

## China auf dem Weg zum Rechtsstaat?

Eine Bestandsaufnahme anlässlich des aktuellen Weißbuches der chinesischen Regierung zum Aufbau eines Rechtsstaats

**Die Volksrepublik China steht in diesem Jahr im Mittelpunkt der Weltöffentlichkeit. In den westlichen Medien dominiert dabei die Darstellung Chinas als eines diktatorischen Unrechtregimes. Unmenschliche Arbeitsbedingungen, unrechtmäßige Landenteignungen und Umsiedlungen sowie eine erbarmungslose Strafjustiz prägen hierzulande die Berichterstattung. In einem scharfen Gegensatz dazu steht die Darstellung der chinesischen Regierung. Erst jüngst hat sie ein Weißbuch mit dem Titel "China's Efforts and Achievements in Promoting the Rule of Law" veröffentlicht.<sup>1</sup> In dem Dokument werden die Fortschritte Chinas beim Aufbau eines Rechtsstaates herausgestellt. Das Ergebnis von 30 Jahren Reform- und Öffnungspolitik in China, so das Papier, sei nicht allein eine Liberalisierung der Wirtschaft, sondern auch der Aufbau eines modernen Rechtssystems.**

In Artikel 5 der gültigen Verfassung von 1982 ist seit 1999 festgeschrieben, dass die Volksrepublik eine auf Gesetze gestützte Regierung praktiziert und einen „sozialistischen Rechtsstaat“ errichtet. Doch haben die Bürger, wie das Weißbuch konstatiert, tatsächlich heute größere Rechte? Ist die Rechtsprechung in den letzten Jahren kompetenter, vor allem aber ist sie unabhängiger geworden? Kurzum: Ist China also auf dem Weg zu einem Rechtsstaat im westlichen Sinne? Oder handelt es sich nach wie vor um ein Unrechtsregime?

Zweifellos kann in Bezug auf China nicht von einem Rechtsstaat im westlichen Sinne gesprochen werden. Allerdings hat die Volksrepublik seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik unter Deng Xiaoping im Jahr 1978 nicht nur ein neues Wirtschaftssystem eingeführt, sondern - zum Teil dieses begleitend, zum Teil darüber hinaus gehend - auch im Bereich des Rechts und der Justiz wichtige Reformen eingeleitet. Diese blieben jedoch im Westen außerhalb von Fachkreisen nahezu unbeachtet.

Bemerkenswert sind die Reformen insbesondere vor dem Hintergrund der Kulturrevolution, während der sämtliche Rechtsprechung außer Kraft gesetzt wurde. Nach 1978 war deshalb für die Parteiführung der Wiederaufbau des Justizwesens eine vorrangige Aufgabe. Die Verbesserung der rechtlichen Rahmenbedingungen sowohl für ausländische Investoren als auch für die inländische Wirtschaft hatte deswegen klare Priorität. Inzwischen hat sich der Schwerpunkt jedoch verlagert. Auf der Agenda stehen vor allem Gesetzesvorhaben im Bereich des Umwelt- und Verbraucherschutzes sowie der sozialen Sicherung. Das rasante Wachstum der Wirtschaft soll hierdurch in nachhaltigere und sozial gerechtere Bahnen gelenkt werden.

Gegenwärtig sind in der Volksrepublik 229 Gesetze in Kraft. Hinzu kommen 600 Regierungsverordnungen sowie 7.000 regionale Gesetze und Verordnungen. Peking hat darüber hinaus in den letzten Jahren eine große Anzahl an internationalen Abkommen ratifiziert – unter anderen jene im

---

<sup>1</sup> Veröffentlicht am 28. Februar 2008, Volltext abrufbar auf [www.china.org](http://www.china.org)

11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Rahmen des Beitritts Chinas zur WTO. Auf diese Weise wurde schrittweise ein Rechtssystem etabliert, das die vormals allumfassende Macht des Staates in gewissen Bereichen einschränkt und den Bürgern - wenn auch nicht immer die Garantie, so doch zumindest das Versprechen - gibt, dass sie ihre individuellen Rechte nach Maßgabe der Gesetze wahrnehmen können. Die Bürger nutzen zunehmend die neuen Freiräume und versuchen immer mehr, ihre Interessen auf dem Rechtswege durchzusetzen. Die Folge: Die Gesamtzahl an verhandelten Gerichtsverfahren ist in den 80er und 90er Jahren drastisch gestiegen und hat sich mittlerweile bei 6-7 Millionen Fällen pro Jahr eingependelt.<sup>2</sup>

### Wirtschafts- und Zivilrecht

Die marktwirtschaftlichen Reformen seit 1978 und die damit einhergehende Integration Chinas in die Weltmärkte waren ohne Zweifel der wesentliche Antrieb für die Rechtsentwicklung des Landes. Bei der Abfassung der Gesetze wurde dabei häufig auf ausländische Regelwerke und Berater zurückgegriffen. Heute stellt das Wirtschaftsrecht den modernsten Teil des chinesischen Rechtssystems dar. Nahezu alle grundlegenden Wirtschaftsgesetze - so das Urteil von Experten - sind bereits ausgearbeitet.<sup>3</sup> Nach der Verabschiedung eines Kartellgesetzes am 30.8.2007 (mit Wirkung zum 1.8.2008) fehlt nur noch ein Staatsvermögensgesetz. Ein entsprechender Entwurf wird gegenwärtig im Nationalen Volkskongress (NVK) beraten.

Handlungsbedarf besteht jedoch bei der Implementierung der geltenden Gesetze. So stand Peking in den vergangenen Jahren z.B. aufgrund der mangelnden Durchsetzung des Schutzes geistigen Eigentums immer wieder in der Kritik. Aber auch eine bessere Abstimmung sowohl der nationalen

---

<sup>2</sup> Randell Peerenboom: Are China's Legal Reforms Stalled?, in: Rule of Law in China: Chinese Law and Business, Oxford 2008, Bd. 5, S. 3.

<sup>3</sup> "Rechtstransformation und Rechtsrezeption" von Hinrich Julius, Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht, Bd. 72, S. 61.

Gesetze untereinander als auch der nationalen Gesetze mit den Normen der untergeordneten Ebenen ist dringend erforderlich.

Unbefriedigend ist weiterhin die Regelung des Privateigentums. Im März 2007 (mit Wirkung zum 1.10.2007) wurde das erste Eigentumsgesetz seit Gründung der VR China verabschiedet.<sup>4</sup> Seitdem ist dieses gesetzlich geschützt. Allerdings ist heute immer noch kein Erwerb von Grundeigentum möglich, sondern nur eine Pacht für die maximale Dauer von 70 Jahren. Damit stellt die Unsicherheit bezüglich des künftigen Umgangs mit der Eigentumsfrage für Unternehmer und Investoren unverändert ein Problem dar.

Bereits seit geraumer Zeit wird von chinesischen Juristen ein einheitliches Zivilgesetzbuch angemahnt. Auf diese Weise soll ein Großteil der privatrechtlichen Gesetzgebung gebündelt werden. Erstmals wurde im Jahr 2002 ein dementsprechender Entwurf im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses eingebracht. Die Delegierten votierten allerdings dagegen, so dass nun nur an einzelnen Teilbüchern weitergearbeitet werden kann. Diese sollen später sukzessive verabschiedet werden.<sup>5</sup> Die Überarbeitung und Zusammenfassung aller zivilrechtlichen Regelungen ist für 2010 vorgesehen.

### Sozialgesetzgebung und Arbeitsvertragsgesetz

Die Reform- und Öffnungspolitik hat einerseits zu hohen Wachstumsraten geführt, sie hat andererseits aber auch zur Folge

---

<sup>4</sup> Das Gesetz war bereits seit 1993 diskutiert worden und durchlief die Rekordzahl von sieben Lesungen im NVK. Aufgrund der ideologisch aufgeladenen Frage nach der Rechtmäßigkeit privaten Eigentums in einem sozialistischen Staat stieß das Gesetz auf erhebliche Opposition aus orthodox-marxistischen Kreisen. Vgl. auch Claus Peter Hill, Privateigentum und Kommunismus: wie China Marktwirtschaft und Ideologie vereint. KAS-Länderbericht Rechtsstaatsdialog, 20.3.2007.

<sup>5</sup> Das neue Eigentumsgesetz wurde bspw. als 2. Buch des neuen Zivilgesetzbuches verabschiedet.

11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

gehabt, dass sich die Schere zwischen Arm und Reich vergrößert hat. Insbesondere der Aufbau eines Systems der sozialen Sicherung und hier vor allem die Schaffung eines umfassenden Renten- und Krankenversicherungssystems hat damit nicht Schritt gehalten. Noch für dieses Jahr hat deshalb Ministerpräsident Wen Jiabao ein neues Sozialhilfegesetz angekündigt. Der Vorsitzende des Nationalen Volkskongresses, Wu Bangguo, betonte bei der Eröffnung des 11. Nationalen Volkskongresses im März 2008, dass weitere Sozialgesetze folgen würden, mit deren Hilfe die Lebensbedingungen der breiten Bevölkerung verbessert werden sollen.<sup>6</sup>

Ein wichtiger Meilenstein ist in diesem Zusammenhang das neue Arbeitsvertragsgesetz, das zum 1. Januar 2008 in Kraft getreten ist. Die Mehrheit der Arbeiter und Angestellten im privaten Sektor, insbesondere jedoch die Wanderarbeiter, sind häufig ohne Verträge und von daher voll den Auflagen und Bedingungen ausgesetzt, die ihnen von Seiten ihrer Arbeitgeber aufgezogen werden. Fälle, in denen die Unternehmensleitung Löhne nicht ausbezahlt oder exzessive Überstunden von ihren Arbeitern einfordert, waren und sind keine Seltenheit. Aufsehen erregte erst jüngst in den chinesischen wie auch in den ausländischen Medien die Aufdeckung von Sklavenarbeit in Ziegeleien und Bergwerken in mehreren chinesischen Provinzen.<sup>7</sup> Dieser Skandal hat das Bewusstsein in breiten Bevölkerungskreisen für die Notwendigkeit einer Verbesserung der Arbeitnehmerrechte geschärft. Das neue Gesetz, das am 29. Juni 2007, also kurz nach der Aufdeckung obiger Fälle verabschiedet wurde, kann als ein bedeutender Schritt in diese Richtung gewertet werden. Ein erster Entwurf war bereits am 20. März 2006 vorgestellt worden. In der Folgezeit konnten Kommentare

---

<sup>6</sup> Vgl. „Einer ungewissen Zukunft entgegen – Die 1. Sitzung des 11. Nationalen Volkskongresses der VR China“ von Jochen Klein, KAS Länderbericht, 29.03.2008.

<sup>7</sup> „540 Menschen aus Sklavenarbeit befreit“, in: Die Zeit Onlineausgabe, 16.06.2007; „China to investigate into ‚slave labor‘ incident“, in: China Daily Onlineausgabe, 16.06.2007.

und Verbesserungsvorschläge abgegeben werden, von denen zahlreiche auch vom Gesetzgeber aufgegriffen wurden. Vor der Verabschiedung des Gesetzes aus Kreisen der Unternehmerschaft vereinzelt Kritik zu hören. Ihrer Meinung nach ist das Gesetz zu restriktiv. Sie fürchten, dass unter Umständen ausländische Unternehmen sich veranlasst sehen könnten, ihre Produktion in andere Länder zu verlegen.

Mit der neuen Regelung haben die Arbeitnehmer zum ersten Mal ein verbrieftes Recht auf einen schriftlichen Arbeitsvertrag erhalten, den sie individuell mit den Arbeitgebern aushandeln können. Es sind aber auch Kollektivverträge erlaubt, die für gewöhnlich mit dem Allchinesischen Gewerkschaftsbund (AFCTU) geschlossen werden. Das Recht zum Streik oder die Freiheit, ihre Arbeitnehmervertreter selbst wählen zu können, sind aber auch im neuen Gesetz nicht vorgesehen (Koalitionsrecht). Aus diesem Grund bleibt für die chinesischen Arbeitnehmer die Durchsetzung ihrer durch das Gesetz verbürgten Rechte auch weiterhin mit Problemen gehaftet. Hinzu kommt, dass die Unternehmen allzu oft Bedingungen, die sie selbst ihren Arbeitern und Angestellten zuvor schriftlich zugesichert haben, ignorieren. Illegale Streiks, die in der Vergangenheit immer häufiger aus den chinesischen Provinzen gemeldet wurden, bleiben damit für einen Großteil der Beschäftigten mitunter die einzige Möglichkeit, sich zur Wehr zu setzen.<sup>8</sup>

### Verwaltungsrecht

Das neue marktwirtschaftliche Wirtschaftssystem erfordert nicht zuletzt auch eine Modernisierung der Verwaltung. Dadurch sollen nicht nur die Effizienz der Bürokratie erhöht und die weit verbreitete Korruption bekämpft werden,<sup>9</sup> es sollen auch die Behördenwillkür eingeschränkt und die Rechte des Bürgers gestärkt werden.

---

<sup>8</sup> Vgl. „Vorwärts und nie vergessen“ von Georg Blume, in: Die Zeit Onlineausgabe, 18.10.2007; „A challenge and opportunity for China's official trade union“, [www.clb.org.hk](http://www.clb.org.hk).

<sup>9</sup> Zusätzlichen Antrieb erfuhrt dieser Prozess durch den Beitritt Chinas zur WTO.

11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Ein erster Schritt wurde hier 1989 mit dem Verwaltungsverfahrensgesetz<sup>10</sup> getan, das den Bürgern bei Verletzung ihrer individuellen Rechte erlaubt, gegen die Behörden vorzugehen. In der Praxis sind die Möglichkeiten jedoch begrenzt. Das Gesetz stellt jedoch insofern eine Kehrtwende dar, als nach traditioneller chinesischer Auffassung Gesetze in erster Linie immer dazu dienen sollten, die Untertanen zu beherrschen und nicht die staatliche Gewalt zu begrenzen. Insofern steht das neue Verwaltungsverfahrensgesetz für einen bedeutenden Wandel im Rechtsbewusstsein der Chinesen.

In Ergänzung hierzu gewährt das Staatsentschädigungsgesetz von 1994 chinesischen Bürgern ein Recht auf Entschädigung im Falle von gesetzeswidrigem Handeln der Behörden. In der Vergangenheit haben sich insbesondere von Enteignung oder Umsiedlung betroffene Personen wiederholt auf dieses Gesetz berufen und Entschädigungszahlungen gefordert – teils mit Erfolg. Allerdings kommt es bei politisch heiklen Fällen wie bspw. Korruption noch immer selten zur Eröffnung eines Verfahrens.<sup>11</sup>

Mit dem Erlass des *Administrative Penalties Law (APL)* im Jahr 1996 haben die Chinesen zudem das Recht erhalten, gegen behördliche Strafzahlungen Widerspruch einzulegen. Werden z. B. Strafen wie Produktionsstopp, Lizenzentzug oder hohe Geldbußen gegen Unternehmen verhängt, so haben diese das Recht auf eine öffentliche Anhörung. Nahezu sämtliche chinesische Regierungsbehörden (darunter auch die Polizei) haben inzwischen entsprechende Richtlinien gemäß dem APL in die Praxis umgesetzt.

Die jüngste Gesetzesinitiative im Bereich der Modernisierung des Verwaltungsrechts ist das *Administrative Licensing Law (ALL)* aus dem Jahr 2003. Dieses soll in erster Linie für klare Zuständigkeiten unter den

vielen staatlichen Behörden sorgen. Es schreibt vor, dass – ähnlich dem deutschen Subsidiaritätsprinzip – Regierungsstellen erst dann tätig werden sollen, wenn Individuen, private Vereinigungen oder der Markt zuvor nicht in der Lage gewesen sind, ein Problem zu lösen. Das Gesetz begrenzt darüber hinaus die Möglichkeiten zur staatlichen Intervention in Wirtschaft und Gesellschaft, indem es verfügt, dass lediglich bestimmte, im Gesetz genannte Behörden das Recht haben, Lizenzen zu vergeben. Als Erfolg ist des Weiteren zu sehen, dass nach Inkrafttreten dieses Gesetzes sich die Zahl von administrativen Akten, die für das Ausstellen einer Lizenz bislang benötigt wurden, nahezu halbiert hat. Wie beim *Administrative Penalties Law* fordert auch dieses Regelwerk im Konfliktfall eine öffentliche Anhörung und eine Offenlegung der behördlichen Entscheidungsprozesse.<sup>12</sup> Die in dem Gesetz steckenden Chancen für eine stärkere Interessenvertretung der Bürger verdeutlicht ein Beispiel aus der Provinz Zhejiang. Hier verklagten im Jahr 2005 300 Bauern die örtliche Kommission für Entwicklung und Reform, weil diese dem Bau eines Kraftwerkes zugestimmt hatte, ohne zuvor eine öffentliche Anhörung nach dem Lizenzierungsgesetz durchgeführt zu haben.<sup>13</sup>

Grundsätzlich sind verwaltungsrechtliche Änderungen in China schwer umzusetzen, da sie in einem Gesamtzusammenhang gesehen werden müssen mit der Reform der Administration. Beispiele hierfür sind die Arbeiten (der Jahre 2005 und 2006) an einem Verwaltungszwangsgesetz sowie die Überarbeitung der Regelungen zum Staatshaftungsgesetz, die zurzeit unterbrochen sind. Insgesamt gesehen wurden jedoch in den vergangenen 15 Jahren verschiedene Reformprojekte auf den Weg gebracht und auf diese Weise die Rechte der Bürger gegenüber dem Staat ganz wesentlich erweitert. Es bleibt jedoch weiterhin ein Problem

---

<sup>10</sup> Der offizielle englische Name lautet *Administrative Litigation Law (ALL)*

<sup>11</sup> Joseph Kahn: "When the Chinese Sue the State, Cases Are Often Smothered", in: *New York Times* (28.12.2005).

---

<sup>12</sup> "Rethinking Government Approvals: The New Administrative Licensing Law", in: *China Law & Practise* (6/2004).

<sup>13</sup> "East China Farmers Say Power Plant Will Pollute Villages", in: *China Daily* (14.6.2005).

11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

die Durchsetzung dieser neuen Rechte. Dies liegt weniger an den Gesetzen selbst, sondern vielmehr an den Mängeln des Justizsystems.

### **Strafrecht und Justizwesen**

China verfügt über ein vierstufiges Gerichtssystem. Der Instanzenweg ist jedoch auf zwei Stufen begrenzt. Höchstes Organ ist der Oberste Volksgerichtshof in Peking, darunter agieren die Volksgerichtshöfe auf der Ebene der Provinzen, der autonomen Regionen sowie der regierungsunmittelbaren Städte. Die unterste Stufe bilden die Volksgerichte in den Kreisen, Städten und Stadtdistrikten. Für das Militär, die Eisenbahn, die Schifffahrt und das Forstwesen sind Sondergerichte zuständig.

Da es zu Beginn des Reform- und Öffnungsprozesses nur wenig ausgebildete Juristen gab, die einen Richterposten besetzen konnten, rekrutierte man für diese Aufgabe Personen, die es gewohnt waren Entscheidungen zu treffen – hier in erster Linie Militärs. 2005 waren immer noch 90.000 Richter, etwa die Hälfte aller Richter, ohne juristische Ausbildung tätig.<sup>14</sup> Rechtsfakultäten wurden erst ab Ende der 1970er Jahre wieder an Chinas Universitäten eingerichtet, was über einen langen Zeitraum hinweg einen ausgeprägten Mangel an Rechtswissenschaftlern zur Folge hatte. 2002 führte die Regierung eine einheitliche Staatsprüfung für Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte ein. Seitdem müssen die Kandidaten einen Hochschulabschluss vorweisen, wenngleich nicht notwendigerweise in Jura - vorweisen. Danach müssen sie einen einjährigen Vorbereitungsdienst durchlaufen.<sup>15</sup> Gerade auf lokaler Ebene entspricht die Qualifikation der Richter allerdings bis heute noch nicht den propagierten Standards. In der Folge der Einrichtung von Rechtsfakultäten an den Universitäten stieg die Zahl der chinesischen Rechtsanwälte signifikant an. Laut

---

<sup>14</sup> "Rechtstransformation und Rechtsrezeption" von Hinrich Julius, *Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht*, Bd. 72, S. 82.

<sup>15</sup> Vgl. Ebd., S. 83.

offizieller Zählung waren Ende 2006 mehr als 13.000 Anwaltskanzleien und 130.000 Anwälte in der Volksrepublik zugelassen.<sup>16</sup>

Trotz der Bemühungen um eine Effizienzsteigerung der Justiz, mangelt es weiterhin an der Unabhängigkeit der Gerichte. Lokalregierungen üben oft Druck auf die Entscheidungsfindung der Richter aus. Insbesondere im Bereich des Verwaltungsrechts ist zu beobachten, dass hier zuweilen massiv Einfluss ausgeübt wird. Gerichtsbeschlüsse kommen damit nicht selten aufgrund politischer Anordnungen zustande.<sup>17</sup> Zudem nimmt die Kommunistische Partei nach wie vor über so genannte Kommissionen für Politik und Recht (*zhengfa weiyuanhui*), die jedes Gericht und jede Staatsanwaltschaft einrichten muss und die mit entsprechenden Kadern besetzt sind, direkten Einfluss auf die Rechtsprechung.<sup>18</sup> Ohne irgendwelche Begründung können diese beispielsweise politisch heikle Fälle an sich ziehen.<sup>19</sup>

Zusammenfassend lässt sich sagen, dass es vier Aspekte sind, die die Unabhängigkeit der chinesischen Richter und Gerichte beeinflussen: Zunächst die unzureichende Qualifikation vieler Richter, sodann das Fehlen einer ausreichenden Finanzierung der Gerichte (zurzeit werden diese von den Lokalregierungen unterhalten), ferner ineffiziente Strukturen sowie schließlich die Anfälligkeit für Korruption.

### **Menschenrechte**

Noch immer existiert trotz heftiger internationaler Kritik das Instrument der "Reform durch Arbeit" (*laogai*), eine Art Administrativhaft ohne jegliches juristisches Verfahren. Bis zu drei Jahren können die Internierungen in den eigens dafür geschaffenen

---

<sup>16</sup> "White Paper: standard steps for becoming lawyers in China", in: *China Daily Onlineausgabe*, 28.02.2008.

<sup>17</sup> Vgl. „Political Parties in China's Judiciary“ von Zhu Suli, in: *Duke Journal of Comparative & International Law*, 02.11.2006, S. 542.

<sup>18</sup> Vgl. *Zhu* 2006, S. 534.

<sup>19</sup> "Herr Yu, Frau Hu und ihre Richter" von Martin Klingst, in: *Die Zeit Onlineausgabe*, 24.05.2007.

11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Arbeitslagern dauern.<sup>20</sup> Daneben gibt es noch zwei weitere Formen von "Zwangserziehungsmaßnahmen", einerseits für Prostituierte, andererseits für Drogenabhängige. Die Verabschiedung eines Gesetzes zur „Korrektur illegalen Verhaltens“, welches in der Zukunft das Laogai-System ersetzen soll, steht immer noch aus.<sup>21</sup> Während der Debatte über einen entsprechenden Entwurf im Nationalen Volkskongress sprach sich eine Gruppe von chinesischen Rechtswissenschaftlern für die Abschaffung der Arbeitslager aus, die sie für verfassungswidrig halten.<sup>22</sup> In der augenblicklichen Situation dürfte eine solche Forderung allerdings kaum Chancen haben, aufgegriffen zu werden.

Die hohe Zahl der verhängten Todesurteile in der Volksrepublik ist ein weiterer Punkt der vom Westen an Chinas Rechtssystem verübten Kritik. Im April 2005 sorgte der Fall eines unschuldig Verurteilten für Aufsehen. She Xianglin verbrachte elf Jahre im Gefängnis, nachdem er für den Mord an seiner Frau zu 15 Jahren Haftstrafe verurteilt worden war. Der Richter hätte in seinem Fall auch die Todesstrafe verhängen können. Als seine Frau nach Jahren plötzlich wieder lebend auftauchte, wurde She wieder freigelassen. Der Angeklagte hatte während der Verhandlung zunächst seine Unschuld beteuert, nach endlosen Befragungen jedoch den Mord zugegeben. In China steht es den Angeklagten nach wie vor nicht frei, während des Verhörs und während der Gerichtsverhandlung zu schweigen.<sup>23</sup> Bedeutung erlangte der Fall She Xianglin dadurch, weil er einer der Gründe dafür war, dass es seit dem 01.01. 2007 zu einer Wiederaufnahme der Prüfung von Todesurteilen durch den Obersten Volksgerichtshof gekommen ist. Seit Ein-

führung dieser neuen Regelung ist die Zahl der verhängten Todesurteile um 15 % zurückgegangen.<sup>24</sup>

Unzureichende Qualifikation der Richter, grassierende Korruption, Administrativhaft sowie die direkte oder indirekte Beeinflussung der Rechtsprechung gehören trotz schrittweiser Verbesserungen weiterhin zu den größten Schwachstellen des chinesischen Rechtssystems. Trotz dieser Defizite versuchen allerdings immer mehr Unternehmen, Organisationen und auch einfache Bürger, vor den Gerichten ihr Recht zu bekommen.<sup>25</sup>

### Der Nationale Volkskongress als gesetzgebendes Organ

Im Ausland besitzt der Nationale Volkskongress nicht unbedingt einen guten Ruf. Er gilt als Abstimmungsmaschine der Kommunistischen Partei, als minutiös inszenierter Politevent. Eine solche Sichtweise verdeckt jedoch den Wandel, den diese Institution in den vergangenen Jahren vollzogen hat.<sup>26</sup> Angesichts der immer komplexer werdenden Aufgaben der Gesetzgebung bedient sich Peking in wachsendem Maße des NVKs. Da dieses Gremium allerdings nur einmal im Jahr zusammenkommt, wurde ein Großteil der Gesetzgebung in den Ständigen Ausschuss verlagert. Dieses "Ersatzorgan", dem lediglich 5 Prozent der Gesamtdelegierten angehören, hat seit den neunziger Jahren ein beachtliches Gewicht in der nationalen Politik gewonnen.

Parallel hierzu ist auch die Arbeit in den Fachausschüssen und Arbeitsorganen bedeutend professioneller geworden. Zu Beginn der Reformperiode verfügte der NVK noch über weniger als ein Dutzend ständi-

---

<sup>20</sup> "Fair Trials for All – China's Choice", [www.amnesty.org/thechinadebate](http://www.amnesty.org/thechinadebate).

<sup>21</sup> Vgl. "Food safety law on this year's agenda, NPC chairman confirms" von Ng Tze-wei, in: South China Morning Post Onlineausgabe, 09.03.2008.

<sup>22</sup> "Mao's 'education through labour system' under fire" von Raymond Li, in South China Morning Post Onlineausgabe, 23.04.2008.

<sup>23</sup> Vgl. "Comparative Criminal Law and Enforcement: China – Fair Trial", [www.law.jrank.org](http://www.law.jrank.org).

---

<sup>24</sup> Vgl. "China's top court rejects 15 percent of death sentences" in: The Herald Tribune Onlineausgabe, 08.03.2008.

<sup>25</sup> Randell Peerenboom: Are China's Legal Reforms Stalled?, in: Rule of Law in China: Chinese Law and Business, Oxford 2008, Bd. 5, S. 3.

<sup>26</sup> Ting Shi: "Rubber stamp or not, annual session bears watching closely", in: South China Morning Post (1.3.2008).

11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

ger Mitarbeiter. Heute sind es mehr als 2.000 Referenten, die an der Vorbereitung von Sitzungen, Betreuung der Delegierten und in den Fachausschüssen beteiligt sind. Zusätzlich werden zu den Beratungen entsprechende Experten herangezogen. Die Volksvertreter selbst nehmen auch an verschiedenen Trainingsprogrammen teil. Dadurch verfügt der NVK mittlerweile über eine eigenständige Arbeits- und Informationsgrundlage, die ein gewisses Maß an Unabhängigkeit gegenüber der Regierung sicherstellt.<sup>27</sup>

Im März 2000 wurde nach nahezu siebenjähriger Beratung ein Gesetz verabschiedet, welches das Gesetzgebungsverfahren in der VR China neu ordnet. Bestimmte Bereiche (u.a. Staatsorganisations- und Strafrecht, aber auch das Steuerrecht und andere "grundlegende" wirtschaftsrechtliche Materien) können von nun an allein durch vom NVK erlassene Gesetze reguliert werden. Das Gesetz schreibt weiter vor, dass die Regierung für den Erlass von Rechtsverordnungen fortan explizite Ermächtigungen benötigt. Schließlich wurden auch noch verschiedene einschränkende Bestimmungen für die bislang oftmals wildwüchsige lokale Rechtsetzung erlassen. Damit gilt in China erstmals eine klare Hierarchie staatlicher Rechtssetzung. Die vom NVK erlassenen Gesetze genießen einen eindeutigen Vorrang gegenüber den Rechtsverordnungen der Regierung. Gleichzeitig wurde der NVK dazu ermächtigt, Verordnungen der Regierung, die der Verfassung oder den Gesetzen widersprechen, aufzuheben.<sup>28</sup>

Das neue Gesetz verleiht dem NVK erstmals darüber hinaus das Recht, Rechenschaftsberichte der Regierung bewilligen oder – theoretisch - auch ablehnen zu können. Der Nationale Volkskongress ist ferner dazu befugt, die korrekte Anwendung von Gesetzen und Regulierungen zu überprüfen sowie nach eigenem Ermessen Untersuchungskommissionen einzusetzen. In die-

sem Zusammenhang erfolgte auch die Einrichtung eines speziellen Büros für die Durchsicht aller zentralen und lokalen Regierungsverordnungen sowie der Rechtsauslegungen der Gerichte und Staatsanwaltschaften. Diese Prüfstelle dient dem Ziel, die regional teils noch sehr unterschiedliche Gesetzgebung und Rechtsauslegung zu vereinheitlichen. Die Einführung des neuen Gesetzgebungsverfahrens war deshalb von großen Hoffnungen begleitet, die allerdings noch nicht erfüllt wurden. Bisher hat der NVK noch keine einzige Untersuchungskommission eingesetzt, konfrontative Situationen mit Regierungsstellen, dem Obersten Volksgerichtshof oder der Staatsanwaltschaft wurden vermieden. Er hat noch nicht die Courage entwickelt, die neu erworbenen Vollmachten tatsächlich auch anzuwenden. Das größte Hindernis stellt dabei sicherlich die Ernennung der Delegierten durch die Partei dar. Zusätzlich wird die Arbeit der Volksvertreter dadurch erschwert, dass wichtige Gesetzesvorlagen erst unmittelbar vor der Verabschiedung vorgelegt werden und damit nicht immer ausreichend Zeit für eine sorgfältige Prüfung bleibt.<sup>29</sup>

Der Nationale Volkskongress ist also noch weit davon entfernt, wesentliche parlamentarische Rechte wie die Haushaltskontrolle oder die Bestellung und Abberufung der Regierung eigenständig wahrzunehmen.<sup>30</sup> Doch lassen sich Anzeichen eines "begrenzten politischen Eigenlebens" (Heilmann) erkennen. Schon wiederholt kam es zu zeitweiligen Blockierungen von Gesetzesvorhaben durch den Ständigen Ausschuss des NVK. Auch die Abstimmungsdisziplin hat etwas nachgelassen. So versagten z. B. bereits 1992 ein Drittel der Abgeordneten dem umstrittenen Projekt des Dreischluchten-Staudammes ihre Zustimmung. Die ehemals praktizierte, ausschließlich einstimmige Annahme von Gesetzesvorschlägen, ist heute nicht mehr üblich. Die neue

---

<sup>27</sup> Vgl. Sebastian Heilmann, Das Politische System der Volksrepublik China 2004, S. 137.

<sup>28</sup> Heilmann 2004, S. 132.

---

<sup>29</sup> Zhuang Pinghui: "Congress 'failing to exert its powers'", in: South China Morning Post (3.3.2008).

<sup>30</sup> Bislang hat er noch nie eine Gesetzesvorlage zurück gewiesen.

11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

Rolle des NVK wurde zuletzt bei der Ausarbeitung des neuen Anti-Monopol- sowie des Eigentumsgesetzes deutlich, als erst nach langen Debatten und mehreren Lesungen beide Gesetze im vorigen Jahr ratifiziert werden konnten. Allerdings: Nur wenn künftig bei der Ernennung der Delegierten eine größere Unabhängigkeit erreicht wird, dürfte der Nationale Volkskongress auch wirklich zu einer unabhängigen, dritten Macht neben dem Politbüro und dem Staatsrat im politischen System der VR China aufsteigen.

#### **Zunehmende Transparenz und Partizipation**

Chinesische Funktionäre scheinen zu realisieren, dass Transparenz sowie eine verstärkte Partizipation der Bevölkerung an den Verwaltungsprozessen einen wichtigen Beitrag zu einer effizienten Regierungsführung leisten können. Der NVK ebenso wie die Volkskongresse auf den unteren Ebenen konsultieren mittlerweile regelmäßig Wissenschaftler und Interessengruppen, veröffentlichen Gesetzesentwürfe im Internet und stellen sie auf diese Weise für öffentliche Anhörungen zur Verfügung.<sup>31</sup> In einzelnen Fällen werden diese auch im Nachhinein dokumentiert. So veröffentlichte der NVK z.B. eine Zusammenfassung der 11.500 Kommentare, die während der Periode der öffentlichen Anhörung des neuen Eigentumsgesetzes zwischen Juli und August 2005 eingegangen waren. Darin wurde auch erläutert, weshalb Vorschläge aufgenommen und aus welchen Gründen andere abgelehnt wurden.

Seit 1999 wird zudem auf Betreiben der Regierung das E-Government vorangetrieben. Die überwiegende Zahl der Regierungsstellen (oberhalb der Gemeindeebene) veröffentlicht mittlerweile eine Vielzahl an relevanten Informationen auf eigenen

---

<sup>31</sup> Die erste öffentliche Anhörung durch den NVK fand im September 2005 im Rahmen des Einkommenssteuergesetzes statt. Auch beim Eigentumsgesetz sowie dem Arbeitsvertragsgesetz wurden öffentliche Anhörungen durchgeführt.

Webseiten. Gefördert wird dies von dem bereits erwähnten Legislation Law aus dem Jahre 2000. Es ermutigt Behörden (zwingt sie allerdings nicht), Gesetze und Regulierungen von "vitalem Interesse" der Öffentlichkeit zugänglich zu machen. Viele Lokalregierungen gehen mittlerweile dazu über, erlassene Verordnungen im Internet zu veröffentlichen. Sie haben des Weiteren damit begonnen, halbjährliche Informationsveranstaltungen oder Pressekonferenzen zu Themen der Gesetzgebung zu organisieren. Noch vor 10 Jahren waren bspw. schriftliche Ausführungen von Erlassen in der VR China nur äußerst schwer zu erhalten. Die Neuerungen stellen insofern einen deutlichen Bruch mit der chinesischen Tradition der Geheimhaltung von Regierungsangelegenheiten dar.

Dies gilt ebenfalls für ein gemeinsames Memorandum des Staatsrates und des Zentralkomitees der KPCh aus dem Jahr 2005. Hierin wird festgelegt, dass künftig sämtliche Informationen von der Regierung öffentlich zugänglich gemacht werden sollen. Ausgenommen sind hiervon lediglich Staats- und Geschäftsgeheimnisse – darunter sämtliche die Landesverteidigung betreffenden Informationen. Auch Privatangelegenheiten von Regierungsmitgliedern sollen weiterhin unter Verschluss bleiben, was einen breiten Raum für Spekulationen zulässt. In dem Memorandum werden ferner lokale Experimente mit dem sogenannten "Open Government Information (OGI)"-System angeregt. Dieses verleiht den Bürgern das Recht, Informationen von Behörden einzufordern und verpflichtet diese zur Herausgabe. Es ähnelt damit dem US-amerikanischen *Freedom of Information Act*. 30 Provinzen oder große Städte haben inzwischen entsprechende Regelungen auf der Basis des OGI eingeführt. Die Experimentierphase auf lokaler Ebene mündete unterdessen in einen nationalen Erlass zur "Open Government Information", der am 1. Mai 2008 in Kraft trat. Ein von vielen Beobachtern erhofftes Gesetz kam allerdings nicht zustande. Zudem blieb der Erlass inhaltlich hinter manchen, wesentlich progressiveren lokalen Regelungen zurück. Dennoch ist damit ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer transparente-



11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

ren Verwaltung getan worden, der gerade von NGO-Vertretern immer wieder ange-mahnt worden war.<sup>32</sup> Es bleibt abzuwarten, ob dieser Maßnahme auch Erfolg beschie-den sein wird. Viel dürfte hier vom tatsäch-lichen Interesse der Bürger an den ent-sprechenden Informationen abhängen.

#### Fazit

Die Volksrepublik China hat seit Beginn der Reform- und Öffnungspolitik im Bereich der Rechtsreformen eine beachtliche Entwick-lung vollzogen. Die entscheidenden Impul-se waren dabei die mit der Einführung ei-nes marktwirtschaftlichen Ordnungssys-tems verbundenen Anforderungen an ein modernes Rechts- und Justizwesen. Die Reformen sind jedoch beim Wirtschafts-recht nicht stehen geblieben, sondern ha-ben inzwischen auch andere Rechtsberei-che erfasst. Insbesondere im Verwaltungs-recht wurden wichtige Neuerungen vorge-nommen.

Die Wirtschaftsgesetzgebung kann im We-sentlichen als abgeschlossen gelten. Auf anderen Rechtsgebieten ist die Transfor-mation jedoch noch unvollendet. Im Zivil- und Verwaltungsrecht stehen nach ersten wichtigen Reformen weitere Gesetzeswerke noch aus, durch die die begonnenen Ver-änderungen konsolidiert werden können. Im Mittelpunkt der aktuellen Bemühungen steht hier die Sozialgesetzgebung. Das am 1. 1. 2008 in Kraft getretene Arbeitsver-tragsgesetz stellt in diesem Zusammen-hang einen wichtigen Fortschritt. Bei der Renten- und Krankenversicherung ist die Gesetzgebungsarbeit noch nicht sehr weit vorangekommen. Das Experimentieren auf lokaler Ebene muss hier erst noch zu einem stimmigen Gesamtsystem zusammenge-führt werden.

Der nunmehr 30 Jahre währende Prozess der Verrechtlichung hat, wenn auch in be-grenztem Maße, zu einer Veränderung der politischen Machtstrukturen geführt. Deut-

lich wird dies an dem gewachsenen politi-schen Gewicht des Nationalen Volkskon-gresses im politischen System der VR Chi-na, der – wie oben erläutert – im begrenz-ten Maße ein politisches Eigenleben zu entwickeln beginnt.

Der für die Bürger vielleicht am meisten spürbare Effekt der Rechtsreformen ist je-doch der, dass der Staat mittels des Rechts seine Zuständigkeit erstmals genau defi-nieren und abgrenzen muss. Er schafft da-mit Raum für eine sich schnell wandelnde Wirtschaft und Gesellschaft, in der täglich dezentral immer komplexere Entschei-dungen getroffen werden müssen. Dieser Teil-rückzug des vormals omnipräsenten Staa-tes aus dem Alltag der Menschen bietet ein Ausmaß von bislang in der VR China unge-kanntem Freiraum für die individuelle Ent-faltung.

Dennoch ist China zweifellos nicht als Rechtsstaat im westlichen Verständnis zu bezeichnen. Die beschriebenen Mängel im Justizwesen verhindern eine zuverlässige Einklagbarkeit der neu gewonnenen Rech-te. Dies behindert das Entstehen von Ver-trauen in die Herrschaft des Rechts. Im Strafrecht sind zudem eine Humanisierung des Strafvollzugs sowie eine Reduzierung der Todesstrafe dringend von Nöten.

Ein grundsätzliches Problem ist die fehlen-de Gewaltenteilung in der Volksrepublik. In China mangelt es an einem Verfassungsge-richt, das die Verfassungsmäßigkeit neuer Gesetze überprüfen könnte – ein Defizit, welches auch von chinesischen Rechtsex-perten thematisiert wird.<sup>33</sup> Diese Aufgabe wurde in der Zwischenzeit dem NVK über-tragen. Als oberstes Legislativorgan der Volksrepublik eignet es sich jedoch nicht für die Überprüfung der selbst von ihm er-lassenen Gesetze. Zwar gibt es in China in-

---

<sup>32</sup> Jamie P. Horsley: "China Adopts First Na-tionwide Open Government Information Regulations", in: [www.freedominfo.org](http://www.freedominfo.org) (9.5.2007).

---

<sup>33</sup> Stattdessen wurde der Nationale Volks-kongress mit der Überprüfung der Verfas-sungsmäßigkeit neuer Gesetze betraut. Dieses Gremium ist aber ebenfalls das oberste gesetzgebende Organ des Landes, seine Mitglieder darüber hinaus von der Partei sorgsam ausgewählt. Der NVK stellt also keineswegs eine unabhängige Instanz dar.

Konrad-Adenauer-Stiftung e.V.

**LÄNDERPROGRAMM  
VOLKSREPUBLIK CHINA**

BRITTA SCHMITZ  
JOCHEN KLEINING

11. Juni 2008

[www.kas.de](http://www.kas.de)

[www.kas.de/china](http://www.kas.de/china)

zwischen die Möglichkeit, Gesetze auch einzuklagen; dies gilt allerdings nicht für die Verfassung. Letztere hat eigentlich einen übergeordneten Rang, vor Gericht ist deshalb eine Berufung auf die in der Verfassung gewährten Rechte nicht möglich.

Das sicherlich entscheidende Hindernis auf dem Weg zu einem Rechtsstaat stellt allerdings die Kommunistische Partei dar. Sie war bislang nicht bereit (und scheint dies auch in Zukunft nicht zu sein), sich ebenfalls der Herrschaft des Rechts zu unterwerfen. Sie steht damit erklärtermaßen über dem Recht und hat, insbesondere bei politisch sensiblen Themen, das letzte Wort. Bei Gerichtsprozessen nimmt sie durch die Rechtsausschüsse Einfluss auf brisante Verfahren. In anderen Fällen sorgt sie dafür, dass Prozesse erst gar nicht zur Verhandlung kommen. Der NVK kann seine neu gewonnen Kompetenzen auch deswegen nicht in vollem Maße entfalten, weil seine Mitglieder von der Partei bestimmt werden. Und staatlichen Behörden wird zwar per Gesetz Transparenz verordnet, bei den Gremien der Partei ist diese jedoch nach wie vor unbekannt. Korruption entsteht in China oftmals an den Schnittstellen von Wirtschafts-, Regierungs- und Parteiämtern. Aus diesem Grund kann die Bekämpfung der Korruption – eines der Hauptziele der Reformen – nur erreicht werden, wenn die Entscheidungsprozesse innerhalb der Partei künftig transparenter gestaltet werden.

Das Rechtssystem der VR China kann insofern nicht als Herrschaft des Rechts bezeichnet werden, viel eher lässt es sich charakterisieren als ein System der Herrschaft *mit Hilfe des Rechts* (*rule by law*, *nicht rule of law*). Erst wenn die Partei sich selbst unter das Gesetz stellt sowie ein unabhängiges Verfassungsgericht die Möglichkeit zur Einklagbarkeit der in der Verfassung gewährten Rechte garantiert, könnte tatsächlich von einer Herrschaft des Rechts in China gesprochen werden. Bis dahin ist es aber auch 30 Jahre nach Beginn der Reform- und Öffnungspolitik noch ein weiter Weg.