

Die „Große Schlichtung“ – Wie die kommunistische Pseudo-Legalisierung den Rechtsstaat zerstört

Astrid Lipinsky

The “Great Mediation”:

How Communist Pseudo-legal Approaches Retard the Development of Rule of Law

The paper argues that the recent legal campaigns favoring petitioning and ‘Great Mediation’ (since 2003) actually contradict the alleged building of a Chinese rule of law-state. By ‘Great Mediation’, conflicts are solved extra-judicially, outside the courts, and by non-professionals, involving the mass organizations of the Communist Party. ‘Great Mediation’ is favored by the Chinese Communist Party in the same way Mao Zedong himself preferred informal petitioning to formalized court procedure. While advocating ‘Great Mediation’ is allegedly cost-saving, it concretely means to refrain from the expansion, professionalization and growing independence of the courts that is indispensable for a rule of law-system.

Konfliktlösung durch Schlichtung in China

Chinesische Quellen betonen die weit zurückreichende Geschichte der Schlichtung nicht, um ihre aktuelle Stellung durch Historizität zu stärken, sondern, um sie so als typisch chinesisches System zu begründen, das – eben weil typisch chinesisch – auch selbstverständlich auf eine jahrtausendjährige Tradition zurückgreifen kann, für die eine ausländische Belobigung als „östliche Erfahrung“ (*dongfang jingyan* 东方经验) voller Stolz zitiert wird.¹ Westliche Sinologen bestätigen die Bedeutung von außergerichtlicher Rechtsprechung durch Familien und Wirtschaftsbünde im kaiserlichen China.² Vor allem im ländlichen China blieb die Schlichtung auch in der Republik China (seit 1911) und in der Volksrepublik China (seit 1949) bedeutsam, auch wenn

1 „Quanli fenpei yu liyi huafen–zhidu jingjixue shiye xia *da tiaojie* yundong“ 权力分配与利益划分 --- 制度经济学视野下“大调解”运动, 30. Mai 2010, <http://faxueyuanshi.fyfz.cn/b/545255> (Zugriff am 10. Mai 2013).

2 Philip C. C. Huang: „Centralized Minimalism: Semiformal Governance by Quasi Officials and Dispute Resolution in China“, in: *Modern China* 34, No. 1 (2008), S. 9–35.

jetzt die Dorfoberhäupter und Kommuneleiter an die Stelle der traditionellen lokalen Gentry traten.³

Auch Mao Zedong 毛泽东 (1893–1976) zog informelle Formen dem formalen Recht vor; die Gesetzesherrschaft (*fazhi* 法制) galt ihm schon 1957 als ‚bourgeois‘.⁴ Die Bevorzugung von außergerichtlicher Konfliktregelung blieb ein Charakteristikum von Führern der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh); Li, Li und Li zitieren mit ihrer Unterstützung der Schlichtung Mao Zedong, Zhou Enlai 周恩来 (1898–1976), Liu Shaoqi 刘少奇 (1898–1969), Deng Xiaoping 邓小平 (1904–1997), Jiang Zemin 江泽民 (geb. 1926) und Hu Jintao 胡锦涛 (geb. 1942).⁵ Alle Befürworter betonten die Notwendigkeit zur Institutionalisierung, zur Schaffung von Organisationen für die Schlichtung. Zunächst stellt man sich die Schlichtung für das ländliche China vor; schon Deng Xiaoping regt aber 1956 die Schaffung von Schlichtungsorganen auch für die Städte und innerhalb der Betriebe an.⁶

Die Schlichtung in der Kommunistischen Partei Chinas

Für Mao Zedong waren Konflikte innerhalb des Volkes (*renmin neibu maodun* 人民内部矛盾) für die Schlichtung geeignet. 1958 propagierte er die „12-Zeichen-Politik“ (*shi er zi fangzhen* 十二字方针), welche die Grundsätze der Schlichtung festlegte, die bis heute gelten, nämlich den Vorrang für die Schlichtung bei der Regelung ziviler Konflikte und die jeweils lokale Konfliktlösung. 1964 entwickelte Mao durch Aufnahme des Prinzips der Orientierung an den Massen (*yikao qunzhong* 依靠群众) die politische Richtlinie zur „16-Zeichen-Politik“ (*shi liu zi fangzhen* 十六字方针) weiter.⁷

Traditionell waren die Schlichter von privaten Konflikten aus den Gentry-Familien rekrutiert worden. Für Familienstreitigkeiten waren die Familienoberhäupter zuständig und hatten umfassende Rechtshoheit.⁸ Das

3 Huang: „Centralized Minimalism“, Republik China S. 13–16, Volksrepublik China S. 27–32.

4 Albert H.Y. Chen: „Toward a Legal Enlightenment: Discussion in Contemporary China on the Rule of Law“, *Mansfield Dialogues in Asia* 1999 (Seminar Paper), http://www.mansfieldfdn.org/backup/programs/program_pdfs/04chen.pdf (Zugriff am 13. Mai 2013).

5 Li Zunying 李遵英, Li Jinlu 栗进路, Li Wenqi 李文起 (Hrsg.): „Sanwei yiti“ *da tiaojie*. *Xuexi ziliao huibian* „三位一体“ 大调解. 学习资料汇编 (Shijiazhuang: Zhonggong Shijiazhuang shiwei zhengfaweiyuanhui, 2006), S. 1–22.

6 Ebd., S. 2.

7 Ebd., S. 1.

8 Huang: „Centralized Minimalism“, S. 10.

Anliegen des kommunistischen Ehegesetzes von 1950 war jedoch die Zerstörung der Autorität der Familie über die jungen und die weiblichen Familienmitglieder.⁹ Die KPCh fand die Schlichter deshalb außerhalb der Familien in der gleichzeitig enorm ausgebauten¹⁰ Basisverwaltung der Dörfer und Stadtviertel. Damit wurde die Schlichtung entprivatisiert und bürokratisiert. Eine Quasi-Reprivatisierung findet, wie zu zeigen sein wird, über die Einbindung der Massenorganisationen in die „Große Schlichtung“ statt.

Die Vergesetzlichung der nichtjuristischen Konfliktlösung

Am 28. August 2010 verabschiedete der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses das erste Nationale Gesetz über Volksschlichtung (*Zhonghua renmin gongheguo renmin tiaojiefa* 中华人民共和国人民调解法), das am 1. Januar des Folgejahres in Kraft trat.¹¹ Die Verabschiedung durch den Ständigen Ausschuss und nicht durch das Plenum des Nationalen Volkskongresses macht gemäß § 7 des Gesetzgebungsgesetzes (*lifafa* 立法法) von 2000¹² klar, dass es sich nicht um ein Grundlagen-, sondern nur um ein einfaches Gesetz handelt. Die Verwendung von *fa* 法 ist gleichzeitig eine Aufwertung, dem der Inhalt des Gesetzes allerdings nicht entspricht. Es handelt sich um eine Organisationsanleitung ohne verpflichtenden Charakter, denn die Schlichtung ist freiwillig. Eine zwingende (vorgerichtliche) Schlichtung wäre mit dem chinesischen Anspruch, ein Rechtsstaat auf der Basis von Gesetzen zu sein, nicht vereinbar. Das Gesetz kann auch nicht ein grundsätzlich formloses Verfahren wie die Schlichtung zwingenden Formvorgaben unterwerfen, zum Beispiel eine Schriftform vorsehen oder eine bestimmte professionelle Qualifikation für die unbezahlten Schlichter. Angemessener wäre deshalb analog zu den Petitionsbestimmungen die Bezeichnung *tiaoli* 条例. Das Schlichtungsgesetz versucht, den Status der Schlichter durch Wahlen (§ 9) aufzuwerten und sie in Volksschlichtungs-Ausschüssen (*renmin tiaojie weiyuanhui* 人民调解委员会) zu organisieren, so dass sie für den Staat sichtbar werden.

9 Noboru Niida: „Land Reform and New Marriage Law in China“. In: *The Developing Economies* Vol. 2, No. 1 (1964), S. 3–15, hier S. 6.

10 Huang: „Centralized Minimalism“, S. 28.

11 People’s Mediation Law of the People’s Republic of China. Chinese / English. <http://www.lawyer86.com/htm/4400.html> (Zugriff am 10. Mai 2013).

12 Gesetzgebungsgesetz der VR China, 15.03.2000, in: *Chinas Recht* 2005.5, <http://www.chinas-recht.de/000315b.htm> (Zugriff am 13. Mai 2013).

Die Schlichtung in der chinesischen Verfassung und den Gesetzen

Artikel 111 Absatz 2 der geltenden chinesischen Verfassung von 1982 lautet:

Die Einwohner- und Dorfbewohnerkomitees richten Volksschlichtungsausschüsse, Komitees für öffentliche Sicherheit und für öffentliche Hygiene sowie andere Komitees ein, um öffentliche Angelegenheiten und die öffentliche Wohlfahrt in ihren jeweiligen Wohnvierteln zu verwalten, Streitigkeiten zwischen Einwohnern beizulegen, bei der Aufrechterhaltung der öffentlichen Ordnung zu helfen und Meinungen und Forderungen der Einwohner an die Volksregierungen weiterzuleiten und Vorschläge zu unterbreiten.¹³

Li, Li und Li listen neun Gesetze, Mitteilungen und Bestimmungen zur Schlichtung auf.¹⁴ Aus ihnen ergeben sich die drei Typen der Schlichtung, die auf lokaler Ebene im April 2003 zur neuen Kampagne der Großen Schlichtung zusammengefasst wurden, nämlich ‚groß‘ deshalb, weil die neue Schlichtungsbewegung auf einem System basieren soll, das die Volksschlichtung (*renmin tiaojie* 人民调解), die administrative Schlichtung (*xingzheng tiaojie* 行政调解) und die gerichtliche Schlichtung (*sifa tiaojie* 司法调解) umfasst.¹⁵ Während die Große Schlichtung neu ist, war etwa die Volksschlichtung bereits 1989 in den Bestimmungen des Staatsrats über die Organisation der Volksschlichtungsausschüsse (*Guowuyuan renmin tiaojie weiyuanhui zuzhi tiaoli* 国务院人民调解委员会组织条例)¹⁶ und dem Organisationsgesetz über die städtischen Bezirksausschüsse (*Zhonghua renmin gongheguo chengshi jumin weiyuanhui zuzhifa* 中华人民共和国城市居民委员会组织法)¹⁷ gesetzlich verankert.

Der Verfassungsartikel charakterisiert den Stellenwert der Schlichtung: Sie ist zuständig für Zivilstreitigkeiten zwischen Bürgern (*renmin*) an der ländlichen Basis und in städtischen Nachbarschaften, also innerhalb von *grassroots*-Netzwerken, die im Umfang der traditionellen Gentry-Großfamilie entsprechen. Sie steht in engem Zusammenhang mit der öffentlichen, sozialen Sicherheit und Ordnung (*shehui zhi'an* 社会治安) und damit mit der

13 Deutsche Übersetzung: „Verfassungen der Volksrepublik China“, in: *Verfassungen der Welt*, <http://www.verfassungen.net/rc/verf82-i.htm> (Zugriff am 13. Mai 2013), chinesisches Original: Li / Li / Li: *Sanwei yiti*, S. 28.

14 Li / Li / Li: *Sanwei yiti*, S. 22–45.

15 Wu Zhiming 吴志明: *Da tiaojie. Yingdui shehui maodun tuxian de dongfang jingyan* 大调解: 应对社会矛盾凸显的东方经验 (Beijing: Falü chubanshe, 2010), S. 28.

16 Li / Li / Li: *Sanwei yiti*, S. 29–31.

17 Ebd., S. 23f.

Polizei (und eben nicht mit den Gerichten oder Justizbehörden). Ganz wichtig ist der letzte Halbsatz der Berichtspflicht gegenüber den Regierungsbehörden. Das Berichten der Massenmeinung (inklusive von Verbesserungsvorschlägen) entspricht der Aufgabe des Petitionswesens gegenüber Partei und Staat. Wie bei der Petition ist es Aufgabe der Schlichtung, etwaige Probleme sofort an der (dörflichen) Basis lokal zu lösen.

Volksschlichter und Volksschlichtungskomitees

Die ersten Organisationsbestimmungen über Volksschlichtungskomitees wurden bereits am 22. März 1954 verabschiedet.¹⁸ Am 5. Mai 1989 wurde eine revidierte Fassung verabschiedet.¹⁹ Gemäß § 3 Absatz 2 können sowohl die Mitglieder der Dorfgregierung gleichzeitig als Schlichter fungieren als auch Schlichter von der Bevölkerung auf 3 Jahre gewählt werden. Eine Frauenquote ist nicht vorgesehen; ob überhaupt und wieviele Frauen Schlichter werden, ist nicht bekannt. Im Mai 1993 gründete sich die Vereinigung der Volksschlichter *Zhonghua quanguo renmin tiaojieyuan xiehui* 中华全国人民调解员协会, die eben nicht die Schlichtungskomitees, sondern die einzelnen Schlichter organisiert. Nach den Organisationsbestimmungen treten diese nicht mehr individuell auf (oder werden sogar individuell nominiert), sondern im Rahmen des Komitees. Trotz der Widersprüchlichkeit beider Ansätze geht das Gesetz aber eindeutig von der kollektiven Organisation der Schlichter aus. Ein informelles Verfahren ist nicht vorgesehen; eine individuelle Auswahl des Schlichters von Seiten der streitenden Parteien wird nicht thematisiert.

Petitionsbestimmungen und Volksschlichtungsgesetz

Im vergeblichen – und eigentlich sinnlosen – Bemühen, eine außergerichtliche, traditionelle chinesische Form der Konfliktlösung zu vergesetzlichen ähnelt das Gesetz über Volksschlichtung den Petitionsbestimmungen (*xinfang tiaoli* 信访条例) von 1995, revidiert 2005.²⁰ Die Bestimmungen pressen die außergerichtliche, informelle und formlose Konfliktlösung der Petition in Gesetzesform, indem etwa die Formlosigkeit gesetzlich vorgeschrieben wird.

18 Li / Li / Li: *Sanwei yiti*, S. 31 (§ 17 der Organisationsbestimmungen).

19 *Renmin tiaojie weiyuanhui zuzhi tiaoli* 人民调解委员会组织条例. In: Li / Li / Li: *Sanwei yiti*, S. 29–31.

20 Zu den Petitionsbestimmungen: Human Rights Watch: „*We Could Disappear At Any Time*“. *Retaliation and Abuses Against Chinese Petitioners* (Human Rights Watch Report Volume 17, No. 11, New York: Human Rights Watch, 2005), S. 3 und 16–27.

In beiden Gesetzen wird aber die vorwiegend avisierte Zielgruppe deutlich, nämlich die ländliche und Dorfbevölkerung (zum Beispiel Volksschlichtungsgesetz § 7, § 12).²¹ Der Gesetzgeber geht davon aus, dass der Städter zum Gericht geht, und dass wohl auch kein Städter freiwillig als ehrenamtlicher Schlichter zur Verfügung steht. Indem er Schlichtung und Petition propagiert – und ihnen durch eigene Gesetze Rang und Status verleiht – spart der chinesische ‚Rechtsstaat‘ sich den flächendeckenden Ausbau von Gerichten einschließlich der Bereitstellung qualifizierten juristischen Personals. Er kann sich dabei auf jahrhundertjährige chinesische Traditionen berufen: der Petition bis hin zum Kaiser²² und der dörflichen Schlichtung.²³

Die Große Schlichtung (da tiaojie 大调解)

Chinesische Juristen sehen den Ursprung der Großen Schlichtung in der gerichtlichen Schlichtung (*fayuan tiaojie* 法院调解). In einer einfachen, eindimensionalen Gesellschaft habe sie alle Streitigkeiten abdecken können, und im Schlichtungsverfahren hätten sich streitende Parteien und Gericht gegenüber gestanden. Erst die zunehmende gesellschaftliche Komplexität, die Zunahme von Streitfällen und die Überlastung der Gerichte hätten eine Beteiligung der Regierung (*zhengfu* 政府) notwendig gemacht und ein außergerichtliches Dreiecks-Schlichtungswesen entstehen lassen. Die Große Schlichtung vereint damit die Schlichtung auf den Ebenen der westlichen Gewaltenteilung in Legislative (hier: das Volk, manchmal auch: *minjian tiaojie* 民间调解), Exekutive und Judikative zur von der chinesischen Verfassung vorgeschriebenen Einheit der Gewalten. Ergänzend gibt es in der Großen Schlichtung schiedsgerichtliche Schlichtung und die Schlichtung durch die Massenorganisationen der Kommunistischen Partei.²⁴

Eine genauere Betrachtung der Großen Schlichtung zeigt, dass ‚Regierung‘ treffender als *dangzheng* 党政, die bekannte Vermischung von Regierungsangelegenheiten und -posten mit Parteiangelegenheiten und -posten

21 Kevin O’Brien; Lianjiang Li: „The Politics of Lodging Complaints in Rural China“. In: *The China Quarterly* 143 (1995), S. 756–783.

22 Jonathan C. Ocko: „I’ll Take It All the Way to Beijing: Capital Appeals in the Qing“, in: *The Journal of Asian Studies*, 47.2 (1988), S. 291–315.

23 Philip C. C. Huang: „Centralized Minimalism: Semiformal Governance by Quasi Officials and Dispute Resolution in China“, in: *Modern China* 34.1 (2008), S. 9–35.

24 „Quanli fenpei“.

wiederzugeben ist. Diese Vermutung wird durch die explizite Beteiligung der Massenorganisationen der KPCh bestätigt.

Die Überlegung, der zunehmenden gesellschaftlichen Komplexität und Disharmonien im Sinne des westlichen Rechtsstaats mit dem Ausbau der Gerichte und der gerichtlichen Schlichtung zu begegnen, wird in China abgelehnt. Die Schuld dafür, dass ein Ausbau der Judikative das Problem nicht lösen könne, liege bei den Justizbehörden selbst, die grundsätzlich erst auf Ansuchen aktiv würden, also erst dann, wenn ein Konflikt bereits ausgebrochen ist. Ziel müsse jedoch sein, den Konflikt schon im Entstehen zu unterbinden. Hieraus begründet sich die Notwendigkeit der Übernahme der Schlichtung durch die Partei und ihre Organisationen, denn zu ihren Aufgaben von Natur aus gehört die Überwachung der Gesellschaft hin auf potenzielle Konfliktursachen und ihre Unterbindung von Anfang an.²⁵ Wie bei der Petition ist auch bei der Großen Schlichtung die Kontrolle der Gesellschaft ein Hauptziel, und die breiten Basiskontakte und das dichte personelle Netzwerk der Massenorganisationen sind hierfür bestens geeignet.²⁶

Obwohl im Volksschlichtungsgesetz nicht erwähnt, dient die Große Schlichtung unter anderem der Umsetzung des Gesetzes. Keine vier Monate nach Inkrafttreten des Volksschlichtungsgesetzes erließen am 22. April 2011 insgesamt 16 unterschiedliche nationale Ministerien und Gremien die „Anleitenden Ansichten zum vertieften Vorantreiben der Großen Schlichtung von Widersprüchen und Konflikten“ (*Guanyu shenru tuijin maodun jiu fen da tiaojie gongzuo de zhidao yijian* 关于深入推进矛盾纠纷大调解工作的指导意见) in 21 Punkten.²⁷ Die „Ansichten“ berufen sich auf eine 2009 noch vor dem Volksschlichtungsgesetz von den Sekretariaten des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei und des Staatsrats erlassene ‚Meinung‘ (*yijian*) zum selben Thema, die nicht nur die Beteiligung der KPCh an der Schlichtung beweist, sondern auch ihre nicht nur teilnehmende, sondern führende Rolle: Chinesische Muttersprachler weisen immer wieder auf die Bedeutung der Stellung einzelner Glieder einer Aufzählung hin. Ihrer Meinung nach ist jede

25 Ebd.

26 Astrid Lipinsky: *Der Chinesische Frauenverband. Eine kommunistische Massenorganisation unter marktwirtschaftlichen Bedingungen.* (Berlin, Münster: LIT Verlag, 2006), S. 183.

27 *Guanyu shenru tuijin maodun jiu fen da tiaojie gongzuo de zhidao yijian*, <http://www.dffy.com/faguixiazai/ssf/201105/22812.html> (Zugriff am 2. August 2012). Übersetzung aus dem Chinesischen von der Verfasserin.

Reihung hierarchisch und das jeweils erstgenannte Gremium als das ranghöchste zu verstehen.²⁸ Unter den 16 herausgebenden Gremien sind sowohl – an zweiter und dritter Stelle der Reihung – Oberstes Volksgericht und Oberste Staatsanwaltschaft als auch Parteiorgane und Regierungsministerien. Die Auswahl der Ministerien (Polizei, Justiz, Sozialversicherung, Bodenressourcen, Wohnung, Stadtentwicklung) weist auf die Schwerpunkte von Konflikten und Massenprotesten (Enteignung) hin, aber auch auf die besondere Rolle der Polizei beim Umgang mit lokalen Streitigkeiten. Am Ende der Aufzählung der Herausgeber finden sich die drei wichtigsten Massenorganisationen der KPCh, Einheitsgewerkschaft, Frauenverband und Jugendliga.²⁹

Die ‚Ansichten‘ betonen an erster Stelle die proaktive Überwachungsfunktion der Volksschlichter. Die gewünschte Einmischung bereits in der Entstehungsphase eines Konflikts kann allerdings in der Praxis nicht nachgewiesen werden.³⁰ Aufgrund ihrer Basisnähe geben die ‚Ansichten‘ den Volksschlichtern deutlichen Vorrang vor administrativer und justizieller Schlichtung. Auch bei der Institutionalisierung der Großen Schlichtung auf Kreis- (Stadt-), Gemeinde- (Bezirks-) und Dorf- (Straßenviertel-) Ebene ist der Basisnähe Vorrang zu geben: Verantwortliche sollen persönlich identifiziert, Fristen eingehalten und das Ergebnis garantiert werden. Die Schlichtungsstellen haben umfassende schriftliche Berichtspflichten gegenüber ihren vorgesetzten Stellen. Die Berichte tendieren dazu, die Zahl der erfolgreich abgeschlossenen Schlichtungen aufzublähen.³¹

In den Gerichten sollen Volksschlichter installiert werden, die in jedem geeigneten Verfahren Vorrang haben, bevor das Gericht überhaupt aktiv wird. Gerichte und Staatsanwaltschaften sollen eine möglichst große Zahl von Fällen an die Volksschlichter verweisen. Wenn 110-Notrufe bei der Polizei eingehen, muss sie diese Fälle auf ihre Eignung für eine Schlichtung prüfen; in den Polizeistationen siedelt sie am besten einen Raum für die Volksschlichter an. Solche Räume sollten auch die Regierungsbehörden, die Gewerkschaft und

28 Mündliche Auskunft von Wang Yinhong, Absolvent der China University of Politics and Law, Beijing, und Doktorand (iur.) der Universität Wien im April 2013, der so auch bei der Analyse chinesischer Texte in seiner Doktorarbeit argumentiert.

29 Lipinsky: *Der Chinesische Frauenverband*, S. 64–76, hier auch detailliert zur besonderen Stellung der drei in der Satzung der KPCh.

30 Benjamin L. Read; Ethan Michelson: „Mediating the Mediation Debate: Conflict Resolution and the Local State in China“, in: *Journal of Conflict Resolution* 52 (2008), S. 737–764, hier: S. 750–752.

31 Read / Michelson: „Mediating the Mediation“, S. 757.

die Staatsanwaltschaften vorsehen. Für den Pool der Volksschlichter schlagen die ‚Ansichten‘ vor, dass sich auch Abgeordnete der lokalen Volkskongresse und Politischen Konsultativkonferenzen hier ehrenamtlich engagieren.

Die Große Schlichtung als Bewegung (yundong 运动)

Als ‚Bewegung‘ oder ‚Kampagne‘ steht die Große Schlichtung in der Tradition der maoistischen Kampagnen. Eine Kampagne zeichnet sich durch zeitliche Befristung, Massenmobilisierung und die federführende Beteiligung der Kommunistischen Partei aus. Wie viele Kampagnen entstand die Große Schlichtung lokal und wurde in lokalen Musterregionen in den Stadtkreisen Guang’an 广安 in der Provinz Sichuan und Nantong 南通 in der Provinz Jiangsu 江苏 zum landesweiten Vorbild entwickelt.³² Ab April 2003 bedeutete diese Entwicklung wie in Parteikampagnen generell üblich zunächst eine institutionelle Mobilisierung und Formalisierung sowie die folgende Institutionenbildung. Es entstand ein fünfstufiges Netzwerk über die Verwaltungsebenen von Stadt, Stadtbezirk, Gemeinde, Dorf und Dorfbewohner-Kleingruppe. Gleichzeitig wurden alle Fachabteilungen von Polizei, Geburtenplanung, Petitionsamt bis zur Stadtentwicklung einbezogen. Im zweiten Schritt erhielt die Große Schlichtung ein eigenes Zentrum, in dem ein Schlichtungsgerichtshof etabliert wurde, der sich formal am Vorbild des Justizamtes und der Gerichte orientierte. Das ‚System der Großen Schlichtung‘ steht unter Führung von Partei und Regierung in der oben angeführten Bedeutung von *dangzheng* mit der übergeordneten Rolle der KPCh.

Große Schlichtung und Petitionen

Die Große Schlichtung und das Petitionswesen sind nicht nur parallele, von der Partei und außergerichtlich betriebene Konfliktlösungsmethoden, sondern werden auch hierarchisiert: Die Große Schlichtung soll Petitionen, vor allen Dingen an vorgesetzte Stellen gerichtete Petitionen, verhindern, indem schon der kleinformatige Minikonflikt zum Zeitpunkt seines Entstehens gelöst wird. Eine erfolgreiche Große Schlichtung lässt sich daran messen, dass es in einer Lokalität nicht zu Massenaufständen kommt, aus zivilen Streitigkeiten keine Strafsachen werden und sich Petenten nicht aus der lokalen Umgebung weg an vorgesetzte Stellen wenden.³³

32 Zum Folgenden: „Quanli fenpei“.

33 Ebd.

Die Große Schlichtung im Chinesischen Frauenverband

Wie schon beim Petitionswesen wird auch bei der Großen Schlichtung die Bedeutung der Massenorganisationen der KPCh – und die Bedeutung der Partei in der Definition und der Durchführung beider Kampagnen – in der Wissenschaft unzureichend betrachtet.³⁴ Die Große Schlichtungskampagne wendet sich vor allem an die ländliche Basis, und vielfach wird behauptet, dass es hier vorwiegend Frauen sind, die die Schlichtungsdienstleistung wahrnehmen.³⁵ Mit Sicherheit betrachtet der Frauenverband Dorffrauen als seine eigentliche Klientel,³⁶ und tatsächlich verfügt er über ein staatlich finanziertes Personalnetz bis hinunter in die Landgemeinden und direkte Kontakte zu den Frauendirektorinnen (*funü zhuren* 妇女主任) der Dörfer.³⁷ Solche Kontakte beinhalten regelmäßige Einladungen zu Veranstaltungen auf Gemeinde- und Kreisebene.

Da der Frauenverband unter den Autoren der ‚Ansichten‘ explizit erwähnt wird, ist davon auszugehen, dass er sich für die Umsetzung der Großen Schlichtung direkt verantwortlich fühlt, obwohl der Text der ‚Ansichten‘ nur am Rande ‚gesellschaftliche Organisationen‘ erwähnt und vom Frauenverband nicht die Rede ist.

Die Google-Recherche nach dem Chinesischen Frauenverband in Verbindung mit der Großen Schlichtung ergibt dementsprechend über hunderttausend Einträge.³⁸

Petition und Große Schlichtung beim Chinesischen Frauenverband

Wie gezeigt, handelt es sich beim Petitionswesen und bei der Schlichtung nicht nur gleichermaßen um Wege der außergerichtlichen, nicht fachjuristischen und in vieler Hinsicht formlosen Konfliktlösung, sondern beide teilen auch weitere Eigenschaften bis hin zur Quasi-Legalisierung durch Gesetz. Es fällt teilweise schwer, die Petitionsannahme von der Schlichtung zu unterscheiden. Der Frauenverband der Provinz Hainan setzt die Große Schlichtung mit der jeweils in Klammern hinter der Großen Schlichtung quasi zu ihrer

34 Zum Frauenverband bei den Petitionen und der besonderen Bedeutung von Frauen unter den Petenten siehe Lipinsky, *Der Chinesische Frauenverband*, S. 189–215.

35 Read / Michelson: „Mediating the Mediation“, S. 750.

36 Lipinsky, *Der Chinesische Frauenverband*, S. 182f.

37 Ebd., S. 21 und S. 25f.

38 106.000, Stand: 2. August 2012. Suchbegriff war (in chinesischen Zeichen) *funü yu da tiaojie* 妇女与大调解.

Erklärung angegebenen Petitionsarbeit gleich.³⁹ Auch die vom Frauenverband angewandten Methoden gleichen denen der Petitionsarbeit: Erstens ist die oberste Verbandsspitze der Provinz persönlich involviert, zweitens mobilisiert der Verband die ehrenamtliche Unterstützung durch Rechtsanwälte und kümmert sich schließlich um die Computerausstattung des Schlichtungsbüros, nutzt die Kampagne also zur Aufrüstung der Infrastruktur wie im Fall der Petitionen. Der Provinz-Frauenverband erlässt auch eigene Bestimmungen für die Umsetzung der ‚Ansichten‘.⁴⁰ Umgekehrt instrumentalisiert der Frauenverband aber auch die Große Schlichtung, um sein eigentliches, vorher schon bestehendes Arbeitsprogramm fortzusetzen, nachdem einfach der Titel „Große Schlichtung“ darüber geklebt wurde. Das reicht von der Einrichtung eines Rechtshilfebüros mit ehrenamtlichen Anwälten bis hin zur Kleinstunternehmensgründung von Frauen. Vor allen Dingen die Rechtsschutz-Arbeit (*weiquan* 维权) des Frauenverbandes ist unter der tagesaktuellen Schlichtungsüberschrift gut fortzusetzen. Der Frauenverband profitiert von der breiten gesellschaftlichen Beteiligung an der Großen Schlichtung, dank derer er sich nicht mehr allein um den Schutz der Frauenrechte kümmern muss. Der Frauenverband nutzt die große Aufmerksamkeit, die die Politik der Lösung von Konflikten an der Basis zuzusst, verbunden mit größeren finanziellen Mitteln, um die eigenen Frauenthemen unter dem Dach der Schlichtung zu verankern. Aktuell ist dies besonders die häusliche Gewalt. Seit 2000 beteiligt sich hier die Vereinigung der Volksschlichter am Projekt des Frauenverbandes. Bei nationalen Fortbildungen und solchen auf Provinzebene stellte die Vereinigung die Volksschlichtungsarbeit vor und den Nutzen, den der proaktive Schlichtungsansatz für die Vermeidung von häuslicher Gewalt haben kann. Die Vereinigung organisierte für die Mitglieder auch Fortbildungsreisen auf die Philippinen und in die USA zum dortigen Umgang mit häuslicher Gewalt.⁴¹

39 „Hainansheng fulian jijie canyu maodun jiu fen da tiaojie gongzuo“ 海南省妇联积极参与矛盾纠纷大调解工作, 8. September 2011 in *Zhongguo funü wang*, <http://acwf.people.com.cn/GB/15616874.html> (Zugriff am 2. August 2012).

40 Entsprechend hat der Frauenverband mit eigenen Petitionsvorschriften auf die nationale Gesetzgebung mit den Petitionsbestimmungen reagiert.

41 Siehe „Zhonghua quanguo renmin tiaojie yuan xiehui“ 中华全国人民调解员协会 in *Baidu Baike*, <http://baike.baidu.com/view/549950.htm>; „Zhonghua quanguo renmin tiaojie yuan xiehui“, in *Artyi.net*, http://www.artyi.net/news_party_10990.html (Zugriff am 13. Mai 2013).

Der Frauenverband und die Große Schlichtung familienbezogener Streitfälle – Ein Fallbeispiel

Der Vorsitzende Richter des Mittleren Volksgerichtes der Stadt Meishan 眉山, Provinz Sichuan 四川, stellte fest, dass die Einbindung des Frauenverbandes in familienbezogene Streitigkeiten die Schlichtung beschleunigt und verhindert, dass die Geschädigten in abgeurteilten Fällen, wo das Urteil aber nicht umgesetzt wird, den Petitionsweg antreten. Das Mittlere Volksgericht urteilt in Berufungsfällen, und der Nichtvollzug von streitigen Urteilen ist sehr häufig. Als er auf die Idee kam, den Frauenverband zur wiederholten Sitzung einer bisher vergeblichen Schlichtung der Vermögensverteilung unter geschiedenen Eheleuten hinzu zu bitten, stellte der Vorsitzende Richter eine neuerdings entspannte und freundliche Atmosphäre fest und merkte außerdem, dass die Parteien seine bisherige Rechtssprache einfach nicht verstanden hatten, bis sie von den Frauenverbandsvertreterinnen gedolmetscht wurde. Die Frauenverbandsvertreterinnen dagegen begrüßen ihre neue, anerkannte und berechtigte Teilnahme im Rahmen der Großen Schlichtung. Vorher hätten sie, so die lokale Verbandsvorsitzende, kein Recht gehabt, in Gerichtsverfahren zu Frauenrechten gleichberechtigt aufzutreten. Es sei ihnen nichts geblieben, als bei den zuständigen Organen persönlich, informell und häufig nutzlos an die Berücksichtigung der Frauenrechte zu appellieren. Dank der Großen Schlichtung würde nun der Frauenverband selbstverständlich zu allen Ehe- und Familienstreitigkeiten hinzugezogen.⁴²

Wu Zhiming 吴志明 und die Große Schlichtung

Es gibt kaum Literatur zur Großen Schlichtung und vor allem kaum juristische. Von den drei Büchern, die der Verfasserin vorliegen, trägt nur das von Wu Zhiming herausgegebene die Große Schlichtung im Haupttitel. Das Buch *Da tiaojie – Die herausragende Erfahrung des Ostens im Umgang mit gesellschaftlichen Widersprüchen*⁴³ ist im renommierten nationalen Verlag Law Press China (*Falü chubanshe* 法律出版社) erschienen. Auch der Herausgeber

42 Fadu 法度: *Fayuan ban an yao fulian jiaru da tiaojie goujian funü ertong weiquan xin moshi* 法院办案要妇联加入大调解构建妇女儿童维权新模式, *hunyingfang* vom 6. April 2012, <http://www.99shangshe.com/hunying/3931.html> (Zugriff am 15. August 2012).

43 *Da tiaojie: Yingdui shehui maodun tuxian de dongfang jingyan* 大调解——应对社会矛盾凸现的东方经验.

Wu Zhiming (geb. 1952) ist berühmt, aber nicht nur kein bekannter Jurist, sondern überhaupt kein Jurist.⁴⁴ Insofern passt seine Herausgeberschaft zum nicht fachjuristischen Charakter der Großen Schlichtung, wobei gleichzeitig die Wahl des Verlages den Anspruch verdeutlicht, mit der Großen Schlichtung ein wichtiges Rechtsthema zu behandeln.

Noch in anderer Hinsicht reflektiert die Person von Wu Zhiming die Eigenschaften der Großen Schlichtung: In der Schlichtungsbewegung spielt die KPCh eine wichtige Rolle, und die Parteimitgliedschaft (seit 1986) ist eines der wenigen qualifizierenden Merkmale von Wu Zhiming. Die Große Schlichtung ist für das einfache Volk; entsprechend ist Wu kaum gebildet; er hat höchstens ein Mittelschuljahr absolviert, aber wahrscheinlich nur Grundschulbildung. Zwischen 1968 und 1975 war er in der Provinz Liaoning einfacher Bauer. Einen angeblichen Magister-Abschluss hat er nebenberuflich als Fernstudium an einer Parteischule erworben.

Entscheidend für die berufliche Karriere von Wu ist seine Familienzugehörigkeit. Entsprechende enge, häufig persönliche oder quasi-private Kontakte, wie im Fall des Frauenverbandes, prägen die Große Schlichtung. Wu Zhiming ist ein Neffe ersten Grades von Ex-Staatspräsident Jiang Zemin. Er trägt nur deshalb einen anderen Nachnamen, weil sein Vater vom kinderlosen Bruder seiner Mutter adoptiert wurde und dessen Namen annahm.

Jiang Zemin hat die Verwandtschaft anerkannt, was daran deutlich wird, dass die Karriere von Wu mit seinem Umzug nach Shanghai 1991 beginnt, der Machtbasis von Jiang Zemin, von wo er als Bürgermeister in die Zentralregierung aufstieg. 1995 machte ihn Jiang Zemin zum Amtsleiter der Eisenbahnpolizei von Shanghai. 1998 berief ihn Jiang zum Vize-Polizeiminister von Shanghai. Unter der Obhut der Jiang Zemin-Clique, deren wichtiges Mitglied er wurde, brachte Wu es vom einfachen Bauern und Polizisten zum Parteisekretär der Rechtspolitischen Kommission der Stadt Shanghai (2002–2013) und zum Shanghaier Polizeiminister (2000–2013). 2013 verlor er allerdings beide Ämter und wurde kurz darauf dennoch zum Vorsitzenden der Politischen Konsultativkonferenz von Shanghai gewählt. Gerüchteweise wurde kürzlich sein Pass konfisziert; er steht unter Korruptionsverdacht.

Wus berufliche Erfahrung bei der Polizei qualifiziert ihn insofern für die Große Schlichtung, als diese, wie oben gezeigt, eng mit den lokalen

44 Die Google-Suche nach dem Namen ergibt 583.000 Einträge (Stand: 10. Mai 2013). Wu hat einen eigenen Wikipedia-Eintrag mit weiteren Nachweisen. Siehe *Wikipedia.org*: Wu Zhiming 吴志明, <http://zh.wikipedia.org/zh/吴志明> (Zugriff am 10. Mai 2013).

Polizeistationen verbunden ist. Tatsächlich bezieht sich die Dreiheit der Großen Schlichtung nicht nur auf die drei Gewalten, sondern auch auf die *gongjianfa* 公检法-Dreiheit von Polizei, Staatsanwaltschaft und Gericht in China.⁴⁵ Nur für die *gongjianfa*-Institutionen sieht die Große Schlichtung die Einrichtung von eigenen Schlichtungsräumen vor. Das rückt die doch ausdrücklich zivile Große Schlichtung in die Nähe der Strafverfolgung, und auch in die Nähe des Gerichts, was möglicherweise der Realität entspricht, aber die vor allem angestrebte Entlastung der Gerichte beeinträchtigt. Möglicherweise wird die Große Schlichtung auch bewusst in der Nähe der Gerichte angesiedelt, um sie im Vergleich zum Gerichtsprozess aufzuwerten. Dieselbe Logik steht auch hinter § 33 des Volksschlichtungsgesetzes, der auf Wunsch der streitenden Parteien das Volksgeschicht verpflichtet, die Schlichtungseinigung gerichtlich zu bestätigen, so dass die Vollstreckung gerichtlich einklagbar wird.

Eine harmonische Gesellschaft durch Große Schlichtung?

Die Große Schlichtung wurde als eine neue, von der Kommunistischen Partei betriebene, Kampagne vorgestellt. Sie wird in direkten Zusammenhang mit der ebenfalls Partei-betriebenen „harmonischen Gesellschaft“ (*hexie shehui* 和谐社会) gebracht. Ob das Ziel der Harmonie jedoch erreicht wird, muss bezweifelt werden. Das Problem fängt bei dem Personal der Schlichter an, die das Vertrauen ihrer Klienten häufig nicht gewinnen.⁴⁶ Nachteilig wirkt sich aus, dass ihnen gesetzlich verboten ist, Geld zu nehmen, und sie für ihre Ausgaben vom *good will* der jeweiligen Lokalregierung abhängig sind. Für den Fall, dass eine Dorf- oder Straßenviertelregierung kein Geld zur Verfügung hat, garantiert keine höhere Verwaltungsebene den Fortbestand ihrer Arbeit. Die lokale Auswahl der Schlichter kann ihre Befähigung, mit dem Schlichtungsverfahren umzugehen nicht sicherstellen.⁴⁷ Gesellschaftliche Organisationen, einschließlich der Massenorganisationen, werden unzureichend

45 Ethan Michelson: „Lawyers, Political Embeddedness, and Institutional Continuity in China’s Transition from Socialism“, in: *American Journal of Sociology*, Volume 113, No. 2, S. 352–414, hier: S. 352f.

46 Peng Yuwen 彭宇文, Hou Jiangbo 侯江波, Cheng Ge 程革 (Hrsg.): *Jiceng sifa xingzheng gongzuo chuangxin yanjiu. Yi hangye yi fa zhili he da tiaojie jizhi jianshe wei shijiao* 基层司法行政工作创新研究. 以行业依法治理和大调解机制建设为视角 (Beijing: Social Sciences Academic Press, 2010), S. 208.

47 Ebd., S. 209f.

eingebunden, ihr Fachwissen und ihr Vertrauensbonus nicht genutzt.⁴⁸ Das liegt möglicherweise auch daran, dass sie an der dörflichen Basis als Organisation überhaupt nicht vertreten sind, wo die Schlichter ausschließlich rekrutiert werden (sollen).

Wie gezeigt wurde, ist die Große Schlichtung auch ein weiterer Versuch der KPCh, die Basisanbindung sicher zu stellen. Dazu bedarf es aber einer umfassenden Dokumentation und Verschriftlichung, d. h. einer Form, die dem Charakter der Schlichtung widerspricht. Schon bei den Petitionen hat ihre Instrumentalisierung durch die KPCh das Vertrauen, dass die Bevölkerung in sie hatte, beschädigt.

In der Öffentlichkeit und in den Medien ist die Große Schlichtung wenig präsent; ein Großteil der Literatur beschränkt sich auf das Jahr 2010. Als übliche Großkampagne scheint sie gescheitert – vielleicht ein Hinweis auf die abnehmende Mobilisierungsbereitschaft der Bevölkerung und eine mangelnde Attraktivität der Initiativen der Partei. Zu vermuten ist, dass es für den Weiterbestand informeller Schlichtungsnetzwerke der Organisation durch den Staat nicht bedarf. Beziehungen zwischen Einzelnen werden möglicherweise erfolgreich geschlichtet, aber damit wird die von Hu Jintao angestrebte gesamtgesellschaftliche Harmonie nicht erreicht.

48 Ebd., S. 215.

