

Aufschwung und
Machterhalt sollen
abgesichert werden

China auf dem Weg zum Rechtsstaat?

Björn Ahl

In der Öffentlichkeit wird der Begriff des „Rechtsstaates“ immer öfter mit der Volksrepublik China in Verbindung gebracht, nicht zuletzt auch wegen des so genannten „Rechtsstaatsdialoges“ zwischen der deutschen Bundesregierung und dem chinesischen Staatsrat. Der vorliegende Beitrag untersucht, inwieweit die chinesische Rechtsordnung bereits Elemente herausgebildet hat, die sich nach westlichem Verständnis dem liberalen Rechtsstaat zuordnen lassen. Rechtsstaatlichkeit bedeutet, dass die Ausübung staatlicher Macht nur auf der Grundlage der Verfassung und von formell und materiell verfassungsmäßig erlassenen Gesetzen mit dem Ziel der Gewährleistung von Freiheit, Gerechtigkeit und Rechtssicherheit zulässig ist. Dieses Verständnis vom Rechtsstaat wird der Frage zugrunde gelegt, ob die chinesische Rechtsordnung Mechanismen vorsieht, die dem Anliegen der Begrenzung, Kontrolle und Einhegung staatlicher Macht Rechnung tragen. Allerdings ist die hier gefundene Definition des Rechtsstaates noch zu allgemein, um als Maßstab für die Untersuchung der chinesischen Rechtsordnung zu dienen. Die umfassende rechtliche Bindung staatlicher Machtausübung konkretisiert sich in der Normenhierarchie, der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, in der Bindung staatlicher Gewalt an Grundrechte, der Gewaltenteilung sowie im Gerichtsschutz, das heißt der Gewähr umfassenden und effektiven Rechtsschutzes durch unabhängige Gerichte in einem gesetzlich geordneten Verfahren

auch gegen Maßnahmen der Staatsgewalt. Im Folgenden schließt sich an die Darstellung des offiziellen chinesischen Rechtsstaatsverständnisses die Untersuchung der Frage an, ob in China Ansätze zur Ausbildung einer Normenhierarchie, einer gesetzmäßigen Verwaltung, Grundrechtsbindung und Gewaltenteilung erkennbar sind.

„Sozialistischer Rechtsstaat“

Die chinesische Verfassung kannte ursprünglich den Begriff des Rechtsstaates (fazhi guojia) nicht. Ein deutliches Anzeichen für einen Wandel war eine Rede des Generalsekretärs der kommunistischen Partei, Jiang Zemin, auf dem 15. Parteikongress im Jahr 1997. Darin führte er aus, dass China auf der Grundlage von Gesetzen regiert werden und über eine unabhängige Gerichtsbarkeit verfügen solle. Im Jahr 1999 folgte die Revision der Verfassung, deren Artikel 5 Absatz 1 lautet: „Die Volksrepublik China führt das Prinzip des Regierens des Staates gemäß dem Recht durch und errichtet einen sozialistischen Rechtsstaat.“ Fraglich ist, welchen Inhalt der Begriff der Rechts Herrschaft oder der in die chinesische Verfassung aufgenommene Begriff des „sozialistischen Rechtsstaates“ hat. Da der Entwurf der Verfassungsänderung von der Kommunistischen Partei ausgearbeitet wurde, kann man die Ausführungen zum „sozialistischen Rechtsstaat“ im Bericht zum 15. Parteikongress als authentische Interpretation betrachten. Danach bedeutet „sozialistischer Rechts-

staat“ *erstens*, dass das Volk unter der Führung der Partei die staatlichen Angelegenheiten verwaltet und die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Angelegenheiten durch verschiedene Kanäle und auf verschiedene Art und Weise in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen leitet sowie sicherstellt, dass alle staatlichen Angelegenheiten gemäß den Gesetzen behandelt werden; *zweitens*, dass die sozialistische Demokratie allmählich rechtlich kanalisiert wird, damit sich Gesetze und Institutionen nicht entsprechend dem Wechsel von Führungspersonlichkeiten oder dem Wechsel von Ansichten der Führungspersonlichkeiten verändern; *drittens*, dass die Kommunistische Partei Chinas das Volk bei der Ausführung der Verfassung und der Gesetze führt und nur im Rahmen der Verfassung und der Gesetze tätig werden darf. Es geht also um die Bindung staatlicher und parteilicher Macht an die Verfassung und an Gesetze unter der Führung der Partei bei gleichzeitigem Festhalten an den Prinzipien der demokratischen Diktatur des Volkes und des demokratischen Zentralismus. Institutionelle Reformen zur Absicherung der Rechtsbindung durch unabhängige Gerichte werden in dem Papier des 15. Parteikongresses nicht angesprochen.

Widerspruchsfreies System

Um die staatliche Macht an das Recht zu binden, bedarf es zunächst einmal dieses „Rechtes“. Die bloße Existenz einzelner Rechtsvorschriften ist allerdings nicht ausreichend. Vielmehr müssen die Rechtsnormen in eine Ordnung, in ein rationales und widerspruchsfreies System gebracht werden. Es muss Kollisionsregeln für den Fall geben, dass Rechtsnormen sich widersprechen, und die Rechtsnormen müssen entsprechend der Autorität des sie erlassenden Organs in eine Stufenfolge eingeordnet werden. Gegen die Existenz einer Normenhierarchie in

China wird vorgebracht, dass die Gesetze und Verordnungen, welche die formellen geschriebenen Rechtsquellen des chinesischen Rechtes ausmachen, keine ausreichende Einheitlichkeit besäßen, um ein zusammenhängendes Rechtssystem zu bilden. Der Vorwurf, es gäbe zwar eine große Anzahl von Gesetzen und Verordnungen, doch entbehrten diese einer Systematik und seien widersprüchlich, mag als empirischer Befund teilweise zutreffen. Spätestens seit dem Erlass des Gesetzgebungsgesetzes im Jahr 2000, das Gesetzgebungskompetenzen, Gesetzgebungsverfahren, Normenhierarchie, Gesetzesanwendung und Normenkontrolle konkret ausgestaltet und auch die oben genannten Kollisionsregeln ausdrücklich bestimmt, ist jedoch deutlich geworden, dass der Gesetzgeber ein rationales und widerspruchsfreies Rechtssystem anstrebt und für die Lösung von Normkonflikten auch Verfahren bereitstellt.

Gesetzmäßigkeit der Verwaltung

Ein weiteres rechtsstaatliches Element ist der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung. Danach darf die Verwaltung nur auf der Grundlage eines Gesetzes in die Rechte oder in sonstige Rechtspositionen des Einzelnen eingreifen. Im chinesischen Rechtssystem findet sich ein solcher Gesetzesvorbehalt zwar nicht als Grundsatz. Es gibt aber einzelne Vorschriften, die für die Regelung einer bestimmten Sachmaterie ein vom Nationalen Volkskongress oder dessen Ständigen Ausschuss erlassenes Gesetz vorschreiben. Beispielsweise wird im Verwaltungsstrafgesetz aus dem Jahr 1996 bestimmt, dass Verwaltungsstrafen, welche die persönliche Freiheit beschränken, nur durch Gesetz ausgearbeitet und festgesetzt werden können. Eine Ausweitung hat dieser Gesetzesvorbehalt durch das Gesetzgebungsgesetz erfahren. Danach müssen Bestimmungen über Kriminalität und Strafe in einem Gesetz geregelt wer-

den; gleiches gilt für den Entzug politischer Rechte, für Zwangsmaßnahmen zur Beschränkung der persönlichen Freiheit sowie für Verwaltungsstrafen. Ferner ist auch für die Besteuerung nicht staatlichen Vermögens ein Gesetz erforderlich. In allen anderen Bereichen hingegen kann die Verwaltung auch ohne ein Gesetz des Nationalen Volkskongresses oder seines Ständigen Ausschusses in Rechte des Einzelnen eingreifen.

Bindung an Grundrechte

Das Rechtsstaatsprinzip beinhaltet nicht nur die Bindung an Gesetze irgendeines Inhaltes. Es beschränkt sich nicht auf die bloße Legalität, da der Rechtsstaat sonst zum Gesetzesstaat werden könnte, in dem die Gesetze jeden beliebigen Inhalt annehmen könnten, auch den des materiellen Unrechtes. Der moderne Verfassungsstaat ist daher von einem rein formalen Rechtsstaat abgerückt und hat ihn dadurch materiell aufgefüllt, dass die Ausübung aller Staatsgewalt unmittelbar an bestimmte grundlegende Werte, grundrechtliche Freiheiten, gebunden wird. Nicht nur der Gesetzgeber, sondern auch die Verwaltung und Gerichte sind an Grundrechte gebunden. Erst durch die Bindung aller Gerichte an die Grundrechte kann es gelingen, die Grundrechte in der gesamten Rechtsordnung zu entfalten.

In der chinesischen Verfassung findet sich zwar ein Grundrechtskatalog, doch gibt es in der Verfassung keine Vorschrift, die alle Staatsgewalt ausdrücklich auch an diese Grundrechte bindet. In China haben Grundrechte für Gerichte keine unmittelbare Geltung, vielmehr enthalten die Grundrechte der chinesischen Verfassung lediglich einen Auftrag an den Gesetzgeber, die Grundrechte durch einfachgesetzliche Regelungen zu konkretisieren und auszugestalten. Vor Gericht kann sich der Einzelne nur auf diese die Grundrechte konkretisierenden Ge-

setze berufen. Wird der Gesetzgeber nicht tätig, so bleibt dem Einzelnen diese Möglichkeit grundsätzlich verwehrt. Von dem Grundsatz, dass die Grundrechte der chinesischen Verfassung die Gerichte nicht unmittelbar binden, wird in der Rechtsprechung der chinesischen Volksgerichte allerdings auch gelegentlich abgewichen. In einem Fall hatte sogar das Oberste Volksgericht die Verletzung des Grundrechtes auf Bildung festgestellt.

Das Gewaltenteilungsprinzip ist das wichtigste organisatorische Moment des Rechtsstaates. Bereits in der Erklärung der Menschen- und Bürgerrechte von 1789 wurde zum Ausdruck gebracht, dass ein Staat ohne Gewaltenteilung keine Verfassung habe. Ziel der Gewaltenteilung ist die Bändigung der Staatsmacht und die Sicherung der Freiheit des Einzelnen.

Gewaltenteilung

Der Begriff der Gewaltenteilung ist vielschichtig. In einem ersten Schritt geht es um die Teilung der Gewalten, das heißt eine Trennung der staatlichen Hauptfunktionen Gesetzgebung, Vollziehung und Rechtsprechung und deren Zuweisung an verschiedene Organe. In einem zweiten Schritt wird die gegenseitige Hemmung und Kontrolle dieser Gewalten vollzogen. Die Hemmung und Kontrolle der Funktionen wird durch ein System der *checks and balances* erreicht. Das Parlament erlässt die formellen Gesetze, die von der Verwaltung beachtet und vollzogen werden; auch die Richter sind an die Gesetze gebunden und müssen sie vollziehen. Die Tätigkeit der Verwaltung wird durch die Verwaltungsgerichte kontrolliert. Den ersten Schritt der Aufteilung der staatlichen Hauptfunktionen und die Zuweisung an die Organe des Nationalen Volkskongresses, den Staatsrat und das Oberste Volksgericht hat die chinesische Verfassung vollzogen. Die Verfassung sieht indes nach ihrem Wortlaut keine Gewaltenteilung mit einer wechselseitigen

Kontrolle der drei Staatsgewalten vor, sondern ein Volkskongresssystem. Die Funktionen des Nationalen Volkskongresses werden erst vor dem Hintergrund des Prinzips des demokratischen Zentralismus verständlich. Danach wird die Volkssouveränität durch das Volkskongresssystem ausgeübt. Das heißt alle Organe der Staatsverwaltung, der Rechtsprechung und der Staatsanwaltschaft werden von den Volkskongressen geschaffen, sind ihnen gegenüber verantwortlich und unterliegen ihrer Aufsicht. Zwar existieren unter dem Volkskongress verschiedene Organe, die nach den Funktionen des Gesetzesvollzugs und der Rechtsprechung getrennt sind, doch dient dieses Organisationsprinzip nicht der Begrenzung staatlicher Machtausübung im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips, da diese Organe dem Willen des höchsten Machtorgans, des Nationalen Volkskongresses, unterworfen sind. Die Funktion der Behörden und Gerichte ist daher auf die Ausführung von Rechtsakten der Volkskongresse beschränkt. Vergleichen wir die Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips im Verfassungsstaat westlicher Prägung mit der Trennung der Staatsfunktionen in der chinesischen Verfassung, so lässt sich mit Blick auf die Letztere nur formal eine Gewaltenteilung feststellen. Soweit die Gewaltenteilung im Sinne einer gegenseitigen Kontrolle und Beschränkung der Staatsorgane in Rede steht, lässt sich das chinesische System eher als ein solches der „Gewalteneinheit“ charakterisieren.

Kontrolle der Gerichte

Trotz der auf Verfassungsebene verankerten Einheit der Staatsgewalten wurde die Position von Gerichten und Richtern seit der Politik der Reform und Öffnung immer weiter gestärkt. Die Gerichte waren im alten China ein Teil der Verwaltung, der mit der Verfolgung, Aburteilung und Bestrafung sozial unerwünsch-

ten Verhaltens befasst war. Auch nach Gründung der Volksrepublik hatte die Justiz lange Zeit allein polizeiliche und strafrechtliche Aufgaben. Die Richter rekrutierten sich aus den Reihen des Militärs, worin die Auffassung vom Recht und den Gerichten als eines „Instrumentes der Diktatur“ zum Ausdruck kam. Erst mit der Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes im Jahr 1983 wurde eine Vorschrift eingefügt, die juristische Fachkenntnisse für Richter verbindlich vorschrieb. Die chinesische Justiz ist bis heute eine schwache Institution geblieben, die dem Einfluss durch Behörden, Parteiorgane oder Einzelne ausgesetzt ist. Zwar sieht die Verfassung von 1982 vor, dass die Gerichte ihre Gerichtsbarkeit unabhängig von der Einmischung durch Verwaltungsorgane, gesellschaftliche Organisationen oder Individuen ausüben. Die Gerichte unterliegen aber nach dem Wortlaut der Verfassung der Kontrolle durch die Volkskongresse. In der Praxis besteht eine jährliche Berichtspflicht gegenüber den Volkskongressen. In einigen Provinzen existiert sogar eine dahingehende Übung, einzelne Gerichtsentscheidungen durch den jeweiligen Volkskongress einer Überprüfung zu unterziehen. Dass die Verfassung eine Einflussnahme auf die Gerichte verbietet, bedeutet nicht, dass der einzelne Richter in seiner Entscheidung persönlich unabhängig ist. Die Richter werden von den Volkskongressen der entsprechenden Ebene gewählt. Innerhalb der Gerichte gibt es einen Rechtsprechungsausschuss, in dem wichtige oder schwierige Fälle unter politischem Einfluss vorentschieden werden. Das Gerichtsorganisationsgesetz bestimmt, dass die Volksgerichte aller Ebenen verpflichtet sind, einen Rechtsprechungsausschuss einzurichten und das System des demokratischen Zentralismus durchzuführen. Die Aufgaben des Rechtsprechungsausschusses bestehen darin, Erfahrungen mit der Rechtspre-

chung zusammenzutragen, bedeutende oder schwierige Fälle und andere auf die Rechtsprechung bezogene Probleme zu beraten. Zur Stärkung der Unabhängigkeit von Richtern und zur gerichtsinternen Effizienzsteigerung wurden beispielsweise im Jahr 2000 Vorschriften über die Wahl und Ernennung von Vorsitzenden Richtern erlassen. Danach bedürfen Richter, die einer Kammer vorsitzen, einer besonderen juristischen Qualifikation, die Stellen Vorsitzender Richter müssen vor einer Besetzung öffentlich ausgeschrieben werden, und es findet vor der Einstellung eine Prüfung statt. Eine Voraussetzung für sachlich und persönlich unabhängige Entscheidungen durch einen Richter ist eine ausreichende juristische Qualifikation. Obwohl das Gerichtsorganisationsgesetz und das Richtergesetz von 1994 für Richter eine juristische Qualifikation vorschrieben, verfügte weit über die Hälfte der Richter nicht über eine juristische Ausbildung. Durch eine Änderung des Richtergesetzes im Jahr 2001 wurde als einheitliche Zugangsvoraussetzung zum Richteramt das Bestehen einer einheitlichen juristischen Justizprüfung bestimmt. Die gerichtliche Kontrolle des Handelns der Verwaltung wurde mit dem vorläufig in Kraft gesetzten Zivilprozessgesetz von 1982 eingeführt. Das Zivilprozessgesetz bestimmte, dass die Volksgerichte auch Verwaltungsstreitigkeiten entsprechend den Vorschriften über den Zivilprozess behandeln. Der Erlass des Verwaltungsprozessgesetzes im Jahr 1989 war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer effektiven Verwaltungskontrolle durch die Gerichte. Das Staatshaftungsgesetz von 1994 und das Gesetz über den Verwaltungswiderspruch von 1999 haben dem Bürger weitere Mittel an die Hand gegeben, um sich gegen rechtswidriges Verwaltungshandeln zur Wehr zu setzen.

Im Vergleich zum liberalen Verfassungsstaat, in dem das Primat des Rech-

tes in einer Begrenzung und Kanalisierung des politischen Prozesses zum Ausdruck kommt, gilt im „sozialistischen Staat der demokratischen Diktatur des Volkes“ das Primat der Politik. Das Recht gilt lediglich im Rahmen der politischen Zweckmäßigkeit. Das Primat der Politik kommt in der Lehre von der führenden Rolle der Kommunistischen Partei, dem Instrumentalcharakter des Rechtes und der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ zum Ausdruck. Ihre führende Rolle leitet die Partei aus ihrem Erkenntnismonopol ab, das sie aufgrund der Einsicht in die „objektiven Gesetze der gesellschaftlichen Entwicklung“ für sich in Anspruch nimmt. Eines der wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung der Politik der Partei ist das Recht, das nach politischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten gesetzt und angewandt werden muss. Das antithetische Begriffspaar der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ ist eine rechtsdogmatische Ausformung dieses instrumentalen Rechtsverständnisses. Es geht um die Bindungswirkung des Rechtes, das heißt um die strikte Einhaltung der Gesetze und anderer Rechtsnormen einerseits, um die politische Zweckmäßigkeit der Rechtsanwendung, das heißt um Parteilichkeit und die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung andererseits. Welchem Element bei der Rechtsanwendung der Vorrang eingeräumt wird, bestimmt sich wiederum nach der aktuellen Parteipolitik.

Entwicklung der Marktwirtschaft

Der wichtigste Aspekt der gegenwärtigen Parteipolitik ist die Entwicklung der sozialistischen Marktwirtschaft. Sie verlangt zunehmend nach für alle Marktteilnehmer verbindlichen Regeln und nach einer berechenbaren Rechtsordnung. Deshalb hat sich während des letzten Jahrzehnts eine – von der Partei gesteuerte – Abkehr von der „sozia-

listischen Gesetzlichkeit“ im oben geschilderten Sinn vollzogen. Die chinesische Verwaltungsrechtswissenschaft versucht, ein modernes Verwaltungsrecht als ein „Recht der Machtkontrolle“ zu konzipieren. Der Rechtsstaat wird nicht mehr pauschal als „bürgerliche Konzeption“ verworfen, sondern von der chinesischen Rechtswissenschaft als eine „Er rungenschaft der Menschheit“ bezeichnet und von ihr auch nach westlichem Verständnis gedeutet. Staatlicherseits wird der „sozialistische Rechtsstaat“ als Entwicklungsziel propagiert. Die immer dichtere Normierung des Verwaltungshandelns durch die rechtliche Ausgestaltung der Handlungsformen und des Verfahrens lassen der „Parteilichkeit“ der Rechtsanwendung zunehmend weniger Raum. Der Begriff des „sozialistischen Rechtsstaates“ ist also kein neues Etikett der „sozialistischen Gesetzlichkeit“. Vielmehr „... zeigt die Entwicklung des Chinesischen Verwaltungsrechtes eine Tendenz, die in der ‚Gewaltenteilung‘ angelegten Mechanismen der Trennung und Verflechtung der Staatsfunktionen auf das chinesische Anliegen der Machtkontrolle zu übertragen. Das Wesen der unter den Bedingungen einer ‚führenden Partei‘ erfolgenden chinesischen Hinwendung zum Rechtsstaat scheint darin zu liegen, dass Strukturen der Gewaltenteilung nicht der Entwicklung des Verwaltungsrechts vorausgehen, sondern sich bis zu einem gewissen Grade im Zuge von dessen Entstehung herausbilden“ (Robert Heuser).

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die chinesische Verfassung im Vergleich mit dem Rechtsstaatsprinzip des Verfassungsstaates grundlegende Unterschiede aufweist. In den letzten zwanzig Jahren der Politik der Reform und Öffnung wurde in China ein

umfassendes Rechtssystem geschaffen, das als Normenhierarchie gegliedert ist und auch Mechanismen ausgebildet hat, um den Geltungsvorrang höherrangiger Normen durchzusetzen. Ferner wurde in Bezug auf bestimmte Sachmaterien und Lebensbereiche ein Gesetzesvorbehalt geschaffen. Eine unmittelbare Bindung aller Staatsgewalt an die Grundrechte der Verfassung lässt sich nicht nachweisen, obwohl es vereinzelte Beispiele gibt, in denen chinesische Gerichte die Grundrechte der Verfassung unmittelbar angewandt haben. Die Verfassung weist zwar eine formale Trennung der Staatsgewalten auf, folgt aber nicht dem Konzept der gegenseitigen Hemmung und Kontrolle der Staatsgewalten. Nach wie vor gilt das Primat der Politik. Der „Sozialistische Rechtsstaat“ chinesischer Prägung ist unter Zugrundelegung der gegenwärtigen Politik der Reform und Öffnung sowie der Errichtung einer sozialistischen Marktwirtschaft gleichzusetzen mit einem „politischen Staat mit einer starken Tendenz zur Verrechtlichung“. Ein Merkmal dieser Tendenz zur Verrechtlichung ist in der Einführung von Regelungen wie dem Gesetzgebungsgesetz, dem Straf- und Verwaltungsprozessgesetz oder dem Verwaltungsgenehmigungsgesetz zu sehen, die die Vorstellung vom Rechtsstaat wachrufen. Es ist also ein chinesischer Weg zu einer formalen rechtstaatlichen Ordnung erkennbar geworden. Diese Ordnung soll dem Ziel der Absicherung der wirtschaftlichen Entwicklung und dadurch dem Machterhalt der parteistaatlichen Führung dienen. Ob am Ende dieser Entwicklung der liberale Verfassungsstaat steht, der sich in Europa unter ganz anderen soziopolitischen Voraussetzungen entwickelt hat, ist heute noch nicht absehbar.