

TAGUNGSBERICHTE

Workshop zum chinesischem Staatsvermögensrecht

*Andreas Obst/Markus Faber**

Am 13. und 14. Dezember 2004 veranstaltete der Finanz- und Wirtschaftsausschuss des Nationalen Volkskongresses (NVK) der VR China in Kooperation mit dem Rechtskooperationsbüro der Deutschen Gesellschaft für technische Zusammenarbeit (GTZ) in Peking einen Workshop zur Gesetzgebung für ein chinesisches Staatsvermögensgesetz. An dem Workshop nahmen neben Mitgliedern der für die Ausarbeitung des Gesetzes zuständigen Arbeitsgruppe chinesische und internationale Experten zum Staatsvermögens- und Privatisierungsrecht teil. Schwerpunkt der Veranstaltung war die Diskussion rechtlicher Fragen und Probleme des zukünftigen Gesetzes. Im Mittelpunkt der Diskussion standen dabei in erster Linie die rechtspolitische Zielsetzung eines Staatsvermögensrechts, die Definition des Begriffs "Staatsvermögen" und die Anwendungs- und Regelungsbereiche des Gesetzes.

I. Ziele und Anwendungsbereich des neuen Staatsvermögensgesetzes

Die Ziele des neuen Staatsvermögensgesetzes wurden zu Beginn des Workshops durch YU Youmin, Mitglied des Finanz- und Wirtschaftsausschusses des NVK, skizziert. Insbesondere die Steigerung der Effizienz der Staatsunternehmen, die Optimierung und Anpassung von deren Management- Verwaltungs- und Aufsichtsstrukturen sowie die Steigerung der Attraktivität von Staatsunternehmen für Investoren seien dabei die vom chinesischen Gesetzgeber verfolgten Interessen. Das Hauptaugenmerk des neuen Gesetzes liege insoweit im Bereich der Staatsunternehmen und des administrativen Staatsvermögens. Die Frage der wirtschaftlichen Ausbeutung der natürlichen Ressourcen solle weiterhin in den entsprechenden Spezialgesetzen geregelt werden. Auch Sonderbereiche, wie z.B.

das Bank-, Wertpapier- und Versicherungswesen oder der militärischen Sektor, sollen vorrangig durch Spezialregelungen erfasst werden.

SU Jun, Direktor des Verwaltungsbüros des Finanz- und Wirtschaftsausschusses des NVK, betonte die Wichtigkeit des neuen Gesetzes angesichts eines Staatsvermögens im Wert von ca. 12 Billionen RMB und dessen zentraler Bedeutung für die wirtschaftliche Entwicklung von China. Er hob insoweit auch die soziale Funktion des staatlichen Eigentums in China hervor. Der Gesetzgeber verfolge zudem auch das Ziel, das Verhältnis zwischen Regierung und Investoren, zwischen Investoren und Unternehmen und zwischen Zentralbehörden und lokalen Verwaltungen transparenter zu regeln.

Das neue Gesetz soll zudem die bisherige Reform der Staatsunternehmen weiter vorantreiben. Deren wesentlichen Ergebnisse wurden von YU Ji, Direktor der Rechtsabteilung der Kommission für die Verwaltung und die Aufsicht über das Staatsvermögen, präsentiert. Insoweit habe es bei verschiedenen Unternehmen Börsennotierungen sowie Restrukturierungen im Managementbereich gegeben. Das Management werde kompetenter und das Hauptgeschäft stärker von Nebengeschäften sowie von sozialen Funktionen getrennt. Auch die ansteigende Zahl von Übernahmen und Insolvenzen sei ein Zeichen für das Voranschreiten der Reform der Staatsunternehmen.

Auf die Notwendigkeit einer klaren Unterscheidung zwischen Staatsvermögen und Vermögen der Staatsunternehmen wies *Vivienne Bath*, Partnerin bei Coudert Brothers (Sydney), hin. Unklar sei zudem die Definition von Verwaltungsvermögen bzw. die Frage, wann Verwaltungsvermögen als wirtschaftliches Vermögen angesehen oder zumindest für wirtschaftliche Zwecke verwendet werden könne.

II. Finanzierung der Staatsunternehmen

Bei der Frage der Finanzierung von Staatsunternehmen wies LIU Xueshi, Referatsleiter für Unternehmensangelegenheiten im chinesischen Finanzministerium, auf die Notwendigkeit der Änderung des Haushaltsrechts hin. Die Finanzierung der Unternehmen aus dem Staatshaushalt müsse neu geregelt werden. Dafür sei insbesondere eine klare Trennung der Eigentümerfunktion von der Wahrnehmung anderer öffentlicher Zwecke erforderlich.

* Rechtsanwalt beim Rechtskooperationsbüro der GTZ in Peking/Rechtsreferendar beim Rechtskooperationsbüro der GTZ in Peking; www.gtz-legal-reform.org.cn.

Prof. LI Shuguang, Universität für Politik und Recht (Peking), schlug die Ausrichtung an der Basel II-Richtlinie bei der Kapitalausstattung von überschuldeten Unternehmen vor. Dies sei für die Entwicklung der Staatsunternehmen wichtig, da ohne eine angemessene Eigenkapitalausstattung Nachteile bei künftigen Kreditaufnahmen zu erwarten seien.

III. Trennung der Eigentümer- von der Regulierungs- und Aufsichtsfunktion des Staates

Dr. Wilhelm Wilting, Referent für Unternehmensbeteiligungen im Bundesfinanzministerium, wies auf die notwendige Trennung von Aufsichts- und Regulierungsfunktion einerseits und die Eigentümerfunktion des Staates andererseits hin. Dies müsse entweder durch zwei unterschiedliche Behörden oder aber – wie zumeist in Deutschland – durch klar getrennte Abteilungen innerhalb eines Ministeriums erfolgen. Dr. Wilting stellte insoweit auch die Eckpunkte der deutschen Privatisierungspolitik vor. Ursachen für den Privatisierungsprozess in Deutschland seien insbesondere fiskalische Gesichtspunkte, die Einführung privatwirtschaftlicher Effizienz- und Handlungsstrukturen sowie die Implementierung von Wettbewerb in ehemaligen Monopolsektoren. Privatisierungsentscheidungen werden pragmatisch alle zwei Jahre von den zuständigen ministerialen Fachabteilungen getroffen. Die parlamentarische Kontrolle derartiger Entscheidungen erfolge durch die Haushaltshoheit des Parlaments.

Die Wichtigkeit der Trennung der Eigentümerstellung von der Regulierungs- bzw. Aufsichtsfunktion wurde auch von Erzsebet Lukacs, Ungarische Privatisierungs- und Staatsholding (APV), unterstrichen. Ungarn habe die Privatisierung von besonders wichtigen Staatsunternehmen insoweit längerfristig ausgerichtet. Die Verwaltung und Privatisierung der Staatsunternehmen sei der eigens zu diesem Zweck gegründeten APV übertragen worden. Die Kontrolle der APV erfolge durch regelmäßige Berichterstattung an das Parlament und den Rechnungshof.

IV. Veräußerung von Staatsvermögen und Schutz vor Vermögensverlusten

Die bestehenden Probleme bei der Evaluierung von Staatsvermögen zur Übertragung bzw. Veräußerung wurden von Prof. WEI Jie, Tsinghua

Universität (Peking), hervorgehoben. Insbesondere müssten Beeinträchtigungen des Staatsvermögens durch Übertragungen oder Veräußerungen unter Marktwert vermieden werden und die Transaktionskosten klar geregelt werden. Auch die Interessen der Arbeitnehmer seien bei der Regelung der Veräußerung von Unternehmen bzw. Teilen von Unternehmen zu beachten.

Auch LU Huda, Präsident der Jianyuan Law Firm (Peking), sah den Schutz des Staatsvermögens als eine der Hauptaufgaben des neuen Gesetzes an. Die Ursachen für Vermögensverluste seien neben Veräußerungen unter Marktwert insbesondere das pflicht- bzw. rechtswidrige Handeln des Managements. Insoweit sei die Abgrenzung des pflicht- bzw. rechtswidrigen Verhaltens von im Rahmen des normalen Geschäftsverkehrs getroffenen Managemententscheidungen wesentlich. Pflichtgemäß getroffene Managemententscheidungen dürften grundsätzlich nicht zu einer Haftung führen.

Problematisch bei der Evaluierung des Staatsvermögens erachtet Prof. LIU Jianwen, Peking Universität, insbesondere die unterschiedliche Qualität der Evaluierungen und die Einbindung der relevanten staatlichen Stellen. Insoweit schlug er eine Klarstellung der Kompetenzen der beteiligten Regierungsstellen und Handelsvereinigungen sowie das Setzen verbindlicher Evaluierungsstandards vor.

V. Ausblick

Die Veranstaltung machte deutlich, dass die neue gesetzliche Regelung nicht die Privatisierung sondern den Schutz der Staatsunternehmen zum Hauptgegenstand haben soll. Die Staatsunternehmen sollen nach der Vorstellung der chinesischen Regierung auch weiterhin das Rückgrat der chinesischen Wirtschaft bilden. Das mit dem neuen Gesetz verfolgte Ziel ist daher, eine möglichst große Anzahl von Staatsunternehmen durch entsprechende Reformen zukunftsfähig zu machen. Zudem wird auch die Berücksichtigung des Gemeinwohls und sozialer Interessen ein wesentlicher Bestandteil des zukünftigen Staatsvermögensrechts sein. Abzuwarten bleibt, ob in dem Gesetz auch den Interessen der ausländischen Investoren an langfristigen und verlässlichen Investitionen Rechnung getragen wird. Ein Entwurf für das neue Gesetz soll im Jahr 2005 vorgelegt werden.