteht, erlaubt § 24 Abs. 1 Hs. 2 VSG-E nun dem

Verbraucher, die Ware innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt zurückzugeben.³¹ Im Ergebnis kommt es daher nicht mehr darauf an, ob eine Ware von der Sanbao-VO erfasst wird, weil die Haftung nach dem VSG und der Sanbao-VO dieselbe ist. Die Diskussion, ob im Verbraucherrecht die Sanbao-VO contra legem auch über ihren auf bestimmte Warengruppen beschränkten Schutzbereich hinaus Anwendung findet, erübrigt sich damit.³²

Sofern die Sieben-Tages-Frist des § 24 Abs. 1 Hs. 2 VSG-E bereits verstrichen ist, kann der Verbraucher die Ware gemäß § 24 Abs. 1 Hs. 3 VSG-E nur noch unter den Voraussetzungen des im VG geregelten Rücktritts zurückgeben. Liegen diese nicht vor, so bleibt dem Verbraucher nur der Anspruch auf Reparatur bzw. Umtausch der Sache. § 24 Abs. 2 VSG-E trifft in diesem Zusammenhang eine Transportkostenregelung zugunsten des Verbrauchers. Im Falle der Rückgabe, des Umtauschs oder der Reparatur sperriger Waren hat der Unternehmer die damit einhergehenden notwendigen Kosten, insbesondere die Transportkosten, zu tragen. Im Übrigen muss der Verbraucher die Transportkosten übernehmen.

c) Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen

Eine zentrale Neuerung des VSG-E stellt das Widerrufsrecht³³ des Verbrauchers bei Fernabsatzverträgen dar. Das Rechtsinstitut ist zwar nicht neu im chinesischen Recht, da es bereits im Jahr 2002 in einer lokalen Verordnung zur Umsetzung des VSG geregelt wurde.³⁴ Mit der Reform des VSG würde das Widerrufsrecht bei Fernabsatzverträgen aber zu einem national geltenden formal-gesetzlich bestimmten Sonderrecht des Verbrauchers erhoben.³⁵

Die chinesische Literatur forderte bereits seit langem die umfassende Einführung eines Widerrufsrechts der Verbraucher für Haustürgeschäfte, Fernabsatz- und Verbraucherkreditverträgen.³⁶ Teilweise wurde ein solches Recht sogar unabhän-

²⁶ (部分商品修理更换退货责任规定), erlassen und in Kraft getreten am 25.8.1995; deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel (Hrsg.) Chinas Recht, 25.8.95/1.

²⁷ Vgl. oben b) VG und GdH.

²⁸ 国家规定.

²⁹ Zurzeit umfasst die Sanbao-VO insgesamt 22 Warengruppen wie Fernseher, Waschmaschine, Computer, Handy usw., vgl. <http://news.xinhuanet.com/zhengfu/2003-09/01/content_1055633.htm> (eingesehen am 14.8.2013). Ab dem 1.10.2013 fallen auch PKWs unter die Sanbao-VO, <<http://auto.people.com.cn/n/2013/0115/c1005-20206165.html>> (eingesehen am 14.8.2013).

³⁰ Näher zur Sanbao-Haftung ZHONG Ruihua (钟瑞华), Die gesamte Selbstkritik zu den chinesischen „Sanbao“-Bestimmungen (中国腴··制度总检讨), in: Tsinghua Law Review (清华法学), 2005, Nr. 1, S. 84-109.

³¹ Ein entsprechender Anspruch für Dienstleistungen fehlt.

³² Vgl. ZHONG Ruihua (Fn. 30), S. 98.

³³ In den amtlichen Erläuterungen wird von einem „einseitigen Rücktrittsrecht des Verbrauchers“ (消费者单方解除合同的权利) gesprochen, vgl. (Fn. 6).

³⁴ § 28 Abs. 3 Verordnung der Stadt Shanghai zum Verbraucherschutz (上海市消费者保护条例) vom 28.10.2002, in Kraft getreten zum 1.1.2003 sieht vor, dass der Verbraucher die Ware bei Haustürgeschäften innerhalb von sieben Tagen ohne Angabe von Gründen zurückgeben kann.

³⁵ Zur chinesischen Normenhierarchie siehe Jörg Binding/Anna Radjuk, Die Rangordnung der Rechtsnormen in der VR China, RIW 2009, S. 785-792.

³⁶ ZHANG Yanfang (Fn. 18), S. 581; SUN Ying (孙颖), Studie des Rechtssystems zum Verbraucherschutz (消费者保护法律体系研究), Beijing 2007, S. 78; SU Haopeng (苏号朋), Einige wichtige Fragestellungen bei der Revision des VSG (《消费者权益保护法》修改中若干重大问题研究), in: Western Law Review (西部法学评论), 2013/2, S. 5.

gig von der Vertragsart für sämtliche finanziell wichtige Verträge (z.B. über Immobilien oder PKWs) gefordert.³⁷ Demgegenüber bleibt der Anwendungsbereich des Widerrufsrechts der Verbraucher nach dem VSG-E eng, indem er sich auf Fernabsatzverträge beschränkt.

Nach § 28 S. 1 VSG-E steht dem Verbraucher bei Fernabsatzverträgen, also dann, wenn der Unternehmer seine Waren mit Fernkommunikationsmitteln vertreibt, das Recht zu, innerhalb von sieben Tagen nach Erhalt der Ware den Vertrag (ohne Angabe von Gründe) zu widerrufen und die Waren zurückzugeben.³⁸ Hierdurch wird zukünftig gewährleistet, dass Verbraucher nicht allein auf Produktangaben der Unternehmer angewiesen sind, sondern Waren auch selbständig in Augenschein nehmen und sich bei qualitativen Zweifeln oder aus anderen Gründen vom Vertrag lösen können. Eine Ausnahme vom Widerrufsrecht ist lediglich für Waren vorgesehen, bei denen die Rückgabe aufgrund ihrer Beschaffenheit als „unangemessen“ anzusehen ist. Hierunter dürften neben verderblichen Waren auch solche fallen, die zu speziellen Zwecken angefertigt wurden und daher nicht ohne Weiteres an andere Besteller verkauft werden können.

In Anlehnung an das deutsche Recht wird gefordert, auch eine Widerrufsbelehrung sowie deren inhaltliche Anforderungen gesetzlich zu regeln, damit der Verbraucher über das ihm gesetzlich zustehende Widerrufsrecht überhaupt Kenntnis erlangt.³⁹ Im Hinblick auf die Widerrufsfrist will die überwiegende Ansicht in der chinesischen Literatur den Unternehmer nicht zu sehr belasten und hält eine kürzere Frist als die 14-tägige Frist in Deutschland (§ 355 Abs. 2 BGB) für angemessen.⁴⁰ Dieser unternehmerfreundlicheren Ansicht ist der Gesetzgeber mit der Sieben-Tage-Frist gemäß § 28 S. 1 VSG-E gefolgt.

In dem VSG-Entwurf fehlen Regelungen zu den Rechtsfolgen des Widerrufs und zur Kostentragung, ohne die sich ein Widerrufsrecht des Verbrauchers wegen der damit verbundenen Rechtsunsicherheit nur schwer durchsetzen lässt. Wenn diese Regelungen nicht im weiteren Verlauf des Gesetzgebungsverfahrens Eingang in das Gesetz

finden sollten, ist es Aufgabe des Obersten Volksgerichts, diese Fragen durch gerichtliche Interpretation zu klären.⁴¹

2. Verschärfung der Unternehmerpflichten und -haftung

a) Informationspflichten bei Fernabsatz- und Finanzverträgen

§ 27 VSG-E beinhaltet eine umfassende Informationspflicht für diejenigen Unternehmer, die über Internet, Fernsehen, Telefon und Bestellung per Post Waren oder Dienstleistungen anbieten oder im Bereich des Wertpapier-, Versicherungs- und Bankgeschäfts tätig sind. Danach sind die Unternehmer verpflichtet, dem Verbraucher sämtliche relevanten Informationen im Zusammenhang mit dem Verkauf von Waren bzw. der Erbringung von Dienstleistungen mitzuteilen. Dies umfasst u. a. die Geschäftsadresse des Unternehmers, die Kontaktdaten, die Produktmenge, die Qualität, den Preis oder die Kosten sowie sonstige Leistungsmodalitäten, Hinweise auf die Gewährleistung und zivilrechtliche Haftung.⁴² Eine Regelung, in welcher Form dem Verbraucher diese Informationen zur Verfügung gestellt werden müssen, enthält die Norm nicht.

Der Gesetzgeber trägt mit der Regelung dem Umstand Rechnung, dass insbesondere bei Fernabsatzverträgen und Finanzgeschäften das Informationsgefälle zwischen dem Unternehmer und Verbraucher besonders groß ist.⁴³ Bei Fernabsatzverträgen kann der Verbraucher die Ware vor dem Kauf nicht begutachten oder testen. Bei Finanzgeschäften ist der Verbraucher wegen fehlender Fachkenntnisse oft nicht in der Lage, die Konditionen und die Auswirkung des Vertrags richtig zu verstehen bzw. zu beurteilen. In beiden Fällen ist der Verbraucher auf die Informationen des Unternehmers angewiesen. Ohne eine nähere Ausgestaltung zur Form der Informationen und den Rechtsfolgen einer Pflichtverletzung wird die Vorschrift in der Praxis aber ein stumpfes Schwert bleiben.

b) Produkt- und Dienstleistungsbeobachtungspflicht

Eine weitere Änderung des VSG betrifft die Ergänzung der vom Unternehmer zu ergreifenden Maßnahmen im Falle der Entdeckung von Produkt-

³⁷ ZHANG Xuezhe (张学哲), Über die Anwendungsvoraussetzungen des Widerrufsrechts des Verbrauchers (论消费者撤回权的构成与行使要件), in: Journal of the East China University of Political Science and Law (华东政法大学学报), 2011/1, S. 46.

³⁸ Auch in diesem Zusammenhang fehlt eine entsprechende Regelung für Dienstleistungen.

³⁹ ZHANG Xuezhe (Fn. 37), S. 46-48.

⁴⁰ Vgl. LIU Qingwen (刘青文), Gesetzgebungsvorschlag für ein Verbrauchervertragsgesetz (消费者合同法立法建议), in: Chinesisch-Deutsches Forum der Rechtswissenschaften (中德法学论坛), Nanjing, 2010, Vol. 8, S. 141; SU Haopeng (Fn. 36), S. 5.

⁴¹ Vgl. zur Bindungswirkung von Interpretation des Obersten Volksgerichts Jörg Binding, Das Gerichtssystem der VR China, ZVglRWiss 109 (2010), S. 161 f.

⁴² Im Unterschied zu § 8 VSG beschränken sich die Informationspflichten des Unternehmers nicht nur auf die Eigenschaften der Waren bzw. Dienstleistungen selbst, sondern erstrecken sich auch auf die Informationen über den Unternehmer sowie die Haftungshinweise.

⁴³ Vgl. die amtlichen Erläuterungen zum VSG-E (Fn. 6).

fehlern bzw. fehlerhaft erbrachter Dienstleistungen, von denen Gefahren für die körperliche Integrität oder das Vermögen der Verbraucher ausgehen können. Gemäß § 19 VSG-E sind Unternehmer zukünftig in derartigen Fällen nicht nur verpflichtet, unverzüglich die zuständigen Verwaltungsbehörden zu benachrichtigen und die Verbraucher entsprechend zu unterrichten, sondern müssen auch Maßnahmen zur Beseitigung der Gefahr ergreifen, wie die Einstellung der Herstellung und des Verkaufs, Warnung oder Rückruf der Waren. Bei einem Rückruf von Waren muss der Unternehmer die dem Verbraucher dadurch entstandenen notwendigen Kosten übernehmen. Damit sind wohl die Kosten für den Rückversand der Waren gemeint.

Mit der Ausweitung der Produkt- und Dienstleistungsbeobachtungspflicht des Unternehmers passt der Gesetzgeber die verbraucherrechtliche Haftung weitgehend an die Produkthaftung nach dem GdH an. So regelt bereits § 46 GdH die Pflicht zum Rückruf fehlerhafter Produkte und beinhaltet zusätzlich eine Anspruchsgrundlage des Verbrauchers für den Ersatz von Schäden, die aufgrund eines unterbliebenen Rückrufs bzw. unzureichender anderweitiger Abhilfemaßnahmen entstehen.⁴⁴ § 19 VSG-E geht aber nach Tatbestand und Rechtsfolge über die Regelung des § 46 GdH hinaus.⁴⁵

Darüber hinaus weitet das VSG-E die behördlichen Sanktionsmöglichkeiten auf Fälle der Weigerung bzw. Verzögerung von Abhilfemaßnahmen nach Kenntniserlangung der Fehlerhaftigkeit von Produkten aus. Gemäß § 55 Nr. 7 VSG-E können die Behörden in diesen Fällen – wie beim Missbrauch personenbezogener Daten – u. a. Geldstrafen bis 500.000 RMB verhängen sowie in schwerwiegenden Fällen die Unternehmensschließung anordnen.

c) Strafschadensersatz

Eine Besonderheit im Vergleich zum deutschen Schadensrecht stellt der Strafschadensersatz gem. § 49 VSG dar,⁴⁶ der über den Wertausgleich hinaus als Strafe zu zahlen ist.⁴⁷ Dieser soll Unternehmer von betrügerischen Handlungen abschrecken und den Verbraucher zur Durchsetzung von Schadensersatzansprüchen ermutigen.

Der Gesetzgeber will die Straf- und generalpräventive Wirkung des Strafschadensersatzes durch dessen Erhöhung verschärfen.⁴⁸ Nach § 54 Abs. 1 VSG-E umfasst dieser nunmehr den zweifachen Wert des Kaufpreises bzw. des Entgelts der Dienstleistung. Darüber hinaus hat der Gesetzgeber für den Strafschadensersatz eine Mindestsumme von 500 RMB festgesetzt, um gerade auch bei geringen Werten einen effektiven Vermögensschutz zu gewährleisten. Dies ist mit Blick auf einen bereits gegenwärtig verbreiteten Missbrauch des Strafschadensersatzes,⁴⁹ indes nicht ganz unproblematisch.

Im Unterschied zur bisherigen Regelung des VSG erstreckt sich der Strafschadensersatz nach der Neufassung nicht nur auf Vermögensschaden, sondern findet auch bei Körperschäden Anwendung. Auch insofern nimmt der Gesetzgeber eine Angleichung an die Produkthaftung (§ 47 GdH) vor. Gemäß § 54 Abs. 2 VSG-E kann der geschädigte Verbraucher Schadensersatz bis zur Höhe des zweifachen Wertes des entstandenen Schadens verlangen, wenn ein Unternehmer betrügerisch Waren oder Dienstleistungen anbietet, obwohl ihm deren Mangelhaftigkeit bekannt ist und er dadurch den Tod oder eine schwere gesundheitliche Schädigung des Verbrauchers oder anderer verursacht. Daneben wird der Unternehmer für diese Handlung strafrechtlich verfolgt.

Im Vergleich zu § 47 GdH ist der Anwendungsbereich des § 54 Abs. 2 VSG-E weiter gefasst, weil letzterer sich nicht auf Produkte (bzw. Waren) beschränkt, sondern auch betrügerische Handlungen bei Dienstleistungen einschließt. Auf der Rechtsfolgenseite ist § 47 GdH hingegen umfassender als § 54 Abs. 2 VSG-E ausgestaltet, weil das GdH keine betragsmäßige Beschränkung des Strafschadensersatzes auf den zweifachen Wert des erlittenen Schadens kennt. Im Ergebnis werden Verbraucher bei einer vorrangigen Anwendung des Verbrauchergesetzes (vgl. §§ 2, 40 VSG) benachteiligt. Dies ist ein Wertungswiderspruch, der auch in der chinesischen Literatur kritisiert wird.⁵⁰ Ob nun für die Produkthaftung auch im Verbraucherrecht das GdH vorrangig von den Gerichten herangezogen wird, bleibt abzuwarten.

⁴⁴ Im Einzelnen hierzu Jörg Binding (Fn. 22), S. 81.

⁴⁵ Im Unterschied zu § 46 GdH gilt § 19 VSG-E nicht nur für Produkte (bzw. Waren) sondern auch für Dienstleistungen. Als Maßnahmen zur Beseitigung der Gefahr sieht § 19 VSG-E nicht nur Warnung und Rückruf sondern auch die Einstellung der Herstellung und des Verkaufs vor.

⁴⁶ Weitere Anspruchsgrundlagen für Strafschadensersatz finden sich z.B. in § 47 GdH, § 96 Abs. 2 LSG sowie § 70 Abs. 1 Reisegesetzes der VR China (中华人民共和国旅游法), verabschiedet am 25.4.2013, in Kraft getreten am 1.10.2013.

⁴⁷ Näher dazu Jörg Binding (Fn. 14), S. 471 f.

⁴⁸ Vgl. die amtlichen Erläuterungen zum VSG-E (Fn. 6).

⁴⁹ Vgl. Urteil des Unteren Volksgerichts Bezirk Hebei (Stadt Tianjin) vom 7.1.1998. (天津市河北区人民法院1998年1月7日判决), abrufbar unter <<http://vip.chinalawinfo.com/case/displaycontent.asp?Gid=117481788>> (eingesehen am 14.8.2013).

⁵⁰ Li Er (李迺), Der Strafschadensersatz im neuen VSG sollte keine Höchstgrenze haben (新消法惩罚性赔偿不应封顶), abrufbar unter <<http://finance.ifeng.com/roll/20130425/7964119.shtml>> (eingesehen am 14.8.2013).

d) Umkehr der Beweislast für Mängel

Das VSG-E zielt nicht nur auf eine materiell-rechtliche sondern auch verfahrensrechtliche Stärkung der Verbraucherrechte. Im Unterschied zur bisherigen Rechtslage trifft nach § 23 Abs. 3 VSG-E künftig den Unternehmer die Beweislast für die Mangelfreiheit sog. „langlebiger“ Waren oder Dienstleistungen, wenn sich innerhalb von sechs Monaten nach Übergabe der Ware bzw. Annahme der Leistung Mängel zeigen. Als Beispiele für langlebige Waren nennt die Vorschrift ausdrücklich PKWs, Computer, Fernseher und Kühlschränke, bzgl. Dienstleistungen Renovierungen und Dekorationen.

Vor dem Hintergrund dieser Beispiele ist davon auszugehen, dass die Beweislastumkehr den überwiegenden Teil an Produkten erfassen wird. Ausnahmen dürften sich insbesondere auf verderbliche Waren beschränken. Vor dem Hintergrund der praktischen Schwierigkeiten bei der Beweisführung über das Vorliegen und der Entstehung von Mängeln einer technisch anspruchsvollen Sache wie z.B. eines PKWs, die oftmals nur gegen hohe Gebühren von professionellen Testlaboren zu erbringen ist, bedeutet die Beweislastumkehr eine wichtige formell-rechtliche Absicherung für Gewährleistungsansprüche von Verbrauchern.⁵¹ Immerhin gewährten auch bisher schon für den Bereich der vertraglichen Produkthaftung die Volksgerichte zahlreiche Beweiserleichterungen.⁵² Die Vorschrift zur Beweislastumkehr bedeutet aber jedenfalls mehr Rechtssicherheit für Verbraucher.

e) Haftung des Anbieters einer Internetgeschäftsplattform und des Werbeunternehmers

Das VSG-E weitet auch die Haftung des Serviceanbieters aus, der zwar nicht direkt mit dem Verbraucher Verträge schließt, aber Dienstleistungen für Unternehmer anbietet, wie etwa die Bereitstellung einer Internetgeschäftsplattform oder die Herstellung und Verbreitung von Werbung.

Bisher sieht § 38 VSG eine subsidiäre Haftung des Veranstalters einer Verkaufsausstellung oder des Vermieters eines Verkaufsstandes nach Beendigung der Verkaufsausstellung oder nach Ablauf des Mietvertrages für den Verkaufsstand vor. In § 43 VSG-E normiert der Gesetzgeber nun auch eine subsidiäre Haftung des „Anbieters einer Inter-

netgeschäftsplattform“⁵³ und trägt damit vermehrten Beschwerden der Verbraucher beim Onlinehandel Rechnung. Hiernach haben Anbieter von Internetgeschäftsplattformen wie beispielsweise Ebay oder Taobao für Verletzungen der Rechte von Verbrauchern durch Unternehmer, die Waren über ihre Plattformen verkaufen, einzustehen, wenn diese ihre Geschäftstätigkeiten über die Onlineplattform mittlerweile eingestellt haben. Auch § 43 VSG-E ist einer ähnlichen Haftungsnorm im GdH nachgebildet, wobei aber Haftungssubjekt nach § 36 GdH der Internetbetreiber und seine Nutzer sind.⁵⁴

In der Praxis dürfte die neue Haftungsnorm zunächst eine verbesserte Sicherung von Verbraucheransprüchen im Onlinehandel bedeuten, da sie sich bei Ausfall des primären Schuldners an einen anderen Schuldner halten können. Die Letztverantwortlichkeit der Anbieter von Internetgeschäftsplattformen könnte zugleich einen Anreiz schaffen, dass diese betrügerische Handlungen der Plattformanbieter unterbinden. Andererseits erscheint die verschuldensunabhängig ausgestaltete Haftung des Anbieters von Internetgeschäftsplattformen ohne Exkulpationsmöglichkeit aber sehr streng.⁵⁵

Der Gesetzgeber sieht zudem gemäß § 44 Abs. 1 VSG-E eine umfassende Haftung von Unternehmern für irreführende Werbung vor. Darüber hinaus haften Werbeunternehmer und Werbevertriebsunternehmer, die irreführende Werbung über Lebensmittel und Arzneimittel entwerfen, herstellen oder verbreiten, die das Leben oder die Gesundheit von Verbrauchern beeinträchtigen, für dadurch entstehende Schäden der Verbrauchern gemäß § 44 Abs. 2 VSG-E als Gesamtschuldner.

3. Stärkung der Verbraucherverbände

a) Mitwirkungen an der Rechtssetzung und Normung

Der VSG-E beabsichtigt, die Rechte der Verbraucherverbände zu stärken, damit diese eine größere Rolle in Staat und Gesellschaft als bisher spielen können.⁵⁶ Nach § 37 Nr. 2 VSG-E erhalten Verbraucherverbände das Recht, sich an der Ausarbeitung von Gesetzen, Verordnungen und zwingenden Standards zu beteiligen, wobei der Staat gemäß § 30 VSG-E ihre Ansichten zur Kenntnis zu

⁵¹ YAN Yang (晏扬), Beweislastumkehr – Erleichterung des Verbrauchers bei der Rechtsdurchsetzung (举证责任倒置: 为消费者维权减负), in: Zeitung des Volksgerichts (人民法院报), 28.04.2013, abrufbar unter <http://rmfyb.chinacourt.org/paper/html/2013-04/28/content_62691.htm> (eingesehen am 14.8.2013).

⁵² Siehe dazu Jörg Binding (Fn. 23), S. 74 f.

⁵³ Im Wortlaut „网络交易平台提供者“.

⁵⁴ Mit Internetbetreiber sind Unternehmen wie China Telecom oder China Unicom gemeint, die ihren Nutzern Zugang zum Internet ermöglichen.

⁵⁵ Zur Exkulpation des Internetbetreibers gem. § 36 Abs. 2 GdH Jörg Binding (Fn. 23), S. 75 f.

⁵⁶ Zu den Aufgaben der Verbraucherverbände siehe oben 2. Derzeitiger Rechtsrahmen.

nehmen hat. Obgleich die Verbraucherverbände ebenfalls staatliche Einrichtungen sind,⁵⁷ sind sie funktional für die Vertretung der Verbraucherrechte und -interessen zuständig. Sie können diese Belange besser als andere Regierungsstellen bei der Ausarbeitung von Gesetzen und Verordnungen einbringen. Insbesondere bei der Beratung von (zwingenden) Produktstandards können sie damit den notwendigen Ausgleich zu einflussreichen Unternehmensvertretern leisten. Ein größerer Einfluss der Verbraucherverbände ist daher zu begrüßen.

b) Verbandsklage

Eine weitere wichtige Neuerung ist die Einführung der lang ersehnten Klagebefugnis für Verbraucherverbände.⁵⁸ Den Weg dafür hat die Revision des Zivilprozessgesetzes der Volksrepublik China⁵⁹ (ZPG) im Jahr 2012 bereitet. Nach der Neufassung des § 55 ZPG, der bisher ein in der Praxis kaum angewandtes Modell einer Art Sammelklage mit Beteiligungsmöglichkeit der betroffenen Geschädigten vorsah,⁶⁰ können nunmehr gesetzlich bestimmte Behörden und einschlägige Organisationen gegen gesetzeswidrige Handlungen wie Umweltverschmutzungen, massenhaft auftretende Verbraucherrechtsverletzungen und so weiter, welche öffentliche Interessen verletzen, vor dem Volksgericht klagen.⁶¹ Klagebefugt ist folglich nur, wer sich auf eine ausdrückliche gesetzliche Bestimmung berufen kann. Eine solche findet sich für Verbraucherverbände in § 46 VSG-E. Danach können der nationale Verbraucherverband der Volksrepublik China (China Consumer Association, CCA) sowie die lokalen Verbraucherverbände der Provinzen, autonomen Gebiete und regierungsunmittelbaren Städte gegen Handlungen, die Rechte und Interessen einer Vielzahl von Verbrauchern verletzen, in eigenem Namen Klage erheben.⁶²

Der VSG-E gewährt nicht allen Verbraucherverbänden, sondern nur CCA und den lokalen Verbraucherverbänden auf Ebene der Provinzen, autonomen Gebiete und regierungsunmittelbaren Städte eine Verbandsklagebefugnis.⁶³ Diese

Beschränkung ist der Sache nach zwar bedauerlich, die Klarstellung aber zu begrüßen, weil es in der chinesischen Literatur dazu bereits unterschiedliche Auffassungen gab.⁶⁴ Weitere Einzelheiten lässt die Vorschrift, ebenso wie § 55 ZPG, offen. Die verbleibenden prozessualen Fragen zur Verbandsklage, wie etwa ob die Klage nur auf Unterlassung oder auch auf Schadensersatz gerichtet sein kann oder die Frage der Kostentragung, müssen durch die Interpretationen des Obersten Volksgerichts erfolgen. Nichtsdestotrotz haben die Verbraucherverbände nunmehr eine reale und gesetzlich verankerte Möglichkeit, die Verletzung von Verbraucherrechten gerichtlich zu verfolgen und die Stellung der Verbraucher dadurch zu stärken.

4. Aufsicht durch die Verwaltungsbehörden

Im Hinblick darauf, dass Verbraucherschutz nach chinesischem Verständnis im Wesentlichen eine staatliche, durch die Administrative zu bewältigende Aufgabe darstellt,⁶⁵ kommt den Verwaltungsbehörden in China faktisch in allen Belangen auf diesem Gebiet die entscheidende Bedeutung zu. Die SAIC und AICs haben den Markt zu beaufsichtigen, die Beschwerden der Verbraucher zu bearbeiten und die rechtswidrigen Handlungen der Unternehmer zu ahnden.⁶⁶ Jetzt stärkt der Entwurf die Aufsicht der Verwaltungsbehörden sogar noch weiter.

Nach § 33 VSG-E müssen die zuständigen Behörden innerhalb ihres Zuständigkeitsbereichs aus von Unternehmern angebotenen Waren oder Dienstleistungen Stichproben entnehmen und diese testen. Die Ergebnisse dieser Stichprobenuntersuchungen sind der Öffentlichkeit zeitnah bekanntzugeben. Stellen die Behörden dabei Mängel der angebotenen Waren und Dienstleistungen fest, die den Körper oder das Vermögen der Verbraucher gefährden können, müssen sie den Unternehmern unverzüglich aufgeben, die Herstellung und den Vertrieb einzustellen, Warnungen auszusprechen, die Waren zurückzurufen und andere Maßnahmen zur Beseitigung der Gefahr zu ergreifen.⁶⁷

Um die in der Praxis oft wochen- oder monatelange Bearbeitungsdauer von Verbraucherbeschwerden zu begrenzen, führt § 45 VSG-E eine siebentägige Bearbeitungsfrist ab Eingang einer

⁵⁷ Dazu Jörg Binding (Fn. 14) S. 473 f.

⁵⁸ Vgl. SUN Ying (Fn. 36), S. 247-250; SU Haopeng (Fn. 36), S. 7.

⁵⁹ (民事诉讼法), verabschiedet und in Kraft getreten am 9.4.1991, zuletzt geändert am 31.8.2012; chinesisch-deutsch in: ZChinR 2012, Heft 4, S. 307 ff.

⁶⁰ Ausführlich ZHANG Dahai/Astrid Stadler, Kollektiver Rechtsschutz und Klagen im öffentlichen Interesse in China nach der jüngsten Reform des chinesischen Zivilprozessrechts, RIW 2013, S. 419-424 auch zu den Hintergründen der Neuregelung.

⁶¹ Im Wortlaut: „对污染环境、侵害众多消费者合法权益等损害社会公共利益的行为，法律规定的机关和有关组织可以向人民法院提起诉讼。“

⁶² Vgl. Auch § 37 Nr. 7 VSG-E a.E.

⁶³ Verbraucherverbände z.B. auf Kreis- oder Stadtebene sind damit nicht klagebefugt.

⁶⁴ Siehe WANG Qun (王群), Studie über einige Fragen der zivilrechtlichen Klage im öffentlichen Interessen in China (我国民事公益诉讼的若干问题研究), in: Anhui University Lan Review (安徽大学法律评论), 2012, Nr. 2, S. 251 f.

⁶⁵ Jörg Binding (Fn. 13), S. 472.

⁶⁶ Umfassend zur Marküberwachung in China Jörg Binding/Ulrich Heuschkel, Market Surveillance in the People's Republic of China, EJRR 2012, Nr. 4, S. 489-506.

⁶⁷ Dazu korrespondieren die Pflichten des Unternehmers gemäß § 19 VSG-E.

Beschwerde bei der Verwaltungsbehörde ein. Ob sich die Behörde bei Fristüberschreitung schadensersatzpflichtig macht oder welche sonstigen Rechtsfolgen greifen, regelt der Entwurf nicht. Ohne umfassende institutionelle Reformen, die eine Entlastung der Verwaltung und Stärkung der Verbraucherverbände zum Gegenstand hat, wird sich das Problem in der Praxis nicht lösen lassen. Eine gesetzliche Bearbeitungsfrist ist als Signal zu begrüßen, als Verbesserung der Situation der Verbraucher greift sie aber zu kurz.

III. Verbleibende Defizite

1. Anwendungsbereich des VSG

Eine Definition der Begriffe „Verbraucher“ und „Unternehmer“ fehlt im VSG-E. Damit versäumt der Gesetzgeber die dringend notwendige Konkretisierung des seit vielen Jahren umstrittenen Anwendungsbereichs des VSG.⁶⁸ Nach § 2 VSG sollen die Rechte und Interessen des Verbrauchers geschützt werden, der zur Deckung seines täglichen Lebensbedarfs Waren einkauft oder gebraucht sowie Dienstleistungen in Anspruch nimmt. Probleme bereiten die Beschränkung auf Geschäfte zur Deckung des Lebensbedarfs, was häufig von der chinesischen Rechtsprechung und Literatur sehr eng ausgelegt wird.⁶⁹ Dies führt dazu, dass derjenige, der Luxuswaren oder Finanzprodukte kauft, nicht als Verbraucher eingestuft und daher nicht vom Verbraucherrecht geschützt wird.

Eine Definition des Verbraucherbegriffs, die sich an dem international üblichen Muster orientierte, war bereits im Jahr 2009 in dem inoffiziellen Entwurf⁷⁰ enthalten. Danach ist der Verbraucher eine natürliche Person, die nicht zum Zweck der Herstellung oder des Absatzes Waren kauft, gebraucht oder Dienstleistungen in Anspruch nimmt.⁷¹ Die durch den unklaren Gesetzeswortlaut des § 2 VSG verursachte Rechtsunsicherheit über den persönlichen Anwendungsbereich sollte durch die Einführung eines zeitgemäßen Verbraucherbegriffs beseitigt werden.

2. Verbraucherstreitigkeiten

Wünschenswert und lang in der Wissenschaft diskutiert wäre eine Konkretisierung der speziellen verfahrensrechtlichen Regelungen zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten nach dem VSG.⁷² Die Einführung der Verbandsklagebefugnis von Verbraucherverbänden ist nicht in allen Fällen

geeignet und anwendbar, da sie stets die Rechtsverletzung einer Vielzahl von Verbrauchern voraussetzt, § 46 VSG-E.

Nach dem derzeitigen Entwicklungsstand des chinesischen Gerichtssystems⁷³ sind weitere zeit- und kostensparende auf Verbraucherstreitigkeiten zugeschnittene verfahrensrechtliche Instrumente für einen effektiven Rechtsschutz der Verbraucher geboten. Zu nennen sind etwa die Mediation oder Schlichtung, sowie spezielle Kammern für Verbraucherstreitigkeiten bei den Volksgerichten.⁷⁴ Gegenwärtig sind Verbraucher gerade bei besonders häufigen Streitigkeiten mit geringem Streitwert infolge hoher Gerichtskosten und langer Verfahrensdauer faktisch rechtlos gestellt.

IV. Zusammenfassung

Mit dem VSG-E ist dem Gesetzgeber der große Wurf noch nicht gelungen.⁷⁵ Dies gilt zunächst in Bezug auf die weiterhin unklare Systematik zu anderen Gesetzen. Die Gefahr für den Rechtsanwender, sich in der Vielzahl von Haftungsnormen, deren Verhältnis zueinander unbestimmt ist, zu verstricken, ist insgesamt kaum geringer geworden, obwohl dem Gesetzgeber eine systematische Rechtsangleichung zu bestehenden Gesetzen und Verordnungen vereinzelt gelungen ist. Auch inhaltlich bringt der Entwurf keinen Paradigmenwechsel, sondern bleibt beim alten Muster. Darüber hinaus fehlen Regelungen etwa zum Verbraucher- und Unternehmerbegriff sowie zur Beilegung von Verbraucherstreitigkeiten. Hier bleibt zu hoffen, dass diese im Laufe des Gesetzgebungsverfahrens noch Eingang in das Gesetz finden.

Gleichwohl geht der Gesetzgeber mit dem Entwurf konsequent überfällige Korrekturen an. Dazu gehören die Einführung des Widerrufsrechts des Verbrauchers im Fernabsatz, die Umkehr der Beweislast sowie die Verbandsklagebefugnis für Verbraucherverbände. Dies sind mehr als Schönheitskorrekturen, sondern Rechtsverbesserungen, die den Schutz der chinesischen Verbraucher in Zukunft erhöhen werden.

Damit eine Reform des Verbraucherrechts die staatlicherseits angestrebten eingangs aufgezeichneten makroökonomischen Veränderungen herbeiführen kann, ist allerdings eine Rechtsreform weit über das VSG hinaus erforderlich. Eine Stärkung der Verbraucherrechte (z.B. der Gewährleistung) kann indes erste Anreize für die Herstellung von höherwertigen Produkten und einer Verbesserung

⁶⁸ Näher dazu Jörg Binding (Fn. 11), S. 424 f.

⁶⁹ Vgl. SU Haopeng (Fn. 36), S. 2.

⁷⁰ Siehe oben 1. Einführung.

⁷¹ Vgl. Jörg Binding (Fn. 14), S. 476.

⁷² Dazu Jörg Binding (Fn. 14), S. 474 ff.

⁷³ Dazu umfassend Jörg Binding (Fn. 41), S. 153-215.

⁷⁴ SUN Ying (Fn. 36), S. 228-237.

⁷⁵ Ebenso LI Er (Fn. 50).

der Dienstleistungen schaffen und damit zu einer Verbesserung der Binnennachfrage beitragen, soweit der Verbraucher seine Rechte auch effektiv einklagen kann. So gesehen ist der VSG-E ein Schritt in die richtige Richtung.

Was der Entwurf demgegenüber nicht leistet, ist eine Stärkung der Zivilgesellschaft, die nach westlichem Standpunkt ein Kernelement des Verbraucherrechts und letztlich auch der Qualitätsinfrastruktur ist. Voraussetzung dafür ist neben Rechtsreformen aber vor allem eine institutionelle Neuausrichtung der für Verbraucherschutz zuständigen Verwaltung. Immerhin ein Ansatz dazu ist die Einführung der Verbandsklage für Verbraucherverbände. Welche Wirkung diese in der Praxis entfalten kann, hängt aber von ihrer näheren Ausgestaltung ab.

Summa summarum ist es für eine abschließende Bewertung der Verbraucherrechtsreform – zumal während des Gesetzgebungsverfahrens – zu früh. Verbraucher dürfen aber ansatzweise beruhigt sein, weil das VSG-E bereits in seiner derzeitigen Fassung mehr als eine Beruhigungsspielle ist – auch wenn der Drops noch nicht gelutscht ist.