

Oskar Weggel

# Gesetzgebung und Rechtspraxis im nachmaoistischen China

## Teil XV: Das Öffentliche Recht - Bilanz am Ende einer langen Serie

### Gliederung:

1. Ein Blick zurück
2. Gibt es ein eigenständiges Öffentliches Recht der VR China?
  - 2.1. Aus rechtsvergleichender Sicht
    - 2.1.1. Fünf (mögliche) Stufen einer Entwicklung Öffentlichen Rechts
    - 2.1.2. Nachvollzug des Fünf-Stufen-Prozesses auch im Öffentlichen Recht der VR China?
      - 2.2. Aus historischer Sicht
        - 2.2.1. Rechtsverdrängungsmechanismen traditioneller Herkunft
          - 2.2.1.1. Li contra Fa
          - 2.2.1.2. Personalismus statt Rechtsbeziehungen
          - 2.2.1.3. Sozialisierung des Denkens statt Verrechtlichung
          - 2.2.1.4. Innere Kontrolle statt Recht
            - 2.2.2. Rechtsverdrängungsmechanismen marxistischer Provenienz
              - 2.2.2.1. "Politische Richtlinien" statt Rechte
              - 2.2.2.2. Kampagnen statt Recht
              - 2.2.2.3. Agitprop statt Recht
              - 2.2.2.4. Kritik und Selbstkritik statt Recht
  - 2.2. Aus historischer Sicht
    - 2.2.1. Rechtsverdrängungsmechanismen traditioneller Herkunft
      - 2.2.1.1. Li contra Fa
      - 2.2.1.2. Personalismus statt Rechtsbeziehungen
      - 2.2.1.3. Sozialisierung des Denkens statt Verrechtlichung
      - 2.2.1.4. Innere Kontrolle statt Recht
        - 2.2.2. Rechtsverdrängungsmechanismen marxistischer Provenienz
          - 2.2.2.1. "Politische Richtlinien" statt Rechte
          - 2.2.2.2. Kampagnen statt Recht
          - 2.2.2.3. Agitprop statt Recht
          - 2.2.2.4. Kritik und Selbstkritik statt Recht

3. Drei Tendenzen
  - 3.1. Tendenz Nr.1: Die chinesische Vorliebe für prä- oder außerjuristische Lösungen
    - 3.1.1. Relativierung des Rechts bei der Gesetzgebung
      - 3.1.1.1. Übergewicht der Exekutive beim Normenerlaß
      - 3.1.1.2. Persuasive Elemente in der "Gesetzes"-Sprache
        - 3.1.1.3. "Nicht juristisch, sondern vorläufig": Die Angst des chinesischen Gesetzgebers vor endgültigen Festlegungen
          - 3.1.1.4. Diffuse Nomenklatur
    - 3.1.2. Relativierung des Rechts bei der Durchführung
    - 3.1.3. Relativierung des Rechts bei Streitigkeiten
  - 3.2. Tendenz Nr.2: Der Drang zum Partikularismus und zur Schaffung juristischer Enklaven
    - 3.2.1. Baogan, Baozheng, Baogong und das "Verantwortlichkeitssystem" in ihrer (landwirtschaftlichen) Urform
    - 3.2.2. Baogan, Baozheng und Verantwortlichkeitssystem in der Industrie
    - 3.2.3. Einige Verallgemeinerungen zum Baogan
    - 3.2.4. Weitere Anwendungsfälle des Baogan

- 3.2.4.1. Baogan zur Steuerung von Planungsabläufen
- 3.2.4.2. Baogan zur Steuerung von Industriebetrieben
- 3.2.4.3. Baogan im Transport- und Energiebereich
- 3.2.4.4. Baogan bei Raumordnungs-, Regional- und Infrastruktur-Vorhaben
- 3.2.4.5. Baogan bei der dörflichen Selbstverwaltung
- 3.2.4.6. Polizeiliches Baogan
- 3.2.4.7. Steuerliches Baogan
- 3.2.5. Enklaven-Gesetzgebung
  - 3.2.5.1. Das Baozheng in der Gesetzgebung
  - 3.2.5.2. Das Baogan bei (gesetzesvorbereitenden) Reformexperimenten
  - 3.2.6. Zur Interpretation des Baogan
    - 3.2.6.1. Das chinesische Öffentliche Recht als Versuch, Erzwingungs- und Verhandlungssysteme zu ersetzen
    - 3.2.6.2. Soziokulturelle Vorgaben für die Flucht aus dem allgemeinen Recht in das Recht der Enklave
      - 3.2.6.2.1. Vertikalismus und Partikularismus als vorherrschendes Organisationsmuster
      - 3.2.6.2.2. Pyramidaler Analogismus
      - 3.2.6.2.3. Harmoniebedürfnis
      - 3.2.6.2.4. Ressortegoismus und Parzelliergedenken in der chinesischen Bürokratie
- 3.3. Tendenz Nr.3: Die Versuchung, Recht im Allgemeinen Gewaltverhältnis als Recht im Wartestand zu betrachten
  1. Ein Blick zurück
 

Die Serie über das Öffentliche Recht endet mit der hier folgenden Zusammenfassung. Der Autor hat bei seinen Untersuchungen einen langen Weg durchgemessen. Obwohl formell nur 13 Teile ausgewiesen sind (juristische Infrastruktur, Politrecht, Verfassungsrecht, Organisationsrecht, Dienstrecht, Sicherheitsrecht, Landwirtschaftsrecht, Wirtschaftsrecht, Infrastrukturrecht,

Sozialrecht, Erziehungsrecht, Kulturrecht und Militärrecht), waren es in Wirklichkeit doch 19 Großabschnitte, da sich zahlreiche Rechtsgebiete als so umfangreich herausstellten, daß sie, wären sie in einem Stück abgehandelt worden, den Rahmen von *CHINA aktuell* gesprengt hätten. Auch zeitlich war die Untersuchung ein Mammutunternehmen, von dessen Umfang sich der Autor anfangs nichts hatte träumen lassen. Es begann im August 1986, zog sich also alles in allem fast über einen Zeitraum von zweieinhalb Jahren hin. *Iucundi acti labores!*

Hauptquelle war das Amtsblatt des Staatsrats, das ja nicht nur die mit Abstand meisten "Bestimmungen", "Verordnungen", "Methoden" und "Erklärungen" dieses obersten Exekutivorgans, sondern darüber hinaus auch die formellen Gesetze des NVK enthält. Leider ist es höchst mühevoll, mit den mittlerweile auf rd. 1.000 Seiten pro Jahr angeschwollenen Konvoluten zu arbeiten, da sie nicht nur schlecht gedruckt, sondern überdies nicht gerade nach den Grundsätzen der Transparenz aufgebaut sind. Die einzige Ordnung, die es gibt, ist die nach Sachgebieten, wobei die Einsortierung nach durchaus weitherzigen, wenn nicht groben Gesichtspunkten erfolgt. An manchen Stellen bereitet dies keine Schwierigkeiten, so z.B. in den Kapiteln "Minderheitenfragen", "Umwelt" oder "Verkehr". Doch schon bei "Kultur", "Preise", "Industrie und Handel", "Landwirtschaft" und "Aufbau von Städten und Dörfern" gerät der Benutzer schnell ins Schwimmen, zumal die zu einigen Sachbereichen aufgeführten Normen (vor allem bei "Industrie", "Landwirtschaft" und "Erziehung") manchmal Dutzende von Regelungen umfassen und die Arbeit des Suchens und Findens nicht gerade erleichtern.

Mühevoll ist übrigens auch die Lektüre, da die Zeilenbreite auf nicht weniger als 14 cm angelegt ist, während es die "Sammlung der Gesetze und Rechtsbestimmungen der VR China von 1954 ff.", also die hier häufig als "FGHB" herangezogene Vorschriftensammlung, lediglich auf eine Zeilenbreite von 10,5 cm bringt und obendrein wesentlich lesbarer und auf besserem Papier gedruckt ist.

Doch dies sind Äußerlichkeiten, die zunächst einmal nur verdeutlichen sollen, daß die rein technische Auseinandersetzung mit den "Amtsblättern" des Staatsrats nicht gerade angenehm ist.

Leider ist auch das (hier ebenfalls herangezogene) "Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des NVK" im gleichen Stil gedruckt wie das Amtsblatt des Staatsrats. Offensichtlich ist hier die gleiche Verlagsanstalt am Werk.

Es hat sich als zweckmäßig erwiesen, die gesamte Serie nicht unter den im chinesischen Recht gebräuchlichen Titel "Verwaltungsrecht" (*xingzhengfa*),<sup>1</sup> sondern unter den weiteren Begriff "Öffentliches Recht" zu stellen, den es als Terminus (etwa im Sinne von "gongfa") zwar nicht gibt, der aber trotzdem angebracht ist, da unter Rubriken wie Politrecht, Sicherheitsrecht, Landwirtschaftsrecht, Wirtschaftsrecht, Sozialrecht, Erziehungsrecht, Medien- oder gar Kulturrecht nicht nur Verwaltungsvorschriften fallen, sondern Bereiche "zwingenden" Rechts in noch weiterem Sinne. Als "Öffentliches Recht" wurden hier alle Regelungen verstanden, die nicht durch Parteivereinbarungen abgeändert werden können.<sup>2</sup>

Das Öffentliche Recht ist nicht zuletzt deshalb so besonders interessant, weil dort jene vielen "kleinen" Normen auftauchen, die für das Leben des Durchschnittsbürgers wesentlich bedeutsamer sind als die mit so viel Aufhebens bekanntgemachten Gesetze vom Zugschnitt eines Patentgesetzes oder einer Zivilprozeßordnung, und weil es hier überdies um Regelungen geht, die trotz ihrer Bedeutung für den Alltag zumeist in noch keine westliche Sprache übersetzt worden sind, so daß sie bei Abhandlungen westlicher Beobachter häufig ganz außer Betracht bleiben.

## 2. Gibt es ein eigenständiges Öffentliches Recht der VR China?

### 2.1. Aus rechtsvergleichender Sicht

#### 2.1.1. Fünf (mögliche) Stufen einer Entwicklung Öffentlichen Rechts

Handelt es sich bei dem empirisch vorliegenden Bestand von Vorschriften um Öffentliches Recht/Verwaltungsrecht oder eher um "Verwaltungstechnik" im nichtjuristischen Sinne? Nur dort, wo dem Staatsinteresse ein rechtlich umschriebenes Individualinteresse entgegentritt, kann ja von Öffentlichem Recht die Rede sein. Daran fehlt es z.B. in einer Gesellschaft, die alles, was

im Staatsinteresse zweckmäßig ist, deshalb auch schon als rechtmäßig betrachtet. So gesehen gab es beispielsweise im Zeitalter der europäischen absoluten Monarchie, d.h. also des "Polizeistaats", genaugenommen kein Öffentliches oder Verwaltungsrecht; konnte doch der absolute Herrscher, also das Subjekt der Gesetzgebung, jederzeit das Recht für jeden Einzelfall abändern, so daß ein obrigkeitliches Handeln, das als Verwaltungsakt rechtswidrig war, als Gesetzgebungsakt sofort wieder Rechtmäßigkeit erlangte.<sup>3</sup>

Erst mit Beginn des konstitutionellen Staates verschwand in Europa die absolute Macht des Landesherrn, nachdem einerseits die Gewaltenteilung eingeführt und damit eine "Selbstbindung des Staats" sowie die Gesetzmäßigkeit der Verwaltung ermöglicht und andererseits dem Staatsbürger subjektive öffentliche Rechte zugestanden worden waren. Staatsphilosophisch wurde dieser Anspruch erstmals von Montesquieu, verwaltungsrechtlich-juristisch von Otto Mayer angemahnt, welcher letzterer mit Hilfe seiner "juristischen Methode" die Scheinwerfer weg von der Machtausübung des Herrschers hin auf eben jene Schranken lenkte, die dieser Machtausübung entgegenstehen. Öffentliches Recht hat seitdem eher mit den Abwehrrechten des Bürgers, als mit den Souveränitätsrechten der Staatsmacht zu tun. Die Frage richtete sich jetzt nicht mehr darauf, was der Staat kann, sondern was er darf. Dieses Dürfen aber wurde durch Recht und Gesetz definiert. Indem das staatliche Handeln unter den "Vorbehalt des Gesetzes" gestellt wurde und alle Verwaltung von nun an "gesetzmäßig" und berechenbar sein mußte, konnte der "Rechtsstaat" zutage treten. Ganz in diesem Sinne auch wurde, wie in der vorliegenden Serie bereits ausgeführt,<sup>4</sup> der Polizeibegriff neu definiert: "Polizei" war jetzt nicht mehr dazu da, das Staatsinteresse positiv durchzusetzen, also notfalls sogar Wohlfahrt (im Sinne von Gesundheits-, Sitten- oder Gewerbepolizei) zu üben, sondern hatte sich nur noch auf die Abwehr von "Gefahren" für den einzelnen Bürger oder für die Gemeinschaft als Ganze zu beschränken. Der Abwehrgedanke war geboren und damit Stufe 1 in einer langen Entwicklung erreicht.

Seine Krönung erfuhr dieser Prozeß durch die Einführung der Verwaltungsgerichtbarkeit, mit deren Hilfe

der einzelne Staatsbürger sich gegen obrigkeitliche Übergriffe notfalls auch *gerichtlich* zur Wehr setzen konnte (Stufe 2).

Anfangs war die gerichtliche Überprüfbarkeit freilich noch durch die "Enumerationsmethode" eingeschränkt, so daß der betroffene Staatsbürger nur gegen solche Staatshandlungen vorgehen konnte, gegen die der Rechtsweg qua lege ausdrücklich zugelassen war. Erst nach dem Zweiten Weltkrieg setzte sich in der westdeutschen Rechtspraxis die *Generalklausel* durch, derzufolge jegliches staatliche Handeln gerichtlicher Nachprüfbarkeit untersteht (Stufe 3).

Die Rechtsweggarantie kann nun allerdings in verschiedener Weise gewährt werden. Im alten deutschen Recht, ebenso wie heutzutage noch in England und Nordamerika, werden Klagen gegen den Staat als Obrigkeit vor demselben Gericht erhoben, wie gegen den Staat als Fiskus. Dies ist die Justizstaats-Option. Anders ist es im kontinentaleuropäischen, vor allem im deutschen Recht: Hier tritt neben die "Ordentliche Gerichtsbarkeit" ein ganzer Fächer von *Spezialgerichten*, darunter die Steuer-, die Patent-, die Sozial- und nicht zuletzt auch die Verwaltungsgerichtsbarkeit (Stufe 4).

Bis 1945 waren als untere Instanzen der Verwaltungsgerichtsbarkeit noch überall Behörden zuständig, so daß hier eigentlich eine Vermischung der Gewalten, nämlich der Exekutive und der Judikative, stattfand. Lediglich die "Oberverwaltungsgerichte" waren von der Exekutive abgehoben und besaßen die für hauptamtliche Gerichte typische Unabhängigkeit. Erst nach 1945 wurden auch die unteren Verwaltungs-"Gerichte" aus der Administrative herausgelöst und zu echten Rechtsprechungsorganen umfunktioniert. Damit war die *Verwaltungsgerichtsbarkeit der ordentlichen Gerichtsbarkeit endgültig gleichgestellt*. Die Gesamtheit der allgemeinen und der Spezialgerichte wurden zu einer *echten dritten* ("rechtssprechenden") *Gewalt* (Stufe 5). Als echte Rechtsprechungsorgane dürfen die Verwaltungsgerichte nur die Rechtmäßigkeit des exekutiven Handelns, nicht aber dessen Zweckmäßigkeit (sog. "Ermessen") nachprüfen.

### 2.1.2.

#### Nachvollzug des Fünf-Stunden-Prozesses auch im Öffentlichen Recht der VR China?

Diese etwas längeren Ausführungen über die Entwicklung des Öffentlichen Rechts in Deutschland, von dem China ja so viele Anleihen übernommen hat, war nötig, um Elemente und Kriterien zu gewinnen, mit denen sich parallele Entwicklungen der chinesischen Rechtsordnung beurteilen und einordnen lassen.

Hat das reformerische China die oben für das deutsche Recht aufgezeigten fünf Entwicklungsstufen in seiner ganzen Breite nachvollzogen, ist es dort bei Teillösungen geblieben oder hat es Eigenentwicklungen gegeben?

Stufe 1, nämlich die Sensibilisierung des Gesetzgebers - und eines kleineren Rechtsadressatenkreises - für die Notwendigkeit des Abwehrgedankens, also eines "Rechtsvorbehalts", ist erst Anfang der achtziger Jahre erreicht worden. Da es für den Durchschnittschinesen allerdings nach wie vor fast unvorstellbar zu sein scheint, daß "der Bürger gegen den Beamten klagt" (min gao guan) kann, bedurfte es langwieriger Diskussionen, ehe sich die neuartige Vorstellung auch in Rechtsnormen umsetzen konnte.

Noch während der Mao-Jahre hatten Identitätsvorstellungen geherrscht, d.h., man war davon ausgegangen, daß zwischen dem "Volk" und der Führung (d.h. dem Staat des "Volkes" sowie der Partei der "Volkes") keine echten Widersprüche bestünden. Das "Volk" bestand aus jenen "Klassen", die von der KP-Führung als geborene (Arbeiter, Bauern) oder gekorene ("Kleinbürger", "Nationale Bourgeoisie") Bestandteile der gemeinsamen Front anerkannt wurden, während auf der Gegenseite das "Nicht-Volk" stand - also eine Restgröße, deren Bestandteile als "Feinde des Volkes" galten. Mit der vom KPCh-Apparat zumeist höchst willkürlich gehandhabten "Unterscheidung" zwischen "Widersprüchen im Volk" und "Widersprüchen zwischen uns und den Feinden" gelang es, jeden, der sich mit den obrigkeitlichen Anordnungen nicht abfinden wollte, im Handumdrehen ins "Lager der Feinde" zu versetzen. Das Regime sorgte m.a.W., um hier einen Ausdruck Karl Poppers zu verwenden, für eine Selbstversiegelung: Wer nicht für mich ist,

erweist sich allein dadurch schon als Klassenfeind. Mit Hilfe dieser Gleichsetzung von "Volk" und fraglosem Gehorsam wurde auch eine Gleichsetzung von Zweckmäßigkeit und Rechtmäßigkeit erreicht: Was der Führung als zweckmäßig erschien, galt in den ersten drei Jahrzehnten der Volksrepublik nahezu unbefragt auch als rechtmäßig. Vor allem auf Mao Zedong hätte der Spruch "L'état, c'est moi" sehr wohl gepaßt. Aufgrund dieser Selbstversiegelung freilich schottete sich das maoistische China gegen eine Auseinandersetzung mit modernen Anforderungen ab und führte sie schließlich - in den zehn Jahren der Kulturrevolution - im wahrsten Sinne des Wortes ad absurdum.

Nachdem die Maoisten jede, aber auch jede nur irgendwie denkbare Möglichkeit im Verlauf von drei Jahrzehnten durchdekliniert hatten, war auch der Uneinsichtigste zur Erkenntnis gekommen, daß es *so* nicht weitergehen konnte, und daß es Zeit war, neue Wege zu beschreiten. Dies war die Stunde der Reformen.

Vor allem den "radikalen Reformern" um Zhao Ziyang wurde es im Zuge der von ihnen eingeleiteten neuen Wirtschaftspolitik schnell klar, daß wirtschaftliche und politische Reformen nicht voneinander getrennt werden konnten.

Wer sich auf die Selbstinitiative des einzelnen oder einzelner Gruppen beim Wirtschaftsaufbau verläßt, muß ihm auch politische Rechte einräumen. Es verträgt sich einfach nicht mit einem auf "unternehmerische" Qualitäten setzenden System, wenn die Bürokratie Eigeninitiative dadurch bremst, daß sie willkürlich Gewerbekonzessionen versagt, wahllos Gebühren abkassiert oder, wie es in der Praxis häufig geschehen ist, durch gedungene Kräfte die Ladeneinrichtung eines Konkurrenzgeschäfts zertrümmern läßt. Hier müssen sich die Betroffenen wehren können, soll nicht ihre Initiative von vornherein wieder unter bürokratischer Willkür ersticken.

Die maoistische Identitätsthese, die a priori polizeistaatliche Zugriffe ermöglichte, mußte also nolens volens durch eine Dualismus-Praxis abgelöst werden, wie sie übrigens vom Durchschnittschinesen als durchaus "normal" empfunden wird; gehört doch die

Zweiheit von Danwei- und Transdanwei-Bereich zu den ganz alltäglichen Erfahrungen, wie sie übrigens auch in die Forderung der Reformen nach Betriebsautonomie eingegangen sind.

Schon 1980 hatten die Reformen erkennen müssen, daß ohne eine Erneuerung des politischen Systems an Haupt und Gliedern jede wirtschaftliche Innovation ein Wunschtraum bleiben mußte. Untersucht man die verschiedenen Grundsatzdokumente, so wurden fast monoton immer wieder die gleichen fünf Hauptmängel des politischen Systems beim Namen genannt, nämlich "übermäßige Machtkonzentration", Führungspositionen auf Lebenszeit, "patriarchalisches" Denken und Handeln, Bürokratismus und Privilegienwesen. Einzelne Funktionäre, vor allem Parteisekretäre, hätten es sich im Laufe der Jahre zur Gewohnheit gemacht, ohne Rücksicht auf die Basis und ohne gesetzliche Rückbindung nach Belieben zu schalten und zu walten. Zwar lasteten die Reformen die Schuld für diese Entwicklung unablässig der "Kulturrevolution" an, doch lagen die Ursachen wesentlich tiefer, nämlich einmal bei der eigenen chinesischen Tradition, zum andern auch bei dem Anfang der fünfziger Jahre übernommenen stalinistischen Modell, das die polizeistaatlichen Ansätze noch verstärkte.

Schon unter Mao war es zu zahlreichen Maßnahmen gegen Kaderwillkür und Machtmißbrauch gekommen, u.a. zur "Vier-Sauber-Kampagne" (1963-65), vor allem aber zum Dauerexperiment des "Hinunterschickens von Kadern zur körperlichen Arbeit". Das Leitmotiv, das sich durch diese Politik zog, war die Vorstellung, daß Klimastörungen zwischen Staat und Bürger nicht von den politischen Strukturen, sondern vom Fehlverhalten einzelner Funktionäre abhingen, wobei Fehlverhalten weitgehend identisch war mit "Massenferne". Durch körperliche Arbeit könne, so die damalige Vorstellung, ein Bürokrat wieder geläutert, d.h. zum Geist der "Massenlinie" zurückgezogen werden. Begründet war diese Erwartung durch jahrzehntelange praktische Erfahrungen aus den Kampfjahren. Was allerdings in den dreißiger und vierziger Jahren unter Yan'an-Bedingungen noch möglich gewesen war, mußte nicht unbedingt auch noch auf die siebziger und achtziger Jahre passen, zumal sich der

Schwerpunkt des politischen Gestaltungsprozesses inzwischen von den Dörfern in die Städte verlagert hatte und die damaligen Revolutionäre inzwischen längst zu konservativen Parteibürokraten geworden waren. Rückblickend mußte man entdecken, daß die "hinuntergeschickten" Kader sich keineswegs geändert, sondern das "fan-shen" (wörtl.: "Körperumdrehen") lediglich äußerlich mitgespielt hatten. Die "Massen" gewannen trotz des Hinunterschickens Tausender von Funktionären nicht ein Jota mehr an Mitbestimmung, zumal ja auch Mao keineswegs mit gutem Vorbild voranging und gerade in den letzten Jahren seines Lebens die Macht höchst willkürlich auszuüben pflegte.

Unter diesen Umständen mußte sich das Augenmerk der Reformen nicht nur auf die einzelnen Kader, sondern auf das politische System als solches richten. Gefordert wurde nun eine "politische Strukturreform", vor allem beim XIII. Parteitag (1987). Hierbei traten zwei Stichworte in den Vordergrund, nämlich "Demokratisierung" (minzhuhua) und "Vergesetzlichung" (falühua). Beide zielten auf die Überwindung der Identitätsprämisse.

Als Hauptelement zur Demokratisierung der Gesellschaft wurden sieben Maßnahmen beschlossen, nämlich (1) Stärkung der Volkskongresse durch Direktwahl und erweiterte Befugnisse; (2) striktere Trennung von Partei- und Verwaltungsorganen; (3) Dezentralisierung von Entscheidungsbefugnissen durch Verlagerung von Gestaltungsrechten auf die betrieblichen und lokalen Ebenen; (4) Ausweitung der Betriebsautonomie; (5) Reform des Kadernsystems (Wahl, Absetzung, Überprüfung, Pensionierung der Funktionäre); (6) "Institutionalisierung der Konsultation und des Dialogs in der Gesellschaft"; (7) schneller Ausbau des Rechtssystems. Die "Vergesetzlichung" stand unter der Parole, daß die bisherige "Personenherrschaft" (renquan) künftig durch eine "Gesetzesherrschaft" (faquan) ersetzt werden solle. Dementsprechend begann mit dem Startpunkt 1. Juli 1979 ein gesetzgeberischer Parforcegang, der seither eher zu- als abgenommen hat. Unter den neuen Rechtsbestimmungen fanden sich auch viele Gesetze und Verordnungen, die dem Schutz des Bürgers gegenüber potentieller staatlicher Willkür dienen sollten, sei es nun das

Strafgesetzbuch von 1979, das präzise Straftatbestände aufstellte, seien es Wahlgesetze oder aber Prozeßnormen, wie z.B. die Strafprozeßordnung und die Zivilprozeßordnung.

Inzwischen wird auch ganz selbstverständlich von der "Gesetzmäßigkeit" (zunshou falü) der Verwaltung gesprochen. Ausgangspunkt dafür ist Art. 5, Abs. 3 der Verfassung von 1982, demzufolge "alle Staatsorgane und Streitkräfte, alle politischen Parteien und gesellschaftlichen Organisationen sowie alle Betriebe und Institutionen die Verfassung und die Gesetze einhalten müssen. Jede Handlung, die der Verfassung oder den Gesetzen zuwiderläuft, muß untersucht werden. Keine Organisation und kein Individuum darf das Privileg genießen, die Verfassung und die Gesetze zu überschreiten" - letzteres offensichtlich eine Lex Mao.

Die Vorgängerverfassungen von 1975 und 1978 waren noch weit davon entfernt gewesen, eine solche Gesetzmäßigkeitsklausel zu enthalten. In Art. 18 der Verfassung von 1978 hatte es vielmehr geheißen, daß "der Staat das sozialistische System schützt und jede landesverräterische und konterrevolutionäre Tätigkeit sowie die neuentstandenen bürgerlichen und anderen üblen Elemente bestraft". Nicht eine Rechts-, sondern eine Gesellschaftssystem-Garantie war hier also ausgesprochen!

Wenn das Verwaltungshandeln fortan unter Gesetzesvorbehalt stehen sollte, so hieß dies logischerweise, daß der Bürger Rechte in Anspruch nehmen konnte, während die Obrigkeit sich auf Bereiche zurückziehen hatte, die durch präzise Zuständigkeiten abgegrenzt waren.

Bereits der "Vater der chinesischen Republik", Sun Yixian, hatte in seiner "Grundlehre von den Volksrechten" (minquanzhuyi) gefordert, daß das Volk vier Rechte (Wahl, Absetzung, Gesetzesinitiative und Referendum), die Regierung aber fünf Rechte ausüben solle, nämlich Gesetzgebung, Verwaltung, Rechtsprechung, Beamtenprüfung und Kontrolle, wobei die ersteren drei Kategorien der westlichen Gewaltenteilungstradition entstammen, während die beiden letzteren autochthon-chinesischen Ursprungs waren und an die Tradition der Staatsprüfungen sowie des Zensorats an-

knüpften. Die vier Bürgerrechte sollten institutionell von der Nationalversammlung, die fünf Gewalten der Regierung dagegen von je einem sog. Yuan (Reichsamt) ausgeübt werden. Sun liebte den Vergleich der Republik mit einer Fabrik: Der Präsident fungiere als Direktor, die Regierung stelle die Arbeiterschaft, das Volk besitze die Aktien. Alle seien aufeinander angewiesen und sollten miteinander harmonisieren, vor allem aber darauf verzichten, durch Klassenkämpfe oder durch Streiks sich das Leben schwerzumachen.

Diese Klassenkampfangst nun war den KPCh-Kommunisten fremd. Um so näher stand ihnen - als Chinesen - andererseits der Gleichgewichtsgedanke, der ein uralter Bestandteil der chinesischen Tradition ist und der sich sowohl gegen eine Überkonzentration der Macht an der Spitze (= "Hegemonismus", baquanzhuyi) als auch gegen eine übermäßige Demokratisierung (= "Anarchie", luan) wendet, also Ausgleich zwischen beiden fordert. (Unter Mao war immer wieder betont worden, daß nicht Gewaltenteilung, sondern gerade umgekehrt Gewalanhäufung wünschenswert sei. Gehöre es doch zu den Hauptmerkmalen eines sozialistischen Staates, daß dort das Volk unbeschränkt über sich selbst herrsche und gleichzeitig den Feinden des Volks mit den "Mitteln der Diktatur des Proletariats" das Handwerk lege.)

Die Gewaltenteilungsidee hat sich seit Mitte der achtziger Jahre in der reformerischen Diskussion in mehrfacher Weise durchgesetzt, nämlich zum einen in Form der Trennung zwischen KP- und Administrativgewalt, zum andern in Form der Reinstitutionalisierung einer rechtsprechenden Gewalt.

Dem Trennungspostulat zufolge darf die Partei in Zukunft nur noch Rahmenvorschriften erteilen und lediglich an den Tangenten eines Betriebs, einer Nachbarschaft, einer Fakultät oder einer anderen Danwei Kontrolle ausüben, sich jedoch nicht direkt in deren innere Belange einmischen.

Was die westliche Vorstellung von einer Dreiteilung der Gewalten angeht, so findet sie nur beschränkt Anklang. Erwähnt wurde bereits die Wiederherstellung der Justiz nach den kulturevolutionären Rückschlägen sowie

die Renaissance der Gesetzgebung, die vor allem 1979 einsetzte. Allerdings ist der Löwenanteil der neuen Rechtsnormen, wie in den vorausgegangenen Untersuchungsabschnitten ausführlich dargelegt, nicht vom eigentlichen Gesetzgeber, nämlich dem Nationalen Volkskongreß, sondern von der Exekutive, d.h. vom Staatsrat und seinen Untergliederungen erlassen worden. Umgekehrt ergehen freilich typische Exekutivaufgaben, wie der Erlass von Fünfjahresplänen oder aber die Verabschiedung von Haushalten, auf gesetzgeberischem Weg. Nicht zu vergessen schließlich, daß Verwaltungsbehörden - neben Privatleuten - intensiv mit Schlichtungsarbeiten befaßt sind, so daß am Ende für die eigentliche Rechtsprechung nur wenige Streitfälle verbleiben. Überall finden hier also Überschneidungen statt, so daß von einer klaren Gewaltentrennung nirgends die Rede sein kann; gleichwohl zeigt ein Vergleich mit den Jahren vor 1949, vor allem aber mit dem Jahrzehnt der Kulturrevolution, daß sich im reformerischen Zeitalter beachtliche Fortschritte auf dem Wege der Gewaltenteilung - und damit auch des Schutzes für den einzelnen - ergeben haben.

Noch ein dritter Weg der Gewaltentrennung wurde versucht, der übrigens deutlich macht, daß es bei den chinesischen "Teilungs"-Ansätzen weniger um Montesquieuische Gedankengänge zugunsten des Individualschutzes als vielmehr um Gleichgewichtsperspektiven geht. So hatte Hu Yaobang Mitte der achtziger Jahre versucht, eine Neugewichtung bei den KP-Spitzenorganen herbeizuführen. Danach sollte das oberste Stockwerk der KPCh künftig von drei gleichberechtigten Gremien besetzt werden, nämlich vom ZK, von der ZK-Kontrollkommission und von der (ganz mit Senioren besetzten) ZK-Beraterkommission, wobei die drei Gremien zueinander in Balance stehen sollten. Gleichzeitig wagte Hu den Versuch, das Politbüro abzuschaffen und dessen Entscheidungsfunktion auf ein Ständiges Komitee des ZK zu übertragen, während die laufende Arbeit dem (fast ausschließlich mit Reformen besetzten) ZK-Sekretariat überlassen bleiben sollte. Zwar konnten sich diese vom leninistischen Standpunkt aus horrenden Forderungen nicht durchsetzen, doch wurde immerhin die Position des "Vorsitzenden" abgeschafft und gleichzeitig die

Macht des Politbüros durch Stärkung der Parteikontrollausschüsse sowie durch Schaffung der ZK-Beraterkommission etwas relativiert. Auch die Wiederbelegung des Sekretariats sowie die Wiedereinsetzung eines Generalsekretärs lagen auf der Linie dieses "Gewaltenteilungs"-Denkens, das, wie gesagt, nicht nur auf die Parteireform, sondern auf die Reform des Öffentlichen Rechts insgesamt abfärbte.

Anfang der neunziger Jahre ist der damals eingeleitete Gärungsprozeß des chinesischen Rechts noch lange nicht beendet. Zwar sind Partei und Staat für den einzelnen Bürger in der Zwischenzeit erheblich berechenbarer geworden als noch in den Jahren Mao Zedongs, doch kam es zwischenzeitlich immer wieder zu Rückschlägen, vor allem in Krisensituationen. Hätte es dazu noch eines Beweises bedurft, so hätte ihn das rechtswidrige Durchgreifen gegen die Studenten am 4. Juni 1989 erbracht. Zumindest aus drei Gründen blieb der damalige tatbestandsmäßige Massenmord ohne Rechtfertigung: Zum einen waren die Verhandlungsmöglichkeiten zwischen Staat und Demonstranten nicht ausgeschöpft, zum zweiten unverhältnismäßige Mittel eingesetzt und zum dritten Militärverbände für typische Polizeiaufgaben eingesetzt worden.<sup>5</sup>

So gesehen ist das chinesische Recht auch jetzt noch auf weite Strecken hin ein Schönwetterphänomen. Der Unterschied zu früher besteht allerdings darin, daß die alte Unschuld verlorengegangen ist und daß die Führung nach dem 4. Juni sich gezwungen sah, die Massentötungen nicht etwa zu rechtfertigen, sondern sie vielmehr schlicht zu leugnen: Nach offizieller Darstellung ist auf dem Tiananmen-Platz in der fraglichen Nacht kein einziger Demonstrant erschossen worden!

Das Öffentliche Recht mag also zwar immer noch krisenanfällig sein, doch ist der Abwehrgedanke gleichwohl mächtig erstarkt.

Ein Gebiet allerdings, auf dem die VR China vermutlich noch lange hinter rechtsstaatlichen Grundvorstellungen her hinkt, ist das Polizeiwesen. Wie in Teil VI dieser Serie ausgeführt, kommt es auch heute noch kaum jemandem in den Sinn, die Polizei auf reine Gefahrenabwehr zu beschränken; statt dessen bleibt ihr ein weiter Aufgabenbereich erzieherischer und "wohlfahrts-politischer" Art anvertraut.

Trotz solcher Einschränkungen kann von einer zögernd einsetzenden "Gesetzmäßigkeit der Verwaltung" durchaus die Rede sein.

Stufe 2 (Nachprüfbarkeit durch Gerichte: Lange Zeit konnten die in der Verfassung von 1982 - und übrigens auch schon in den früheren Grundgesetzen - so großzügig gewährten Rechte vom Bürger nicht eingeklagt werden, da es weder eine Verfassungs- noch eine Verwaltungsgerichtsbarkeit gab und da sich auch erfahrungsgemäß die Ordentlichen Gerichte hier kaum als hilfreich erwiesen. Einziges Mittel war die Petition, die allerdings - angesichts der allgemeinen Unberechenbarkeit des damaligen Staats- und Partei-Verhaltens - höchstens punktuell nutzte und allenfalls gegen subalterne Funktionäre Aussicht auf Erfolg versprach, so daß von einer wirklichen richterlichen Überprüfbarkeit behördlichen Verhaltens nicht die Rede sein konnte.

Hier hat sich seit Erlass des Verwaltungsprozeßgesetzes vom 4.4.1989 einiges geändert. Das neue Gesetz umfaßt 75 Paragraphen und ist in 11 Kapitel eingeteilt (Allgemeines, Zulässigkeit, Zuständigkeit, Beteiligte, Beweise, Klageerhebung und Zulässigkeitsklärung, Verhandlung und Urteil, Vollstreckung, Schadensersatz, Auslandsbezug, Ergänzungen).<sup>6</sup> "Um zu gewährleisten", heißt es in § 1, "daß die Volksgerichte in Verwaltungssachen korrekt und unverzüglich befinden, um die Rechte der Bürger, der juristischen Personen und der sonstigen Organisationen zu schützen, und zur Wahrung und Kontrolle dessen, daß die Verwaltungsbehörden die Verwaltungskompetenzen gemäß dem Recht ausüben, wird auf der Grundlage der Verfassung (gemeint ist hier Art.41) dieses Gesetz erlassen." Die Klagebefugnis steht solchen natürlichen und juristischen Personen zu, die behaupten, daß ihre Rechte und Interessen von Verwaltungsbehörden verletzt worden sind (§ 2). Zu überprüfen ist die "Rechtmäßigkeit des Verwaltungsakts" (§ 5), d.h. der "konkreten Verwaltungshandlung" (juti xingzheng xingwei). Gegen "abstraktes Verwaltungshandeln", gegen "Verwaltungsvorschriften" (xingzheng fagui) und gegen "Verwaltungsordnungen" (xingzheng guizhang) ist keine Klagebefugnis gegeben.

Prüfungsmaßstab für die Feststellung, ob behördliches Handeln "gesetzmäßig" ist, sind Gesetze (falü), "Rechtsvorschriften" (fagui) und "lokale Rechtsvorschriften" (difangxing fagui) (§ 52). Auch "Verwaltungsvorschriften" (guizhang) können als Prüfungsgrundlage dienen, doch hat das Gericht bei Zweifeln über die Vereinbarkeit einander widersprechender Vorschriften beim Staatsrat im Interpretation nachzusuchen (§ 53). Die Frage, ob Verwaltungsverordnungen wirklich als Beurteilungsmaßstab herangezogen werden sollen, war während der Entwurfsdebatte zum Gesetz heftig umstritten.<sup>7</sup>

Zumindest nach dem Wortlaut des neuen Gesetzes ist damit jedes Verwaltungshandeln gerichtlich überprüfbar geworden.

Stufe 3: Zu einer Generalklausel hat sich der Gesetzgeber freilich nicht entschließen können. Vielmehr gilt das Enumerationsprinzip, dem in § 11 Rechnung getragen wird, wobei 8 Einzelfälle aufgezählt sind. Auch in anderen Gesetzen oder Rechtsvorschriften kann die Einklagbarkeit ausdrücklich stipuliert werden. Nicht anfechtbar sind gemäß § 12 alle im Rahmen der Landesverteidigung und der Außenpolitik getroffenen Staatsakte, ferner Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsverordnungen oder von einer Verwaltungsbehörde mit genereller Bindungswirkung erlassene Beschlüsse, des weiteren keine behördlichen personalpolitischen Entscheidungen und schließlich auch keine Verwaltungsakte, von denen gesetzlich bestimmt ist, daß die Verwaltungsbehörde rechtskräftig entscheidet. An Klagearten kommen die Anfechtungs-, die Verpflichtungs- und die Schadenersatzklage in Betracht. Das Gericht kann nur über Rechts-, nicht dagegen über Ermessensfragen entscheiden.<sup>8</sup>

Stufe 4: Das neue chinesische Verwaltungsprozeßgesetz hat eine Zwischenlösung zwischen der angloamerikanischen Justizstaatsoption und der deutschen Verwaltungsgerichtsoption getroffen. Während im englischen und amerikanischen Recht der Staat als Obrigkeit vor demselben Gericht verklagt werden kann wie der Staat als Fiskus, tritt, wie oben bereits erwähnt, im kontinentaleuropäischen, vor allem im deutschen Recht eine Trennung ein: Der Staat als Fiskus hat sich vor

der Justiz, der Staat als Behördenträger vor dem Verwaltungsgericht zu verantworten.

In der neuen chinesischen Rechtsordnung sind die "Verwaltungsspruchkammern" Teile der allgemeinen Volksgerichte (§ 3). Generell heißt es, daß "die Volksgerichte die Gerichtsbarkeit in Verwaltungssachen gemäß dem Recht unabhängig ausüben" und zum Zweck der Judizierung von Verwaltungssachen eigene "Verwaltungsspruchkammern" einrichten. Der Gesetzgeber traute den allgemeinen Gerichten also grundsätzlich durchaus die Behandlung des kaleidoskopartigen Öffentlichen Rechts zu. Dieses große Vertrauen wird jedoch z.T. dadurch wieder zurückgenommen, daß dann am Ende doch wieder einer speziellen Verwaltungskammer die Rechtsprechung zugeschoben wird. Bereits bis zum Sommer 1989 waren Verwaltungsspruchkammern am Obersten Gericht, bei den 21 Gerichten der Oberstufe, bei 224 Gerichten der Mittelstufe und bei 1.154 Gerichten der Grundstufe eingerichtet worden,<sup>9</sup> womit fast die Hälfte aller Gerichte bereits über spezielle Verwaltungsspruchkammern verfügten.

Stufe 5: Schließlich ist die Verwaltungsgerichtsbarkeit, anders als in der deutschen Rechtsordnung von 1945, ganz der *dritten Gewalt* anvertraut, wird also nicht einmal auf der untersten Ebene noch von Verwaltungsbehörden wahrgenommen (§§ 13 ff.). Zwei Instanzen stehen zur Verfügung. Für Verwaltungssachen erster Instanz sind die Volksgerichte der Grundstufe zuständig, während für Patent- und Zollsachen sowie für eine Reihe weiterer "wichtiger und komplizierter Fälle" die Volksgerichte mittlerer Stufe erstinstanzlich tätig werden. Bei Rechtsmitteleinlegung entscheiden die Volksgerichte der nächsthöheren Stufen (§§ 58 ff.).

Ebenso wie deutsche Verwaltungsgerichte können auch die chinesischen Rechtsprechungsorgane bei Verwaltungssachen nur Rechts-, nicht aber Ermessensüberprüfungen vornehmen.

Es muß sich erst noch erweisen, ob die universale gerichtliche Überprüfbarkeit, die durch das neue Gesetz theoretisch zugelassen ist, auch in der Praxis Verwirklichung findet. Immerhin ist anzuerkennen, daß die Legislative mit

dem neuen Gesetz über ihren eigenen Schatten gesprungen ist und einen völlig neuen Abschnitt in der chinesischen Rechtsgeschichte eingeleitet hat. Wie schwer sich alle Beteiligten bei dieser Geburt getan haben, geht aus der langen Beratungszeit (1985-1989), nicht zuletzt aber auch aus der Tatsache hervor, daß der ursprüngliche Entwurf und das endgültige Gesetz erheblich voneinander abweichen.<sup>10</sup> Außerdem soll das Gesetz erst am 1.10.1990 in Kraft treten - ein weiterer Beweis für die Zurückhaltung, die gegenüber dieser Neueinführung besteht.

## 2.2. Aus historischer Sicht

### 2.2.1. Rechtsverdrängungsmechanismen traditioneller Herkunft

#### 2.2.1.1. Li contra Fa

2000 Jahre lang galt nicht das "Regieren durch Gesetze", sondern das "Regieren durch die Sittenordnung" als Ideal. Aus diesem Grunde auch wurden beispielsweise die Amtswalter primär nicht gesetzlich, sondern vielmehr moralisch im Sinne des Konfuzianismus geschult - und staatlich geprüft. Ritusprudenz, nicht Jurisprudenz war das Ziel. Die chinesische Gesellschaft wurde deshalb auch weniger durch Justiz und Administration, als vielmehr durch das gute Vorbild des jeweiligen Vorstands in der Familie, in der Sippe, im Kreis und im Reich gesteuert. China war insofern auch eine pädagogische - nicht etwa eine rechtliche - Provinz.

Diese "Li"(Moral)-Orientiertheit verweist das Recht (fa) ins zweite Glied. Charakteristisch für die traditionelle Gesellschaftsordnung war die weitgehende Ungeschiedenheit von Recht und Sitte, von Zivil- und Strafrecht sowie von Gesetzgebungs-, Justiz- und Administrationsgewalt. Es fehlte an einem eigenständigen Juristenstand und an einer spezifischen Rechtswissenschaft. Zuerst kam das Li und erst dann, mit großem Abstand, das Recht, wobei wiederum das Strafrecht mit Abstand an der Spitze stand.

Von einem selbständigen "Gelten", das dem westlichen Recht sein Pathos verleiht, konnte im traditionellen China keine Rede sein. Das Recht war insofern nicht autonom, sondern hetero-

nom. Eine gestohlene Sache war also beispielsweise nicht deshalb zurückzugeben, weil es in einem "§ 985 BGB" so vorgeschrieben gewesen wäre, sondern weil diese Rückgabe den moralischen Standards entsprach. § 985 wäre hier lediglich als ein zusätzlicher Beweis für dieses moralische Gelten herangezogen worden!

Obwohl China in der Zwischenzeit präzise Rechtsbestimmungen nach westlichem Muster erlassen hat, lauten die - als solche unausgesprochenen - Maximen beim Zivilrecht: "Nicht juristisch, sondern anständig", beim Strafrecht: "Nicht juristisch, sondern exemplarisch" und beim Öffentlichen Recht: "Nicht juristisch, sondern praktisch".

Recht ist also nach alledem nicht der "Weisheit letzter Schluß", sondern wird durch die Praxis immer wieder relativiert.

#### 2.2.1.2. Personalismus statt Rechtsbeziehungen

Die Wirkung des Rechts in der VR China wurde von Anfang an eingeschränkt durch das schon gleich nach 1949 einsetzende, überall zu beobachtende Ausufernd personeller Beziehungen (guanxi). Kein Wunder, daß eine der reformerischen Hauptforderungen in den Jahren 1979 ff. auf die Ablösung der Personen- durch eine Rechtsherrschaft hinauslief. Aber auch Anfang der neunziger Jahre hat die "Person" immer noch Vorfahrt vor dem Recht.

Lange Zeit sind für das sinokommunistische System drei Eigenschaften - KP-Führung, Zentralismus und Planwirtschaft - als Hauptcharakteristika hervorgehoben worden, während alle Hinweise darauf, daß personelle Überlegungen doch wesentlich stärker wirkten als formale Prozeßabläufe oder gar Sachzwänge, als Fehlinterpretation "bürgerlicher Wissenschaftler" abgetan wurde. Vorwürfe dieser Art tauchten vor allem während der Kulturrevolution auf, und zwar nicht nur von offiziell-chinesischer Seite, sondern auch von Kollegen im eigenen Land, die sich für "links" erklärt hatten.

Wer sich freilich mehr mit der chinesischen Wirklichkeit als mit dem offiziellen Erklärungsverhalten der chinesischen Nomenklatura beschäftigt, wird schnell merken, daß Fraktionen, Cliquen und persönliche Beziehungen

überall im politischen System Chinas gegenwärtig und höchst wirkungsmächtig sind. Es interessiert hier nicht eine präzise definitorische Abgrenzung zwischen "Clique" (pengdang) und Fraktion (pai) - man mag die erstere eher als personenorientierte, die letztere eher als sachinteressenorientierte Gruppierung bezeichnen -, Tatsache ist, daß personalistische Erwägungen und nicht etwa rechtliche Gesichtspunkte im Vordergrund stehen. Mit Liu<sup>11</sup> kann man, je nach dem "obersten Patron", zwischen nationalen, regionalen und lokalen Cliquen sowie zwischen Fraktionen im Parteizentrum und auf der nationalen sowie der subnationalen Ebene differenzieren. Auch einer noch weitgehenderen Ausdifferenzierung sind kaum Grenzen gesetzt; man kann beispielsweise unterscheiden zwischen "Radikalen" und "Pragmatikern", zwischen persönlichen Günstlingen des jeweiligen Parteiführers und dessen Gegnern oder zwischen Cliquen, die sich um bestimmte Ministerien herum kristallisieren, und deren Widersachern; fast immer geben hier Guanxi-Überlegungen den Ausschlag für "Sachentscheidungen" in der einen oder anderen Richtung. Angehörige einer Clique oder einer Fraktion pflegen sich mit dem Präfix "lao" ("Alter...") zu betiteln und beweisen schon dadurch Vertraulichkeit.

Die Cliquenverbundenheit hat traditionelle Verwandtschaftserwägungen keineswegs in den Hintergrund treten lassen. Die "Verwandtschaft" (qinbang) spielt bei allen Personalkonstellationen eine wichtige Rolle, und zwar bis hinein in die Parteispitze: Man denke etwa an die für strenge Leninisten zunächst schwerbegreifliche Tatsache, daß Mao gegen Ende seines Lebens versuchte, seine Verwandtschaftsclique, angefangen von der eigenen Ehefrau Jiang Qing über seinen Neffen, den in der Provinz Liaoning kommandierenden Mao Yuanxin bis hin zum Schwiegersohn Yao Wenyan und anderen persönlich ausgewählten Cliquenmitgliedern, zu Nachfolgern zu bestellen - einige von ihnen gehörten später bekanntlich zur "Viererbande"! Auch auf niedrigerer Ebene lassen sich überall solche "Hornissennester" (mafengwo) ausmachen, die durch Verwandtschaftsbeziehungen und Clientelismus aufs solideste zusammengefügt sind. Dies wurde besonders deutlich im Zusammenhang mit einem 1983 wegen Unterschlagungs- und Bestechungsde-

## CHINA aktuell

likten verurteilten - und hingerichteten - Kader aus der Provinz Guangdong, Wang Zhong, der seine trüben Geschäfte mit Hilfe von drei Netzen, nämlich seiner Verwandtschaft, seiner Clique und einem Klientelverhältnis zu einem in der Parteihierarchie hoch angesiedelten "Patron" (houtai) über viele Jahre hin geführt hatte.<sup>12</sup>

Klientelbeziehungen reichen bis in die Spitzen der Partei hinein. Besonders berühmt geworden ist die Verbindung zwischen Mao Zedong und dem Parteisekretär jener Produktionsbrigade von Dazhai, die den chinesischen Bauern jahrelang als Modell vor Augen gehalten wurde. Zwischen beiden bestand, wie Liu<sup>13</sup> nachweist, ein klassisches Herren-Vasallen-Verhältnis, das die drei typischen Merkmale des Klientelismus enthielt, nämlich (1) Ungleichheit zwischen beiden Seiten, (2) wechselseitige Treue und (3) häufige Begegnungen.

Eng verknüpfte "Seilschaften" haben sich vor allem in der VBA herausgebildet. Beginnend mit dem Jahr 1927 entstanden z.B. fünf große militärische Loyalitätsgruppen, die trotz zahlreicher Neugliederungen (1927-37: Marscharmeen, 1937-45: Bewegliche Divisionsverbände, 1945-54: Feldarmeen, 1954-61: Gliederung nach Sowjetmodell, 1961 ff.: Lin Biao-Reformen) bis zum personal-politischen Großreinemachen d.J. 1985 erhalten blieben. Die Offiziere/Politiker mit "Lin Biao-Stammbaum" hatten z.B. das Signum: "1.Marscharmee - 136.Division - 4.Feldarmee". Sie stiegen mit ihrem "Patron" 1966 ff. kometengleich nach oben und verschwanden ebenso schnell wieder mit dem Sturz Lins 1971.

Nach wie vor allem aber hängt die Ernennung von Funktionären formell zwar von der zuständigen Parteikommission, de facto aber dann doch wieder von der Gunst einzelner Spitzenfunktionäre ab.

Mit der von den Reformern geforderten "Dezentralisierung" der Personalpolitik bedürften örtliche Kader nicht mehr der Zustimmung von Parteikomitees in Betrieben und Verwaltungen, sondern würden unter mehreren Kandidaten in geheimer Wahl bestimmt. Wahl nach rechtlich-prozeduralen Regeln aber bedeutet bessere rechtliche Kontrolle über den betreffenden Funktionär.

Einstweilen besteht wenig Aussicht, daß sich diese Forderungen in Wirklichkeit umsetzen.

Der bereits von der chinesischen Tradition her starke Personalismus wurde übrigens durch einige leninistische Praktiken noch einmal verstärkt, so z.B. durch den Brauch, daß ein leitender Posten in Wirtschaft und Gesellschaft automatisch zur Mitgliedschaft in hohen Parteigremien führt.

Wo personalistische Muster dieser Art zum Alltag gehören, ist es um die Wirkungsmächtigkeit des Rechts nicht gerade günstig bestellt: Weder erfolgen Entscheidungen auf rechtlicher Basis noch sind solche Entscheidungen rechtlich kontrollierbar.

## 2.2.1.3.

**Sozialisierung des Denkens statt Verrechtlichung**

Mit konfuzianischen Einflüssen hängt auch die Subjektivierung des Revolutionsprozesses zusammen, die vor allem für die maoistische Revolution so typisch war. Zwar klingt es höchst marxistisch, wenn Mao darauf hinweist, daß das "gesellschaftliche Sein der Menschen ihr Denken bestimmt". Im gleichen Atemzug jedoch fährt er ganz im Sinne der konfuzianischen Tradition - fort, daß "die richtigen Ideen, sobald sie von den Menschen beherrscht werden, sich in eine materielle Gewalt verwandeln, welche die Gesellschaft und die Welt umgestaltet".<sup>14</sup> Diese Grundüberlegung durchzieht das Lebenswerk des "Vorsitzenden" wie ein roter Faden und läßt sich letztlich auf die Formel bringen, daß es weniger auf die Sozialisierung der Produktionsmittel als vielmehr auf die Sozialisierung des Denkens ankommt. Die Hundert-Blumen-Kampagne, die Sozialistische Erziehungsbewegung, die Kulturrevolution - all dies sind prometheisch angelegte Versuche der Gehirnwäsche, ja der Gehirnopration. Mao empfiehlt, sich aus der "Versklavung" durch die Wirklichkeit zu befreien. Der Glaube an die Fähigkeit der organisierten Massen, mit jedem Feinde fertig zu werden, kennt nach seiner Meinung nur ein einziges Hindernis, nämlich das Fehlen eben dieses Willens. Konsequenz war es unter diesen Umständen auch, daß die Klassenposition des einzelnen nicht von seiner objektiven Herkunft, sondern vielmehr von seiner Gesinnung abhängig gemacht wurde: Der Gesinnungsproleta-

rier trat hier m.a.W. an die Stelle des Abstammungsproletariers. Sogar hier wirkte paradoxerweise die konfuzianische Tradition nach, insofern sie nämlich davon ausgeht, daß jeder Mensch erziehbar ist. Ein "Abweichler" braucht deshalb nicht - wie bei Stalin - physisch liquidiert zu werden; vielmehr genügt es, seine falsche Einstellung zu liquidieren und ihn wie "einen Patienten zu heilen".

Sentenzen dieser Art waren vor allem während der Kulturrevolution gang und gäbe. Besonders das damals neu aufkommende Vokabular redete eine deutliche Sprache. In den Mittelpunkt rückte beispielsweise die Forderung, sein "eigenes Selbst zu bekämpfen und den Revisionismus zu kritisieren" (dousi pi xiu). Weitere Formeln lauteten "Bekämpfe das Wort 'Ich'" (doudao wo zi) oder "Zertrümmere das Zeichen 'Ich'" (yasui wo zi). Die Gefahren eines Rückfalls in alte Verhaltensweisen gehen, wie Ausdrücke dieser Art nahelegen, ganz vom Denken des einzelnen aus und sind nicht etwa das Resultat äußerer objektiver Bedingungen. Alles Objektive löst sich hier in der Säure des Subjektivismus auf. Sogar die Revolution konnte deshalb nichts anderes sein als ein hauptsächlich bewußtseinsmäßiger (juewu) Umwandlungsprozeß. Auf derselben Linie lag das Postulat, daß der Mensch wichtiger sei als Waffenbesitz, daß das politische Bewußtsein dem fachmännischen Können vorgehe und daß überhaupt ein Individuum ohne richtigen politischen Standpunkt wie ein Mensch ohne Seele sei. Am Ende wurde aus dem marxistischen Materialismus ein "maoistischer Idealismus".

Subjektivierung hat auch insofern überall um sich gegriffen, als zwei der Hauptmobilisierungsmöglichkeiten, mit denen andere Gesellschaften zu operieren pflegen, im China Mao Zedongs offiziell verpönt waren, nämlich einerseits "materielle Anreize", die als "ökonomistisch" abgelehnt wurden, und andererseits Strafen, die, wie bereits ausgeführt, nur den "Feinden des Volks" gegenüber angebracht waren, nicht dagegen zur Lösung der "Widersprüche innerhalb des Volks" beitragen konnten, die, wie es offiziell hieß, ausschließlich mit erzieherischen Mitteln - also wiederum mit außerjuristischen Maßnahmen - zu lösen seien.

Kein Wunder, daß in einer politischen Kultur, bei der alles auf das "richtige Denken" des Menschen ankommt, die



Massenkommunikation zum Dreh- und Angelpunkt des politischen Gestaltungsprozesses wird. Angesichts der alles überragenden Bedeutung, die der Gesinnung zukam/zukommt, hatte das Recht, das ja gesinnungsneutral zu sein pflegt, kaum Chancen als Mitgestaltungsinstrument.

Ganz in diesem Sinne kam den sog. "Mao-Zedong-Studienkursen" (xuexiban) vor allem während der Kulturrevolution die Bedeutung eines "zentralen Kettenglieds" zu.<sup>15</sup>

Während der Kampffahre der Revolution, als die KPCh noch wie ein Fisch im Wasser des Bauernvolks schwamm, hatten solche Studienkurse noch gewaltige Wirkungen hervorgebracht. Alles schien der KPCh damals zu gelingen, was immer sie auch anpackte. War sie doch an den Zentralnerv des damaligen sozialen Lebens, nämlich das Bauernelend, geraten. Jahrzehntelang konnte sie das Gefühl haben, entwicklungsrichtig zu handeln und schwamm auf einer Woge des Erfolgs.

Nachdem die Übernahme des Sowjetmodells zu Beginn der fünfziger Jahre gescheitert war, versuchte die maoistische Führung, die alten Rezepte aus der Kampfzeit erneut zu beleben, mußte dabei jedoch erfahren, daß man Geschichte nicht wie eine Schallplatte wieder von vorne abspielen kann. Vor allem die Mißerfolge der Kulturrevolution, deren Rituale von den Adressaten nur noch äußerlich mitgespielt wurden, machten deutlich, daß die Erfahrungen der dreißiger und vierziger Jahre der Vergangenheit angehörten und daß die Führung neue Wege finden mußte, um wieder das Ohr des Volkes zu finden: dies war die Stunde der Gesetzgebung.

#### 2.2.1.4.

##### **Innere Kontrolle statt Recht**

Eine Einschränkung des Rechts findet auch durch die in der chinesischen Tradition angelegte Tendenz zur "inneren Kontrolle" statt. Im Gegensatz zur "äußeren Kontrolle", die durch einen formellen und oft bürokratisch durchorganisierten Apparat getragen wird (man denke etwa an das Kontrollministerium) und deren Aufgabe es ist, äußeres Verhalten zu überwachen, ist innere Kontrolle ein System vorbeugender Überwachung durch ständige Indoktrination. Techniken der Massenkommunikation (Studienkurse, Kongresse usw.) sind hierbei wichtiger

als administrative Machtanwendung. Innere Kontrolle ist eher positiv (Überreden und Erziehen) als negativ (Drohungen, Zwangsmaßnahmen, Strafen), und sie ist schließlich mehr informell (Beifall, Auszeichnungen, Wettbewerb) als formell, d.h. als durch Gesetze und Satzungen bestimmt. Internalisierte Kontrolle zielt auf "bewußte Mitarbeit" ab: Nicht zufällig taucht der Ausdruck "juewu" (Bewußtsein) in fast jedem wichtigen Dokument auf. Unbewußt passives, wenngleich konformes Verhalten wird als ungenügend angesehen.

Für das traditionelle China ließe sich die Kontrolle durch das Bild mehrerer um ein Individuum gelegter konzentrischer Kreise veranschaulichen: Den äußeren Kreis bildete die Gesetzesordnung, weiter innen folgten Berufsvorschriften (für Gilden, Wohlfahrtsorganisationen usw.) und ganz innen Sitten und Gebräuche, die mit Hilfe von Dorfgemeinschaften, Clans und Familien aufrechterhalten und durch dauernde Erziehung internalisiert wurden.

Je stärker die innere Kontrolle, um so mehr wird das Gewicht weg von Recht und Gesetz hin zur Erziehung verschoben.

In der Geschichte der Volksrepublik China gab es gerade im Hinblick auf die Kontrolle eine höchst kurvenreiche Entwicklung: Herrschte in der ersten Hälfte der fünfziger Jahre noch vielfach die Praxis der äußeren Kontrolle vor, die mit Ausführungs- und Ex-post-Überprüfungen identisch war, so verlagerte sich das Schwergewicht seit dem VIII. Parteitag (1956) auf die innere Kontrolle. Bezeichnenderweise wurde schon wenige Jahre später die Überwachungsbürokratie, die sowohl im Ministerium für Staatssicherheit (abgeschafft während der Kulturrevolution) als auch im Kontrollministerium (jianchabu) (zuständig für innerdienstliche Kontrolle) institutionalisiert worden war, abgeschafft (1959).<sup>16</sup>

1983 wurde das Ministerium für Staatssicherheit, 1986 das Kontrollministerium wieder eingeführt - Zeichen dafür, daß im Zeichen zunehmender "Vergesetzlichung" auch wieder ein stärkeres Bedürfnis nach äußerer Kontrolle aufkam. Anstelle rein organisationsimmanenter Selbstreinigungsmechanismen tritt also zunehmend wieder ein institutionalisierter Überwachungsapparat, der für seine Tätigkeit gesetzliche Kriterien braucht.

#### 2.2.2.

##### **Rechtsverdrängungsmechanismen marxistischer Provenienz**

#### 2.2.2.1.

##### **"Politische Richtlinien" statt Recht**

Lange Zeit waren die Verwaltungsangestellten daran gewöhnt, sich fast ausschließlich an "politische Richtlinien" (zhengzhi) zu halten (dazu unten 3.1.2.), nicht jedoch an Gesetze. Man wartete also m.a.W. auf Weisungen von der oberen Verwaltungsbehörde oder aber vom zuständigen Parteigremium und scherte sich wenig um rechtliche Vorgaben. In das "Gesetz" schauten solche Angestellten, wie es vorwurfsvoll hieß, immer nur hinein, wenn eine Entscheidung bereits schiefgelaufen sei.<sup>17</sup>

Das typisch maoistische "Recht", das in Teil 1 dieser Serie als "Politrecht" bezeichnet wurde, ist durch drei Merkmale gekennzeichnet, die sich mit den Stichworten "Entstaatlichung", "Entjuridifizierung" und "Entinstitutionalisierung" andeuten lassen.

- Mit "Entstaatlichung" ist die Ausschaltung oder Teilverdrängung der für Normsetzungsprozesse an und für sich zuständigen Organe durch außerstaatliche Instanzen, vor allem durch Parteiorgane oder aber durch den Vorsitzenden persönlich gemeint. Der "Entstaatlichung" des Rechts war hier m.a.W. eine "KP-isierung" oder gar eine Personalisierung des Rechts gefolgt; nicht zu Unrecht bezeichneten die Reformer dies nachträglich als "Personenherrschaft".

- Mit "Entjuridifizierung" ist der Versuch gemeint, allgemeine Normen möglichst "politisch" zu fassen und juristische "Spitzfindigkeiten" zu vermeiden. Vor allem während der maoistischen Periode büßte die Rechtsordnung damit weitgehend ihre Eigenexistenz ein und kehrte wieder in den Schoß der allgemeinen gesellschaftlichen Normen zurück. "Gesetze" verloren damit ihre autonome Geltung und nahmen heteronomen Charakter an, d.h., sie galten nur als Exemplifizierung präjuristischer Ordnungen.

- Damit eng zusammenhängt die "Entinstitutionalisierung", die sich vor allem durch eine Vorliebe für Generalklauseln äußert und deren Bevorzugung verhindern sollte, daß die Entwicklung der Revolution vorzeitig kanalisiert, ja

in ein Prokrustesbett gepreßt wird. Gesetzgebung und Gesetzesanwendung sollten zwar nicht streng voneinander getrennt sein, sondern soweit wie möglich ineinander übergehen, also ein Handeln ermöglichen, das die Gesetzlichkeit in sich trägt, indem es stets den revolutionären Imperativen folgt. Revolutionäres Handeln der "Massen" schafft sich danach seine eigene Gesetzlichkeit.

Ein Ausdruck dieser "Gesetzgebung" waren die während der Kulturrevolution üblichen "Neuesten Weisungen des Vorsitzenden" (Näheres unten).

Seit den Reformbeschlüssen vom Dezember 1978 zeigten sich deutliche Tendenzen, das durch Entstaatlichung, Entjuridifizierung und Entinstitutionalisierung geprägte "Politrecht" maoistischer Handschrift soweit wie möglich zurückzudrängen und sie durch Normen zu ersetzen, die den westlichen Vorstellungen von Recht nahekommen.

#### 2.2.2.2.

##### Kampagnen statt Recht

Ein - seinem Wesen nach rechtsverneinendes - Hauptinstrument der gesellschaftlichen Gestaltung waren jahrzehntelang, von 1949 bis 1978, die sog. "Ausrichtungsbewegungen" (zhengfeng yundong) - oder ganz einfach die "Kampagnen" (yundong). Massenbewegungen dieses Stils sollten einen ruckweisen Bewußtseinsveränderungsprozeß in Gang halten. Kaum war eine Yundong vorbei, habe bereits, wie Mao Zedong immer wieder betonte, die nächste, mit jeweils präziser Zielsetzung (z.B. Boden-, Ehe-, Gedankenreform etc.), einzusetzen. Im Gegensatz zur offiziellen Sprachregelung liefen solche Kampagnen niemals spontan ab, sondern standen unter sorgfältiger Lenkung der KP, die nichts dem Zufall überließ, und die das prozessuale Viertaktschema (Vorbereitung, Mobilisierung des Umfelds, Durchführung, Ergebniszusammenfassung), den zu bewältigenden Studienstoff und die Quote der "auszugrabenden" (wachulai) sowie "hinzurichtenden Personen" genau festlegte.

Wehe dem Angriffsobjekt, das es wagte, bei einer solchen Kampagne nicht zerknirscht zu sein, ja sich vielleicht gar zu verteidigen. Es machte sich allein schon kraft dieser Aufsässigkeit des Widerstands gegen Partei und

Staat schuldig und bekam augenblicklich den "Zorn der Volksmassen" zu spüren. Wehe aber auch dem Familienmitglied, Kollegen oder Freund, der es wagte, jetzt noch Solidarität zu üben!

Ein viertes Kampagnenkriterium war - neben präziser Zielsetzung, KP-Anleitung und zerknirschem Geständnis - die durch genaue zeitliche Rahmendaten begrenzte Dauer einer Yundong. Sie begann also beispielsweise am 1. Oktober und sollte bis zum 25. Dezember dauern.

Hauptziel von Kampagnen war nicht so sehr irgendeine Strukturänderung als vielmehr die Änderung des Menschen. Viele Jahre lang legitimierten sich die Machthaber der Volksrepublik mit der Herrschaftsformel "Gewehre + Pinsel = Macht". Nachdem China mit der Macht, "die aus den Gewehrläufen kommt", "befreit" worden war, setzte die "Macht des Pinsels" ein. "Gehorchen" heißt auf chinesischesinghua, das heißt wörtlich "auf Worte hören". Mit einer Mischung von "Gewehr" (gegen die "Feinde des Volks") und "Worten" (an das "Volk") konsolidierte die KPCh nach 1949 ihre Herrschaft. Nach Auffassung Maos ritzt die Macht der Waffen (und übrigens auch des Rechts) nur die Haut, erst die Macht der Worte ritzt die Seele.

Während Lenin die Revolution der Jahre 1917 ff. noch mit Hilfe von Gesetzen vorangetrieben hatte, bediente sich Mao Zedong fast ausschließlich des Mittels der Kampagnen, die manchmal zwar, wie beispielsweise die Landreformbewegung, von umfangreichen "Gesetzen" begleitet sein konnten, deren Vorgehensweise sich aber kaum von solchen Vorschriften einschränken ließ.

Mit Hilfe von Massenkampagnen wurde die chinesische Gesellschaft zu Beginn der fünfziger Jahre gleichsam umgepflegt: Die Bodenreformkampagne beseitigte das Grundbesitzertum, die Ehereformkampagne die traditionelle Familienordnung, die "Kampagne zum Widerstand gegen Amerika und zur Hilfe für Korea" (1950) fegte die christlichen Kirchen - Sozialeinrichtungen, Schulen und Kultureinflüsse - hinweg, die "Kampagne gegen die Konterrevolutionäre" (eingeleitet am Doppelzehnten d.J. 1950) vernichtete die Reste des Guomindang-Regimes,

die "Drei und Fünf Anti-Kampagne" (1951) galt den verbliebenen GMD-Funktionären sowie den Privatunternehmern, die "Hundert-Blumen-Kampagne" den aufmüpfigen Intellektuellen und die Volkskommunen-Kampagne (1958) der revolutionären Neugestaltung der chinesischen Landwirtschaft.

Angesichts der Radikalität und Willkür, mit der diese Kampagnen aufgezogen wurden ("Eine Revolution ist kein Deckchensticken!", Mao Zedong), ist es wohl nicht übertrieben zu behaupten, daß überall dort, wo die Kampagne in Blüte stand, mit rechtlichen Regelungen kein Staat zu machen war. Beides schließt einander aus.

Nachdem in etwa 30 Großkampagnen Millionen von "Feinden des Volks" (rd. 5 Millionen "Grundbesitzer" durch die Bodenreform- und rd. 2 Millionen Intellektuelle durch die "Rechtsabweichler"-Kampagne) "ausgefiltert" worden waren, stumpfte sich das Instrument der Yundong langsam ab.

Außerdem zeigte es sich, daß Kampagnen zu einer Negativauslese und außerdem zu einer Scheinanpassung führten, wie sie für ein sozialistisches Regime, das ja in seinem Selbstverständnis von universeller Partizipation der "Massen" ausgeht, auf die Dauer selbstmörderisch ist.

Jedesmal, wenn eine neue Kampagne anließ, wurden die potentiellen Opfer doppelt wachsam und beim Sprechen doppelt angepaßt. Waren die ausersehenen Opfer einmal vom Lichtkegel erfaßt, so pflegte sich sogleich ein Personenkreis herauszubilden, der die Chance nützte, um sich auf Kosten der Opfer zu profilieren, während ein drittes Segment, nämlich die große Mehrheit, froh war, noch einmal davongekommen zu sein und deshalb jede Propagandafloskel dienstbeflissen übernahm.

Jedermann pflegte im Verlauf von Kampagnen eine Haltung anzunehmen, die "außen rund und innen vier-eckig" war, d.h. seinen wachsenden inneren Widerstand durch betontere Unterwerfungsgesten zu bemänteln. In dieser Kunst des Eskapismus ist niemand geschulter als der chinesische Intellektuelle der älteren und mittleren Generation.

Die Hypertrophie der "Angriffe auf die Seelen", die häufig von so vielen als skandalös empfundener Willkür be-

gleitet waren, zu unberechenbaren Ergebnissen führten und überall Unsicherheit verbreiteten, löste nach 1979 eine Gegenbewegung aus, die den Ruf nach Verrechtlichung und Rechtssicherheit auf ihre Fahnen schrieb, und der es in der Tat gelang, die "Kampagne" einige Jahre lang aus der Praxis verschwinden zu lassen, bis sie dann, im Gefolge der Niederschlagung des studentischen Aufstands vom Juni 1989, Wiederauferstehung feierte.

Offensichtlich glaubte die Führung, daß "Ausrichtungsbewegungen" keineswegs nur ein Derivat des Maoismus seien, sondern tiefer wurzelten und mit der pädagogischen Erziehungstradition des Konfuzianismus zusammenhingen. In der "Großen Lehre" (Daxiao) des Konfuzius heißt es bekanntlich, daß, wer die Welt verbessern will, zuerst an sich selbst arbeiten und "die Dinge tief studieren" (gewu) müsse. Ähnlich hatte sich Mao bei seinen Begründungen verschiedener Kampagnen ausgedrückt. Er betonte, daß wir zuallererst "unsere Denk- und Arbeitsweise in Ordnung bringen" müßten, ehe eine vernünftige Politik zustande kommt.<sup>18</sup>

Eine "Ausrichtung" der Denkweise durch Dokumentenstudium, Überprüfung der eigenen Gedanken und Haltungen, die Aufdeckung von Fehlern und Mängeln und die "Ausrichtung" auf "das Richtige" hin entspricht durchaus traditionellen Erziehungsgrundsätzen. Selbst der seit den vierziger Jahren gehandhabte Grundsatz, "aus früheren Fehlern zu lernen, um künftige zu vermeiden" und "die Krankheit zu bekämpfen, um den Patienten zu retten", ist zumindest in seiner theoretischen Formulierung traditionsadäquat;<sup>19</sup> lediglich in der praktischen Durchführung kam es zu Exzessen, die von den meisten Opfern und Zeugen als "unnormale" empfunden wurden.

Da die "Ausrichtungsbewegung" die Eierschalen der Tradition durchaus noch nicht abgestreift hatten, besteht die Gefahr, daß sie von Zeit zu Zeit wieder aufersteht und dabei mit jeder neuen Rechtsentwicklung ins Gehege kommt.

Der Unterschied zwischen der - rechtsüberwindenden - Kampagne und der - rechtsstiftenden - Strukturreform läßt sich vor allem an vier Punkten festmachen:

- Erstens sind die Adressaten verschieden. Während der Kulturrevolution wurde jedermann zum Objekt des Klassenkampfes, der nicht in das "linke" - und höchst willkürlich gehandhabte - Schema der damaligen Zeit paßte: vom Rechts- und Linksabweichler bis hin zum Kriminellen. Seit Beginn der Reformen, die von einer umfangreichen politischen Rehabilitierungswelle begleitet waren, reduzierte sich der Kreis der Verfolgten im wesentlichen auf Kriminelle, vor allem auf Wirtschaftsverbrecher.

- Zweitens hat sich die Zuständigkeit für Umgestaltungs- und Abwehrmaßnahmen von der Partei auf den Staat, vor allem auf Polizei und Justiz, verlagert, wurde also "etatisiert" und weitgehend entpolitisiert.

- Drittens haben sich die Methoden verändert. Während die Kulturrevolutionäre noch "stürmische Massenbewegungen" bevorzugten und die Kampagne als ihr Lieblingsinstrument einsetzten, soll seit Beginn der Reformen nur noch mit den Mitteln des Gesetzes gearbeitet werden.

- Nicht zuletzt aber unterscheidet sich die Kampagne von der Strukturreform dadurch, daß die letztere nicht durch präzise festgelegte Zeiträume begrenzt ist (z.B. "Die Kampagne gegen ... beginnt am ... und endet am ..."), sondern kontinuierlich über die Jahre verläuft, und daß sie ferner nicht wie ein Sturm über die Gesellschaft hereinbricht, sondern dem Prinzip der langsam mahlenden Mühlen folgt. Die Kampagne treibt die Massen voran und soll sie begeistern, während das im Zuge der Strukturreform gesetzte Recht lediglich Pflöcke setzt, innerhalb derer der einzelne handeln und sich notfalls auch gegen staatliche Übergriffe wehren kann.<sup>20</sup>

#### 2.2.2.3.

##### Agitprop statt Recht

In Konkurrenz zum Recht standen viele Jahre hindurch auch Agitation und Propaganda, deren Ziel es erklärmaßen sein sollte, das nach Klassenkriterien bestimmte "Volk" zu einigen und die "Feinde des Volks" zu isolieren. Kein Wunder, daß sich angesichts dieser Zielsetzungen eine Welt der Dichotomien auftat: Richtig - falsch, "rot" (= gut) - "schwarz" (= böse), strahlende Zukunft des Sozialismus - unaufhaltsam verfallender Kapitalis-

mus; "wer nicht für uns ist, ist gegen uns". Propaganda (xuanzhuan) wandte sich eher an die Führenden, Agitation (gudong) dagegen eher an die Geführten, wobei die "Intellektuellen" als Adressaten im Vordergrund stehen. Dies zumindest war die Hauptforderung der klassisch gewordenen Rede Mao Zedongs über Propagandarbeit vom 12. März 1957.<sup>21</sup> Propaganda habe sich stets drei Gruppen von Personen, insbesondere Intellektuelle, vor Augen zu halten, nämlich entschlossene Anhänger des Marxismus, Schwankende und Gegner.<sup>22</sup>

Massenkommunikation anstelle von Kommunikation via Recht - dies war eine maoistische Vorstellung, die auch den alten konfuzianischen Träumen von einer gesetzesfreien Gesellschaft durchaus nahe kam.

#### 2.2.2.4.

##### Kritik und Selbstkritik statt Recht

Eine weitere Konkurrenz zur Regelung durch Gesetze waren drei Jahrzehnte lang die Instrumente der "Kritik und Selbstkritik" (piping yu ziwopiping) die wie Seife zur sozialen Hygiene eingesetzt wurde. Jeder sollte möglichst täglich sein Gesicht waschen, manchmal auch im Rahmen von "Versammlungen zur Kritik und Verurteilung", die bisweilen zu regelrechten Kampfversammlungen gerieten.

"Kritik und Selbstkritik" dienten nach offizieller Auffassung Lösung der sog. "nichtantagonistischer Widersprüche", die, wie es hieß, ausschließlich "durch Überredung und Erziehung" zu bewerkstelligen sei, also keines rechtlichen Heilmittels bedurfte. Recht - und zwar in seiner schärfsten strafrechtlichen Ausprägung - sollte erst dort greifen, wo "Widersprüche zwischen uns und unseren Feinden" zutage getreten waren, wo es also galt, gegen Personen vorzugehen, die es gewagt hatten, den Sozialismus zu bekämpfen und sich damit außerhalb des "Volkes" zu stellen.

Da die Kriterien für die Abgrenzung der "zwei Arten von Widersprüchen" freilich stets schwammig blieben und der "politischen" Beurteilung des jeweiligen Danwei-Parteisekretärs überlassen blieben, konnte von Berechenbarkeit im juristischen Sinne nicht die Rede sein - von rechtlicher Nachprüfbarkeit ganz zu schweigen.

Aus dem Blickwinkel der chinesischen Tradition liefern "Kritik und Selbstkritik" letztlich auf permanenten Gesichtverlust hinaus. Kein Wunder, daß sie von der Bevölkerung verabscheut wurden und in nachmaoistischer Zeit praktisch nur noch innerhalb der KP zur Anwendung gekommen sind. Vor allem die Exzesse der Kulturrevolution haben dafür gesorgt, daß die Führung sich dieses Instrumentariums in Zukunft nur noch äußerst restriktiv bedienen kann.

### 2.3.

#### Aus systemimmanenter Sicht

Eigenständigkeit kommt dem Öffentlichen Recht schließlich auch insofern zu, als es sich im Laufe der Jahre auf eine mittlere Tiefenschärfe einfokussiert hat: Weder hat es die anderen Rechtsgebiete verschlungen, noch ist es von diesen seinerseits aufgezehrt worden.

Die manchmal geäußerte Behauptung,<sup>23</sup> daß in einem sozialistischen Staat das Zivilrecht völlig vom Verwaltungsrecht überlagert wird, trifft für die VR China nicht zu, zumindest nicht für die reformerische Periode (1979 ff.). Vielmehr haben die beiden heutzutage wohl am meisten zitierten Institute der Reformen, nämlich das "Selbstverantwortlichkeitssystem" und das "Vertragssystem" dafür gesorgt, daß Bereiche, die sogar in westlichen Demokratien eher obrigkeitlich, d.h. subordinativ, geregelt werden, in China eine koordinative Ausgestaltung erfahren, indem beispielsweise sogar zwischen Polizei und Nachbarschaftsdanweis sicherheitsbezogene Verträge geschlossen werden. Daß Leistungen der klassischen Daseinsvorsorge ebenfalls vertraglich abgestimmt werden können, so daß der Staat dadurch in Teilbereichen entlastet wird, ist so selbstverständlich, daß davon kaum noch Aufhebens gemacht wird.

Diese Gewohnheit, Danweis mit Aufgaben aller nur denkbaren Art zu betrauen und dadurch die "Verantwortlichkeit" (zeren) von der staatlichen auf die gesellschaftliche Ebene zu verlagern, hängt mit der für den chinesischen Gesellschaftsaufbau typischen zellularen Struktur sowie mit dem Danwei/Transdanwei-Dualismus zusammen, der vom Autor an anderer Stelle beschrieben wurde.<sup>24</sup>

Eines der Hauptziele der im sozioökonomischen Bereich angestrebten Demokratisierung besteht sogar darin, möglichst viele Subordinations- in Koordinationsbereiche zu verwandeln, indem - vereinfacht ausgedrückt - der Vertrag an die Stelle des Verwaltungsakts oder aber einer Verwaltungsrechtsnorm rückt.

Allein schon die Tatsache, daß dies möglich ist, läßt auf ein beträchtliches Selbstverwaltungspotential in der chinesischen Gesellschaft schließen. Das im Zusammenhang mit demokratischen Gesellschaften so häufig zitierte "Gesetz der wachsenden Staatstätigkeit" muß also in China keineswegs zu einer Aushöhlung koordinativer Gestaltungsmöglichkeiten führen; vielmehr läßt sich geradezu das Gegenteil beobachten.

Aber auch das im Zusammenhang mit dem Ausbau von Selbstverantwortlichkeitssystemen von Reformgegnern vorgebrachte zweite Vorurteil, daß nämlich der Staat immer mehr durch die Privatinitiative, und das Öffentliche Recht durch Privatrecht verdrängt werde, trifft nicht zu.

Zwar nimmt die Subordinationstendenz im chinesischen Recht ab. Vieles, was früher von unten nach oben geregelt wurde, wird heute koordinativ ausgestaltet. So tritt z.B. der Arbeitsvertrag nach und nach an die Stelle der ehemaligen Arbeitsplatzzuweisung, der Selbstverantwortungsvertrag an die Stelle der Arbeitszuweisung und der Sicherheitsüberwachungsvertrag zwischen Danwei und Polizei an die Stelle des früheren Polizeizugriffs.

Man sollte jedoch nicht vergessen, daß in dem Maße, wie privatrechtliche Regelungen sich ausbreiten, gleichzeitig auch die obrigkeitliche Kontrolle wieder zunimmt. Was der einzelne durch Vertraglichkeit gewinnt, verliert er also z.T. wieder durch verstärkte Kontrolle; denn glauben zu wollen, daß eine vielhundertjährige Tradition der Untertanenkultur von heute auf morgen in Vergessenheit geriete, wäre wohl allzu wirklichkeitsfremd. Anders als im europäischen Mittelalter, wo der Landesherr im Rechtsleben weniger als gebietender Herrscher denn als Rechtsgenosse betrachtet wurde, galt der Kaiser in China nach der Definition der Qing-Verfassung vom 27. August 1908 als das "ursprüngliche, voll-

kommene, uneingeschränkte, heilige und grundsätzlich nicht belangbare Haupt des Reiches". In den Ausdrücken "vollkommen" und "heilig" schwang noch das traditionelle priesterliche Element nach. "Uneingeschränkt" bedeutete, daß dem Kaiser die gesamte Staatsgewalt zustand, daß er also oberster Gesetzgeber, oberster Verwalter, oberster Richter, oberster Herr der Beamtenprüfungen, oberster Kontrolleur, oberster Zeremonienmeister für alle Staatsopfer (an Himmel, Erde, Konfuzius und Buddha), oberster militärischer Befehlshaber, oberster Eigentümer allen Bodens, Oberhaupt des kaiserlichen Clans und Oberpriester des Reiches war und insofern weder staats-, noch straf- noch zivilrechtlich zur Verantwortung gezogen werden konnte.<sup>25</sup>

Einem solchen Herrscher und dem von ihm beherrschten Gemeinwesen wäre die Idee einer "Rechtsgenossenschaft" fremd gewesen. Vieles von dieser Tradition hat sich auf die Volksrepublik weiter vererbt.

Privatrecht stößt also auch in der modernen chinesischen res publica schnell auf Schranken. Überdies gilt dies nicht nur für das Privat-, sondern auch für das Strafrecht - und dies trotz der Strafrechtslastigkeit, die vor allem für das traditionelle Recht charakteristisch war. Angesichts der Fülle von verwaltungsrechtlichen Vorschriften, die nur am Rand mit Sanktionen oder gar mit Strafrecht zu tun haben, wäre es recht merkwürdig, würde man die Eigenständigkeit des Öffentlichen Rechts leugnen.

### 3.

#### Drei Tendenzen

Im chinesischen Recht besteht, wie die Erfahrung zeigt, die Tendenz, möglichst wenig rechtlich zu regeln und dort, wo rechtliche Ausgestaltungen sich dann doch als unumgänglich erweisen, möglichst alles Recht in Regelungen der Selbststeuerung zu kleiden. Nur dort, wo sich auch bei bestem Willen keine Enklaven einbauen lassen, ergeht allgemeinverbindliches Recht, also Recht im "Allgemeinen Gewaltverhältnis", vor dem jeder gleich ist.

Drei Tendenzen sind also zu unterscheiden, nämlich die Vorliebe für prä- oder außerjuristische Regelungen, so dann, an zweiter Stelle, der Hang zur

Regelung von Selbststeuerung, der dazu führt, daß einerseits starke Organe (Organisationsregelungen) etabliert und strenge Verfahrensregeln vorgegeben, andererseits aber die Inhalte der Enklaven höchst dispositiv gehalten werden. Drittens aber werden allgemeine Regelungen, die sich nicht dem Parzellierungsdruck unterwerfen lassen, als Subsidiärmasse behandelt, die auf eine Chance der Reparzellierung warten.

Der politischen Ordnung in China ist also, um dies nochmals zu betonen, eine hochgradige Präferenz für Rahmenordnungen systemimmanent. Diese Tendenz zu Enklaven macht sich, wie nachfolgend auszuführen, vor allem im Öffentlichen Recht bemerkbar.

### 3.1.

#### **Tendenz Nr.1: Die chinesische Vorliebe für prä- oder außerjuristische Lösungen**

Von den oben erwähnten drei ins chinesische Rechtssystem eingebauten "Entelechien" sei hier zunächst die Tendenz zur Wahrung rechtsfreier Räume behandelt. Sie ist vor allem während der Herrschaftsjahre Mao Zedongs zum Durchbruch gekommen - und damals wiederum besonders in Zeiten politischer Hochspannung - man denke an die Jahre des Großen Sprungs, der Sozialistischen Erziehungsbewegung oder der Kulturrevolution.

Zweckmäßigerweise unterscheidet man zwischen Rechtsverdrängungsmechanismen, die noch auf die Tradition zurückgehen und solchen, die vor allem während der Mao-Jahre aufgefunden sind und dann - in den Jahren 1979 ff. - eine Zeitlang in den Hintergrund gedrängt wurden, um dann im Zeichen des "4.Juni" (1989) wieder aufzutauchen.

Von allen drei Hauptausdrucksformen des Rechts (Privat-, Straf- und Öffentliches Recht) hat sich das letztere mit seinem weiten Feld bisher am wenigsten aus der allgemeinen Gesellschaftsordnung herauslösen können und ist als Subsystem mit Parteidirektiven, Ermahnungen moralischer Art, innerbürokratischen Verwaltungsordnungen und Rechtsverordnungen des Staatsrats nicht weniger besetzt als mit einer Reihe von formellen Gesetzen. Kein Wunder, daß hier - ganz im Gegensatz zum Privat- und zum Straf-

recht - auch die juristische Technik am wenigsten ausgefeilt ist und daß sich eine eigene Verwaltungsrechtsprechung erst spät hat entwickeln können. Trotz dieser Unfertigkeit - oder gerade wegen ihr - hat das Öffentliche Recht häufig bereits als Schrittmacher für das Straf-, vor allem aber für das Zivilrecht gewirkt: Ohne die reformerische Wirtschaftsgesetzgebung beispielsweise, die breite Schneisen durch das einstige Gestrüpp des vorreformistischen Wirtschaftsbürokratismus geschlagen hat, wäre beispielsweise die Gesetzgebung zum Vertragsrecht - sei es nun zum allgemeinen Vertragsgesetz oder aber zu den zahlreichen Vertrags-Sonderregelungen - schwer denkbar gewesen.

Gleichwohl verursacht das Öffentliche Recht der VR China bei westlichen Juristen manches Naserümpfen, sei es nun über die Art und Weise seiner Entstehung, sei es über seine Durchführung oder seine Handhabung bei Gericht.

### 3.1.1.

#### **Relativierung des Rechts bei der Gesetzgebung**

Betrachtet man die Normen des Öffentlichen Rechts unter gesetzgeberischen Gesichtspunkten, so mag man wenigstens in vierfacher Hinsicht Anstoß nehmen, nämlich an der Präponderanz der Exekutive, am persuasiven (statt befehlenden) Charakter vieler Bestimmungen, an der Neigung zum Provisorischen und an der inkonsistenten Nomenklatur.

#### 3.1.1.1.

##### **Übergewicht der Exekutive beim Normenerlaß**

"Gesetzgebung" ist in der Praxis der VR China größtenteils Normsetzung von seiten der Exekutive, wobei die einzelnen Bestimmungen, wie unten (3.1.1.4.) auszuführen, unter einer Vielzahl von Bezeichnungen zutage treten.

Der eigentliche Gesetzgeber, nämlich der NVK (Nationale Volkskongreß) kommt nur relativ selten zum Zug, wobei er wiederum nur in den wenigsten Fällen "Gesetze" (fa) im eigentlichen Sinne erläßt.

Die Gewichtsverteilung läßt sich besonders gut anhand des "Amtsblatts des Staatsrats" (Guowuyuan gongbao) beobachten, da dort nicht nur die Staatsratsbestimmungen aufgeführt,

sondern auch die NVK-Normen mit abgedruckt sind. Als Beispiel sei hier ein gesetzgeberisch besonders fruchtbares Jahr, nämlich 1985, angeführt. Insgesamt lassen sich im Amtsblatt unter 1985 nicht weniger als 483 Rechtsbestimmungen finden, darunter 11 NVK-Beiträge (und zwar 7 formelle Gesetze (fa), 2 Beschlüsse (jueding), 1 "Resolution" (jueyi) und 1 "Regulierung") und 13 ZK-Weisungen, von denen 3 auf das ZK allein und 10 auf eine Zusammenarbeit zwischen ZK und Staatsrat zurückgehen.<sup>26</sup> Das Verhältnis Staatsrat:NVK:ZK lautet also 95:2,3:2,7. Im einzelnen:

Was nun, erstens, das Verhältnis Staatsrat:NVK anbelangt, so liegt der Gesetzgebungsanteil des letzteren bei nicht einmal 3% - dies ist in der Tat ein Minusrekord, über den auch die Tatsache nicht hinwegtäuschen kann, daß sich unter den NVK-Beiträgen einige wichtige Gesetze befanden, wie z.B. das Erb-, das (vor allem für Minderheitengebiete wichtige) Grasland- oder das Buchführungsgesetz.

Auch in anderen Jahren fällt dieses Verhältnis für den NVK nicht sehr viel schmeichelhafter aus. 1983 beispielsweise erließ das formell oberste Gesetzgebungsorgan lediglich 21, 1984 14 und 1986 17 Rechtsbestimmungen, während andererseits der Staatsratsbeitrag auch hier beim etwa gleichen Anteil wie 1985 lag!

Gesetzgebung ist in der chinesischen Praxis also weitgehend eine Angelegenheit der Exekutive. Von einer wirklichen Gewaltenteilung kann m.a.W. kaum die Rede sein, und zwar weder im Sinne der Fünf-Gewalten-Verfassung Sun Yixians noch im Sinne der Montesquieschen Gewalten-Dreiteilung. Zu kurz kommt hier übrigens nicht nur die Gesetzgebung, sondern auch die Rechtsprechung. Das Gewicht der Exekutive ist in der Tat erdrückend: auch dies ein Beispiel für die schon so häufig diskutierte, aber erst in jüngster Zeit auch praktisch in Frage gestellte "Machtüberkonzentration" an bestimmten Stellen.

Der NVK segnet zumeist Entwicklungen ab, die einen gewissen Reifegrad erreicht haben und die sich nun endgültig in ein formelles Gesetz gießen lassen. 1985 erging, wie z.T. bereits erwähnt, ein Buchführungs-, ein Außenhandelsvertrags-, ein Erb-, ein

Grasland-, ein Meteorologie- sowie je ein Ein- und Ausreisegesetz für Ausländer sowie für Chinesen.

Weitere Bestimmungen waren ein "Beschuß" des NVK über die "Ermächtigung des Staatsrats zur Ausformulierung von Interimsbestimmungen über die Strukturreform sowie über die Türöffnung" vom 10. April 1985; des weiteren ein Beschluß über die "Errichtung eines Ausschusses, der das Grundgesetz für Hongkong erarbeiten soll" vom 10. April 1985 sowie eine "Resolution über die Grundausbildung der Bürger in Fragen des Rechts" vom 22.11.1985. Hier handelt es sich durchwegs um "abgehobenere" Materien, die aus dem politischen Streit des Alltags längst herausgetreten waren.

Zwischen dem Impulsgeber ZK und der Eule NVK, die bereits in der Dämmerung die Flügel schwingt, schaltet sich der Staatsrat ein, der die ihm zugeleiteten politischen Vorgaben zu Verordnungen, Mitteilungen, Zirkularen oder sonstwie benannten Rechtsbestimmungen umgießt, deren Geltungsdauer a priori höchst vorläufig ist.

Bezeichnend auch, zweitens, das Verhältnis zwischen Staatsrat und ZK: Im Modelljahr 1985 beschränkte sich die ZK-"Gesetzgebung" im wesentlichen auf Denk- und Handlungsanstöße. Dies geht klar aus den drei "Beschlüssen" (jueding) hervor, die das ZK im eigenen Namen erlassen hat und die umfassende Vorgaben für die Reform des Wissenschafts- sowie des Erziehungswesens lieferten<sup>27</sup> und außerdem das Placet zum 7. Fünfjahresplan gaben.<sup>28</sup>

Bei den übrigen 10 Rechtsbestimmungen, die gemeinsam mit dem Staatsrat oder mit Staatsrats-Ministerien erlassen wurden, handelte es sich ebenfalls um "Mobilisierungs"-Bestimmungen, so z.B. bei der "Mitteilung", die zu "Respekt und Sympathie" für die Bemühungen der Truppen um Militärreform und Militäraufbau aufruft,<sup>29</sup> oder beim "Fünfjahresplan für die Verbreitung von Rechtskenntnissen unter der Bevölkerung des ganzen Staates".<sup>30</sup> Mobilisierenden Charakter haben zwei weitere Bestimmungen, die sich an die chinesischen Bauern wenden. Am 1. Januar 1985 wurden "Zehn Punkte zur schrittweisen Belebung der Landwirtschaft" herausgegeben<sup>31</sup> sowie eine

"Mitteilung" vom 31.10.1985, die dazu auffordert, die Bauern in Zukunft nicht mehr mit "wirren" Rechnungen und Gebührenforderungen zu belästigen.<sup>32</sup> Überhaupt ist in diesem Zusammenhang bemerkenswert, daß das "ZK-Dokument Nr.1", das am Anfang jeden Jahres steht, zwischen 1983 und 1986 jeweils der Landwirtschaft gewidmet war, die damals im Mittelpunkt des reformerischen Wirtschaftsaufbaus stand.<sup>33</sup> Erst 1987 ging die ZK-Mitteilung Nr.1 wieder auf ein anderes Thema über und gab Weisungen für die Disziplinierung der Studenten, die damals gerade gegen die Regierung demonstriert hatten und denen der Hang zu "bürgerlicher Liberalisierung" vorgeworfen wurde, den es ab sofort zwei Jahre lang zu bekämpfen gelte. An solchen Stellen wird die lenkende Hand des ZK besonders deutlich.

Mehrere Jahre hindurch, vor allem während der Kulturrevolution, hatte sich der Parteiapparat fast ganz an die Stelle des Gesetzgebers gesetzt und quasigesetzliche Regelungen erlassen. Wie bereits in Teil I der vorliegenden Serie<sup>34</sup> ausgeführt, fallen rückblickend zwei antipodenhaft verschiedene "Legislaturperioden" ins Auge, nämlich die Periode 1954/55 und 1966/67. Pauschal ausgedrückt versinnbildlicht die erstere Phase die "juristische" Periode, während die Normen von 1966/67 im Zeichen der Rechtsnegierung stehen. Dies sei unter drei Gesichtspunkten erläutert:

- Was zunächst die Beteiligung der *Normsetzungsorgane* anbelangt, so wurde der Löwenanteil der "Verfügungen", "Anweisungen", "Zirkulare" u.dgl. in den kulturrevolutionären Jahren 1966/67 von vier Instanzen, nämlich dem ZK, dem ZK-Revolutionausschuß, dem ZK-Militärausschuß und dem Staatsrat - häufig auch im Zusammenwirken mehrerer dieser Organe - erlassen. Das ZK als solches war in beiden Jahren am Erlaß der Rechtsnormen zu nicht weniger als 81% beteiligt, während der Beitrag des Staatsrats auf kümmerliche 5% beschränkt blieb - ganz zu schweigen vom NVK, von dem in diesem Zeitraum kein einziger Beitrag stammte.

Demgegenüber hatte der Staatsrat in der Epoche 1954/55 nicht weniger als 77% der "Gesetzgebungsarbeit" geleistet. 10% aller Normen stammten vom NVK und nur 0,6% vom ZK.<sup>35</sup>

- Soweit man den *Normeninhalt* ins Auge faßt, kann man feststellen, daß die meisten der kulturrevolutionären Regelungen eher mit der "Revolution im allgemeinen" befaßt waren und höchst unpräzise Tatbestände festlegten, während die Regelungen aus der Periode 1954/55 bis ins Detail gehen. Vor allem der Unterschied zwischen den Organisationsregelungen zu den kulturrevolutionären Revolutionskomitees einerseits und zu den "lokalen Volkskongressen" d.J. 1954 andererseits lassen juristische Auffassungen erkennen, die Äonen voneinander entfernt sind.

Ihren Gipfel erreichte die kulturrevolutionäre "Gesetzgebung" bei der merkwürdigsten aller "Rechtsquellen", nämlich den sog. "Neuesten Weisungen des Vorsitzenden", die zwar höchst wortkarg und allgemein gefaßt waren, gleichzeitig aber alle konkurrierenden Vorschriften derogierten. Nur wenige Beispiele seien hier erwähnt. Zum Thema "Studium": "Studienklassen einzurichten ist eine hervorragende Methode. Durch solche Studienkurse lassen sich eine Menge von Problemen lösen" - dies war auch schon alles! Zum Thema "Funktionäre": "Den Kadern soll in allererster Linie durch Erziehung geholfen werden"; zum Thema "Journalismus": "Zeitungen dürfen nicht hinter verschlossenen Türen angefertigt werden. Vielmehr sollen ihre Verfasser immer die Massen vor Augen haben, und gleichzeitig muß ihre allgemeine Orientierung frisch und lebendig sein" etc.

Diese "Weisungen" hatten damals unmittelbare "rechtliche" Verbindlichkeit: Vor allem der Elan und die Akribie, mit der sie jeweils publik gemacht wurden, zeigten an, daß sie keinen Widerspruch duldeten. Von der juristischen Effizienz her gesehen nahmen sie unter allen "Rechtsquellen" sogar den höchsten Rang ein. Diese unmittelbare Geltung verhinderte freilich nicht, daß manche Weisungen bisweilen noch zusätzlich zum Gegenstand einer besonderen Rechtsnorm gemacht wurden - nach dem Grundsatz: doppelt genäht hält besser.

Bezeichnenderweise hat die nachmaoistische Gesetzgebung wieder an die Praxis der mittelfünfziger Jahre angeknüpft, wobei ganz besonders die Parallelen zwischen der Verfassung von 1954 und derjenigen von 1982 ins Auge

fallen. Insofern verhält sich etwa die Gesetzgebung des oben behandelten Legislaturjahrs 1985 zu der Vergleichsepoche 1966/67 genauso wie die Periode 1954/55 zum Zeitraum 1966/67.

ZK-Beschlüsse standen am Anfang fast aller reformerischen Umbrüche, so z.B. der Beschluß vom Dezember 1978, der die "Vier Modernisierungen" einleitete, einer neuen Landwirtschaftspolitik den Segen gab und gleichzeitig das maoistische Konzept der permanenten Klassenkämpfe aufs Abstellgleis schob, ferner der "Beschluß über die Reform der Wirtschaftsstruktur" vom Oktober 1984, der das Landwirtschaftsmodell auf die städtische Industrie transferierte, sodann der Beschluß über die Reform der Struktur von Wissenschaft und Technik vom 13. März 1985, darüber hinaus der Beschluß über die Reform des Bildungssystems vom 27.5.1985 und nicht zuletzt der Beschluß über die "sozialistische geistige Zivilisation" vom 28.9.1986.

Eigentlich hätte man erwarten sollen, daß solche Reformregeln durch den Staat erlassen würden; doch wirkten hier deutlich die "Politrechts"-Traditionen der alten "Parteigesetzgebung" bis ins reformerische Zeitalter hinein nach.

Dabei hatten gerade die Reformer eine strenge Trennung zwischen Partei und Regierung bzw. zwischen Ausschüssen und den fachbezogenen Führungsgremien der jeweiligen Danwei gefordert. Damit sollte dem alten Mißstand, mit Parteianweisungen statt mit Gesetzen zu laborieren und die Staatsdurch Parteitätigkeit zu ersetzen, ein Ende bereitet werden. Diese Trennungsoption wurde jedoch immer wieder mißachtet.

Kein Wunder, daß die ZK-Gesetzgebung auch heute noch keineswegs der Vergangenheit angehört. Vor allem der Kulturbereich ist nach wie vor eine Domäne für direkte ZK-Regelungen geblieben. Wie in Teil XIV der vorliegenden Serie nachgewiesen, hat das Postulat einer strikten Trennung von Partei und Staat gerade hier noch kein rechtes Echo gefunden. Nach wie vor ist das Kulturrecht ein "Recht der kurzen Wege" geblieben, das von der politischen Führung direkt zum Adressaten führt und an der Zwischenstation

über den eigentlichen Gesetzgeber vorbeiläuft. Diese Entwicklung ist darauf zurückzuführen, daß das Kulturrecht als eine Materie gilt, die viel zu heikel ist, als daß man sie dem Gesetzgeber überlassen dürfte. Entweder läßt man hier - gleichsam als Lückenbüßer - Recht aus den fünfziger Jahren nachwirken oder man überläßt dem ZK mit seinen politischen Weisungen das Feld.

Davon abgesehen aber beherrscht der Staatsrat mit einsamem Vorsprung, d.h. mit durchschnittlich 90-95% aller erlassenen Rechtsnormen, das Feld der "Gesetzgebung".

### 3.1.1.2.

#### Persuasive Elemente in der "Gesetzes"-Sprache

Auch die chinesische Gesetzessprache gestattet interessante Einblicke.

Im modernen westlichen Recht, vor allem in den kontinentalen Rechtsordnungen, die das Erbe der römischen Tradition übernommen haben, nimmt der Gesetzgeber niemals das Wort "weil" in den Mund. Der alte Grundsatz des "Jubeat non disputet" hat dafür gesorgt, daß die moderne Gesetzesprache die Barschheit militärischer Befehle angenommen hat, und daß nie irgendwelche Begründungen mitgeliefert werden.

Diese Angewohnheit, keine Begründung zu geben, sondern einfach zu befehlen, trifft für die formellen Gesetze (fa) der VR China durchaus in gleicher Weise zu wie im Westen. Hier hat sich in der Tat ein Ton eingeschlichen, der auf das Rezeptionswerk der Guomindang in den zwanziger und dreißiger Jahren zurückzuführen ist und der, weil die damals übernommenen Gesetze ja hauptsächlich dem deutschen Recht entstammten, die Rigorosität deutscher Gesetzessprache angenommen hat. Im Zuge der seit 1979 wieder aufgenommenen Rezeption von Guomindang-Recht durch den Gesetzgeber der VR China hat sich diese Tradition weitervererbt.

Ganz anders jedoch verhält es sich mit den "Sub-fa"-Regelungen, d.h. also vor allem mit jenen unzähligen "Mitteilungen", "Anordnungen" und "Methoden" etc., die zumeist vom Staatsrat oder von einem seiner Ministerien erlassen werden, und die fast ausnahmslos eine "Präambel" aufweisen, in der die

Gründe für die nachfolgenden Vorschriften dargelegt und in der die Rechtsadressaten manchmal geradezu beschworen werden, sich anordnungsgemäß zu verhalten. Vor allem in den Weisungen für die Landwirtschaft greift der "Gesetzgeber" hier bisweilen auf Traditionen des chinesischen Gewohnheitsrechts zurück, die allemal "überredenden" Charakter zu haben pflegten.<sup>36</sup> Das chinesische Gewohnheitsrecht, dessen ganzer Reichtum Ende der zwanziger Jahre im Auftrag der damaligen Guomindang-Regierung zusammengestellt wurde,<sup>37</sup> tritt in höchst rotbackiger Form zutage und spiegelt die Denkweise der traditionellen chinesischen Bauerngesellschaft wider. Die Sprache ist plastisch, und der Gedankengang gerät manchmal in die liebenswertesten Nebensächlichkeiten hinein. Es ist da nicht die Rede von "Sachen" und "Vermögens"-Gegenständen, sondern von Maulbeerblättern und Erdnüssen. Verpfändete Felder müssen zur Zeit der "aufgeregten Insekten" eingelöst werden. Ein "Dokument mit einem großen Kopf" ist ein Schriftstück, in dem ein höherer Preis angegeben ist als der, den man in Wirklichkeit erhält. Es wird unterschieden zwischen "Roten" und "Weißen Feldern" oder aber zwischen "Bodenhaut" und "Bodenknochen".<sup>38</sup>

In den Staatsratsverordnungen geht es zugegebenermaßen bei weitem nicht mehr so farbig zu, doch ist ein Abglanz dieser alten Formulierungsgewohnheiten erhalten geblieben.

Als Grund dafür lassen sich zwei weitere chinesische Eigenarten anführen. Erstens einmal möchte der Gesetzgeber endgültige Regelungen soweit wie möglich hinauschieben, um noch länger experimentieren und daher dem chinesischen Pragmatismus freien Lauf lassen zu können. Zweitens aber schlägt immer wieder das erzieherische Erbe der chinesischen Kultur durch. In keiner anderen Gesellschaft ist der erhobene Zeigefinger so sehr zum Hauptsymbol der Gesellschaft geworden wie in der "Pädagogischen Provinz" China. Staatsratsverordnungen wollen deshalb in erster Linie erziehen; es handelt sich bei ihnen um "persuasive Gesetze", in denen häufig alle Register der Überredung gezogen werden. Nur die formellen, also "fertigen" Gesetze entziehen sich der Werbung und Belehrung und verlieren deshalb z.T. an Gemeinverständlichkeit, zumal sie sich

vor allem an den Juristen wenden. Das "Sub-fa-Recht" dagegen bleibt stets verbindlich und befließigt sich einer Sprache, die im allgemeinen auch vom einfachen Leser ohne juristische Vorkenntnisse verstanden wird.

Manche "Gesetzes"-Texte lesen sich geradezu unterhaltsam, wenn nicht gar spannend. Der Grund: Die gesellschaftliche Wirklichkeit springt prall ins Textbild und läßt den Leser schnell ein Verständnis für die Gesamtsituation gewinnen.

### 3.1.1.3.

#### "Nicht juristisch, sondern vorläufig": Die Angst des chinesischen Gesetzgebers vor endgültigen Festlegungen

Fast sprichwörtlich ist die Scheu des chinesischen Gesetzgebers vor frühzeitigen Zementierungen in Form von Gesetzen. Man könnte diese Eigenart auch als Neigung zum Provisorium bezeichnen.

Während westliche Demokratien dahintendieren, so viele Verwaltungsbereiche wie möglich mit einem Maximum an formellen Gesetzesregelungen zu überziehen, um auf diese Weise die Bürokratie zugunsten einer parlamentarisch überwachten Gesetzgebung einzuschränken, neigt die chinesische Praxis eher zum Gegenteil. Hier soll der Bürokratie ein möglichst weites Gestaltungsfeld überlassen bleiben, wobei die Maxime gilt, daß präzise ausformuliertes Recht stets in Gefahr ist, zum Prokrustesbett für weitere Entwicklungen zu werden. So erlaubte sich die VR China beispielsweise auf dem Gebiet des Erziehungswesens ein 36jähriges Experimentieren, ehe sie dann endlich 1985 ein Gesetz über die Erziehungsreform erließ, in dem u.a. erstmals die Schulpflicht festgeschrieben war (dazu Teil XII).

Auch die Wirtschaftsreform gilt als ein einziges großes Experiment, das durch ständige Fortschritte und Rückschläge gekennzeichnet sei und das über viele Jahre dauere.<sup>39</sup> Läuft begleitendes Recht schief, so ist es umgehend neu zu formulieren oder aufzuheben, hat es Erfolg, so ist es weiter auszubauen. Die Wirtschaftssonderzone von Shenzhen ist ein Beispiel für den ständigen Trial and Error-Prozeß der Führung. Shenzhen hat sich während der achtziger Jahre von einem armen Fischerdorf am Nordrand Hongkongs in ein supermodernes Industriezentrum ver-

wandelt, an dessen Entwicklung - und gelegentlichen Fehlentwicklungen - hauptsächlich ausländisches Kapital beteiligt war und das insgesamt als Leitmodell für später "geöffnete" Gebiete dienen konnte.

Eine Fülle von Rechtsverordnungen begleitete und steuerte diesen Entwicklungsprozeß. Weil die einzelnen Vorschriften mit so leichter Hand erlassen, abgeändert oder wieder aufgehoben wurden, füllen sie heute bereits einen dicken Aktenordner. Wegen ihrer meist kurzen Wirkung und ihrer abrupten Metamorphosen möchte man sie am liebsten "Libellengesetze" nennen.

Der Modellvorschlag eines Experten trat hier m.a.W. an die Stelle eines an und für sich zu erwartenden Gesetzes - oder sollte man umgekehrt von einem "Gesetz" in der Tarnkappe eines Modellvorschlags sprechen?

Ähnliche Konkurrenz in Form von Modellen oder modellhaften Vorschlägen erwuchs dem Gesetz auch im Rahmen des Städtebaus und des Denkmalschutzes.

Abschließend sei hier noch erwähnt, daß anlässlich der häufig diffus formulierten Rechtsbestimmungen am Ende nicht selten ein Interpretationsbezug genannt wird (im einzelnen dazu unten 3.1.3.).

"Sich nur ja nicht vorzeitig festlegen" - dies ist eine stillschweigend akzeptierte Verhaltensregel, die in ihrer Konsequenz dazu führt, daß statt Gesetzen soweit wie möglich immer nur subgesetzliche Regelungen erscheinen, die im Falle des Scheiterns sogleich wieder aus dem Verkehr gezogen oder aber ohne viel Aufhebens revidiert werden können.

Mit dieser Tendenz hängt es zusammen, daß es fast vier Dutzend Bezeichnungen für Rechtsnormen gibt, daß hier also eine einheitliche Terminologie bewußt vermieden und gleichzeitig das Schwebend-Provisorische betont wird, daß darüber hinaus aber auch viele "Gesetze" in Form von Modellvorschlägen ergehen, die behördlich genehmigt und auf eine Rundreise geschickt werden.

Diesen Weg nahm beispielsweise ein aus 260.000 chinesischen Schriftzeichen bestehender Vorschlag des mehrere

Jahre in chinesischen Diensten tätigen deutschen Altmanagers Werner Gerich. Gerich, der vom Deutschen Seniorendienst nach China geschickt worden war und sich dort als Generaldirektor der Dieselmotorenfabrik von Wuhan seit November 1985 Anerkennung verschafft hatte, schlug in seinem Entwurf vor, daß jede der vier für den Modellversuch vorgesehenen Wuhaner Fabriken künftig zwei Direktoren beschäftigen solle, von denen einer für die Verwaltung, der andere für die Produktion zuständig sein und denen ein dritter Funktionär als Fachmann für Qualitätskontrolle dienen solle. Hinzu kamen noch mehrere weitere Vorschläge, die alle der Effizienzverbesserung dienen sollten.<sup>40</sup>

### 3.1.1.4.

#### Diffuse Nomenklatur

Auch Ende 1988 besteht noch jene verwirrende Nomenklatur für Rechtsnormenbezeichnungen fort, die bisweilen als "Gesetze" (fa), dann wieder als "Regelungen" (tiaoli), als "Allgemeine Regeln" (tongzi), als "Beschlüsse" (jue-ding), "Bestimmungen" (guiding), "Mitteilungen" (tongzhi), "Bekanntmachungen" (tonggao) oder als "Methoden" (banfa) bezeichnet werden.<sup>41</sup> Die wenigsten Rechtsbestimmungen werden als formelle Gesetze (fa) erlassen, wie z.B. das Lebensmittelhygienegesetz oder das Gesetz zum Schutz von Kulturgegenständen.

Der westliche Beobachter gewinnt hier schnell den Eindruck, daß die scheinbare Vielfalt durchaus gewollt ist und im übrigen sehr wohl mit jener "Neigung zum Provisorischen" konform geht, die oben als eine der Eigenarten chinesischer Gesetzgebung bezeichnet wurde.

### 3.1.2.

#### Relativierung des Rechts bei der Durchführung

Hier mag es die westliche Jurisprudenz stören, daß die chinesische Praxis, wo immer möglich, zur Koordination, statt zur Subordination neigt. Es findet m.a.W. eine Flucht aus dem Verwaltungsakt in den "Verhandlungsakt" und aus dem formellen ins informelle Recht statt.

Über die Tendenz zur Schaffung von Selbststeuerungsklassen ist unten (3.2.) noch Näheres auszuführen. Hier sei vor allem auf die Berührungspunkte des Durchschnittskaders gegenüber der Anwendung von Recht eingegangen.



Mehrere Möglichkeiten gibt es, sich um die Anwendung von Recht herumzudrücken und sich damit sowohl der rechtlichen Verantwortung als auch der Mühe zu entziehen, einen Sachverhalt unter Rechtsnormen zu subsumieren: nämlich einerseits das notorische Warten auf "Weisungen" von oben (zhengce) oder aber die Lösung eines Falls durch vertragliche Gestaltungen zwischen den Behörden bzw. zwischen Behörden und Betrieben oder anderen Danweis. Beides erspart den Blick ins Gesetzbuch und die Entscheidung an Hand von Rechtsnormen.

Die erstere Lösung ist subordinativen, die zweite koordinativen Charakters. Beide haben zwar den Vorteil, konkret zu sein, d.h., Lösungen zu bringen, die genau auf den jeweils vorliegenden Einzelfall passen. Diese "Gerechtigkeit des Einzelfalls" geht jedoch auf Kosten der Rechtsordnung insgesamt, da die ohnehin schon bestehende Abneigung gegen die Anwendung allgemein verbindlichen Rechts durch diese Praxis noch verstärkt wird.

Endlos sind die Klagen gegenüber dem Durchschnittsbürokraten, der, um nur ja keine individuelle Verantwortung auf sich nehmen zu müssen, bei jeder noch so unbedeutenden Entscheidung sogleich eine Versammlung seiner Amtskollegen einberuft, um mit diesen die Entscheidung gemeinsam abzustimmen und so die Verantwortung auf mehrere Schultern zu verteilen. Diese "Kaihui-Mentalität" (Kaihui = Versammlungen einberufen) ist eine der Hauptstolpersteine Chinas auf dem Wege zu einer umfassenden "Gesetzesherrschaft".

Viele Kader neigen überdies dazu, nur auf dem strafrechtlichen, nicht jedoch auf dem verwaltungsrechtlichen Auge sehend zu sein, d.h., es besteht die Tendenz, ohne viel Federlesens gegen Handlungsdefizite und Verfehlungen dienstrechtlich oder sogar strafrechtlich vorzugehen, d.h. also lediglich "negativ" zu reagieren, während eine "positive" Gestaltung durch rechtsorientiertes Verwaltungshandeln vernachlässigt wird. Solche Kader seien, wie es bisweilen vorwurfsvoll heißt,<sup>42</sup> der festen Meinung, daß nur die Sicherheitsbehörden, die Staatsanwaltschaften und die Gerichte für die Einhaltung des Rechts (durch Überwachung und Einschreiten) verantwortlich seien, nicht dagegen die staatlichen Verwal-

tungsorgane, die sich, wie diese Art von Leuten meinten, in gleichsam rechtsfreiem Raum bewegten.

Hier gelte es, die Dinge zurechtzurücken und den Kadern beizubringen, daß die Behörden in erster Linie gestalterisch zu wirken und dabei dem Recht zum Durchbruch zu verhelfen hätten und erst in zweiter Linie Sanktionen verhängen dürften. Doch wie weit sei man davon noch entfernt! Die meisten Verwaltungskader schauten zumeist erst dann ins Gesetz hinein, wenn sie merkten, daß etwas schiefgelaufen sei.<sup>43</sup>

An dieser Stelle wird besonders deutlich, daß die Schwierigkeit des Öffentlichen Rechts, in China Fuß zu fassen, etwas mit der Natur des Durchschnittskaders zu tun hat, dem von der eigenen Propaganda häufig Feudalismus (fengjianzhuyi), Korruption und "Despotismus" (baquanzhuyi) vorgeworfen wird. Es ist eine der paradoxen Ergebnisse des "Arbeitsstils der Partei" (dangfeng), daß die "Arbeiter/Bauern/Funktionäre", die in den Kampfjahren die "Massenlinie" geradezu gepachtet zu haben schienen, nach dem Sieg der Kommunistischen Bewegung Verhaltensweisen annahmen, die genau in jenes Bild passen, das die sinokommunistische Propaganda ursprünglich vom "Grundbesitzer" gezeichnet hatte.

Obwohl der Begriff "Ganbu" (Kader, Funktionär) einer der am häufigsten auftauchenden Termini in allen Polittexten ist, gibt es erstaunlicherweise nirgends eine präzise Definition dieses Begriffs. Vielleicht verrät die Sprache hier am meisten, insofern nämlich die Begriffe "Qunzhong" (Massen) und "Ganbu" zwei Welten bezeichnen, die einander ausschließen - zumindest findet eine solche gegenseitige Exklusion spontan statt, sobald ein Durchschnittsleser den Begriff "Qunzhong" liest. Von "Massenlinie", d.h. also von engster Verflochtenheit der Funktionäre mit den von ihnen "Geführten" kann praktisch schon seit den frühen fünfziger Jahren kaum noch die Rede sein; statt dessen ist es die Massenferne oder der "Isolationismus" (biguan zhi shou, wörtl.: "Abschließen-sich-selbst-Haltung"), der den Normalfall umschreibt.

Diffus und extensiv wie der Terminus ist auch der Aufgabenbereich des Ganbu, der selten präzise umschrieben

ist und statt dessen irgendwo unberechenbar am Horizont verläuft, so daß die Gefahr "despotischer" Übergriffe geradezu im System angelegt ist. Vor allem die älteren Funktionäre scheinen davon überzeugt zu sein, daß sie, nachdem sie das Land "befreit" und den Sozialismus mitaufgebaut haben, nunmehr eine Art Eigentümerschaft über das Ganze ausüben, so daß rechtliche Einschränkungen nachgerade als Zumutung empfunden werden. Diese Haltung war jahrzehntelang so selbstverständlich, daß es geradezu einem Wunder gleichkäme, wenn nicht auch die jüngeren Kader davon beeinflusst worden wären.

Zwar hat die Parteiführung immer wieder versucht, gegen dieses "massenferne" Denken vorzugehen, so z.B. in Form der "Drei-Anti-Kampagne" von 1951 (gegen "Korruption, Verschwendung und Bürokratismus"), der "Vier-Sauber-Kampagne" von 1963, die den "Ortskaisern" am Zeug zu flicken versuchte, oder der großen Antikorruptionsbewegung von 1981/82, in deren Gefolge die Bestimmungen des Strafgesetzbuches verschärft wurden.

Genützt hat dies alles nichts, wie die aus der Sicht der meisten Chinesen zum Himmel schreiende Korruption der Kader gezeigt hat, die ja auch den Studentenprotesten vom Frühjahr 1989 so viel Nahrung gegeben hat.

Wie der "versteinerte" (jianhuade) Durchschnittskader auf Neuerungen zu reagieren pflegt, wird in einem Artikel der *Volkszeitung*<sup>44</sup> plastisch beschrieben: "Wenn du versuchst, die Vier Modernisierungen in den Vordergrund zu stellen, dann erwidern sie: 'Wir dürfen den Klassenkampf als Hauptkettenglied niemals vergessen'. Wenn du versuchst, die Volkswirtschaft in die rechte Balance zu bringen, dann erwidern sie: 'Willst du damit den Grundsatz, daß der Stahl das Hauptkettenglied bildet, über den Haufen werfen?' Wenn du für eine Erweiterung der Betriebsautonomie plädiertest, dann klagen sie dich an, 'der einheitlichen Parteiführung Schaden zuzufügen'. Wenn du dich dafür aussprichst, daß in Zukunft mehr Gewinne zulässig sein sollen und daß die Bezahlung leistungsgerecht ausfallen müsse, dann erwidern sie, daß es nicht zugänglich sei, 'dem Profit und den materiellen Anreizen das Kommando zu überlassen'. Wenn du forderst, daß in Zukunft die Intellek-

tuellen und ihr Fachwissen etwas mehr respektiert werden sollen, dann nennen sie dich einfach einen 'Klassenverräter'. Wenn du verlangst, daß fortgeschrittene westliche Technologie eingeführt werden solle, dann erheben sie den Vorwurf, daß du dich 'dem Kapitalismus zugewendet hast'. Sie geben sich immer höchst revolutionär, werfen dir aber in Wirklichkeit nichts als Knüppel zwischen die Beine." Dies gilt auch für die Anwendung des Rechts: "Wenn du versuchst, mehr Recht, dies heißt schließlich mehr rechtliche Beschränkungen der Kaderwillkür, einzuführen, so fragen sie dich, ob du die Führung durch die Partei, und damit letztlich auch die Vier Grundprinzipien, in Frage stellen willst."

In den Küstenstädten mag der Kaderdespot zwar in der Zwischenzeit seine Kanten abgeschliffen haben, im Hinterland dagegen lebt er fort: je weiter von der Küste entfernt, desto ausgeprägter. Nach wie vor ist es in vielen Dörfern ganz selbstverständlich, daß der Dorfkader "seine" Bauern körperlich züchtigt, wenn sie es wagen, seinem Willen nicht gefügig zu sein. Der Parteisekretär der Zhuangli-Produktionsbrigade der nordwestlichen Provinz Shaanxi beispielsweise pflegte seine Bauern regelmäßig zu züchtigen. So kam es, daß die Bauern, "sobald sie die Stimme des Sekretärs Li hören, sogleich ihre Baumwolljacken anziehen, da es ja doch gleich Prügel setzt".<sup>45</sup> Selbst dort allerdings, wo diese rauen Sitten nicht alltäglich sind, gewinnt der Besucher den Eindruck, daß die Bauern dem Parteisekretär "gehören". Ganz besonders ist dies der Fall beim "Produktions- und Aufbaukorps von Xinjiang". Das Ausgeliefertsein des einzelnen gegenüber dem Vorgesetzten ist eines der eindrucksvollsten Erlebnisse, die man von dort mitbringt. Von einer Begrenzung oder Selbstbeschränkung des Kadere durch das Gesetz kann hier nur ganz ausnahmsweise die Rede sein.

Die Macht des Ganbu wurde noch dadurch verstärkt daß er (zumindest bis 1983) lebenslänglich im Amt sein konnte. Erst seit den damaligen Reformen gibt es Altersbegrenzungen.

Riesig war hier der Nachholbedarf an systematischer Unterweisung in Recht und Gesetz. Kein Wunder, daß der Gesetzgeber hier mächtig einstieg und im November 1985 einen Fünfjahresplan für die Rechtsunterweisung erließ (Näheres 3.3.).

Spätestens hier fragt man sich, ob angesichts einer solchen Praxis von "Öffentlichem Recht" überhaupt noch die Rede sein kann.

Die Frage kann aber am Ende doch mit Ja beantwortet werden, und zwar unabhängig davon, wie "Öffentliches Recht" zu definieren ist.

Überlicherweise wird das *ius publicum* als derjenige Teil des Rechts bezeichnet, der die Rechtsbeziehungen des einzelnen gegenüber einer übergeordneten Gewalt (Staat, Gemeinde, Öffentliche Körperschaft) oder aber die Rechtsbeziehungen dieser Gewalten untereinander regelt. Daneben ist das Öffentliche Recht, zweitens, zwingendes Recht, d.h., es kann nicht durch Parteivereinbarungen abgeändert werden. Zum Öffentlichen Recht in diesem Sinne gehört das Verfassungsrecht, das Verwaltungsrecht (= Öffentliches Recht im eigentlichen Sinn), das Kirchenrecht, das Steuerrecht, aber auch, bei weiterer Auslegung, das Strafrecht, Zivil- und Strafprozeßrecht sowie das Völkerrecht.

Selbst wenn die Einzelausgestaltung in der Praxis des chinesischen Rechts fast ganz dem Parteiwillen überlassen bleibt und dann in Selbstverantwortungssystemen oder aber im Baogan seinen Niederschlag findet, bleibt als entscheidendes Gerüst doch letztlich das zwingend vorgeschriebene Prozedere, wie es unten anhand des Vorgehens bei Investbauprojekten näher zu beschreiben ist.

Aber auch die klassische römische Definition, die das *ius publicum* als jenes Recht bezeichnet "quod ad rem publicam spectat", läßt durchaus eine Subsumtion der chinesischen Praxis unter das Öffentliche Recht zu, ja man könnte sagen, daß dies für die Staats- und Danwei-Orientierung in China sogar ganz besonders zutrifft.

### 3.1.3.

**Relativierung des Rechts bei Streitigkeiten** In westlichen Rechtskulturen wird nicht selten die Klage laut, daß eine "Verrichterlichung" des Rechts stattfindet, insofern ja erst die Gerichte vielen Gesetzen ihren letzten Schriff geben und so eine "herrschende Lehre" schaffen, die für die Interpretation maßgebender ist als der ursprüngliche Gesetzestext.

Nichts ist der chinesischen Praxis ferner als eine solche "Verrichterlichung", da in China eine fast panische Angst vor Prozessen besteht - eine Folge der immer noch fortbestehenden traditionellen Furcht vor Gesichtverlust und Harmoniestörungen.

Der Nachteil dieser ständigen Flucht vor der Rechtsprechung besteht darin, daß die Normen selten gerichtlich nachretuschiert und statt dessen gleich immer wieder aufgehoben und neu erlassen werden. Statt die Mauer auszubessern, wird also sogleich das ganze Gebäude abgerissen und neu aufgebaut. Diese Praxis führt zu einem Wust von immer neuen Ergänzungsregelungen, die sich schon nach wenigen Jahren zu einem kaum noch durchdringbaren/durchschaubaren Gestrüpp auswuchern.

Der chinesische Gesetzgeber kennt diese Praktiken und hat deshalb zusätzliche Sicherungsventile geschaffen. Da viele Vorschriften des Öffentlichen Rechts weit, bisweilen sogar mit dem "Mut zur Lücke" abgefaßt sind, findet sich am Ende solcher "Gesetze" häufig ein Interpretationsbezug. In § 53 der "Dienstvorschriften für Soldaten" vom 13.8.1988 heißt es beispielsweise, daß der Generalstab der VBA für die Auslegung der Bestimmungen zuständig sei. Gemäß § 27 der "Provisorischen Bestimmungen für Zivilisten in der VBA" vom 27.4.1988 ist die Allgemeine Politische Abteilung der VBA für die Auslegung zuständig. Gemäß § 43 der Bestimmungen über die Vorzugsbehandlung der Soldaten und deren Angehörigen ist das Ministerium für zivile Angelegenheiten auslegungsberechtigt. Die Bestimmungen über die Musterrung vom 24.10.1985 werden gemäß § 48 vom Verteidigungsministerium und die "Bestimmungen über die Rückführung von Wehrdienstpflichtigen ins zivile Leben" gemäß § 17 der einschlägigen Bestimmungen vom 12.12.1987 vom Ministerium für zivile Angelegenheiten ausgelegt usw. Mit dieser "Auslegung" (*jieshi*) hält sich der Gesetzgeber stets eine Hintertür offen, um an der betreffenden Bestimmung weiter herumlaborieren zu können. Soweit er also nicht überhaupt davon Abstand nimmt, eine Bestimmung zu erlassen, will er sich zumindest die Chance für weitere Korrekturen behalten. Angesichts dieses Kontexts kann man davon ausgehen, daß bei solchen "Interpretationen" nicht nur Lücken im

Wege der Analogie oder des argumentum e contrario gefüllt, sondern darüber hinaus durchaus auch neues Recht geschaffen werden soll. Nicht nur Rechtsergänzung, sondern Rechtsfortbildung, ja -novellierung ist hier also im Wege der "Auslegung" möglich. Ein Beweis dafür mag die Tatsache sein, daß die in den betreffenden Bestimmungen erwähnten Auslegungsorgane bei der Interpretation kaum je allein tätig werden, sondern allemal zusammen mit dem Staatsrat oder dem NVK, also jeweils zusammen mit dem ursprünglichen "Gesetzgeber" in Erscheinung treten.

Wo dies nicht vorgeschrieben ist, wird die Rechtsfortbildung durch "Interpretation" zu einer "System"(xitong)-eigenen Angelegenheit, also zu einer Art "Hausgesetzgebung" für das jeweilige System.

Da es in der VR China auf absehbare Zeit keine formelle Verfassungsrechtsprechung gibt, dürfte diese "Interpretations"-Praxis noch lange fortbestehen.

### 3.2.

#### Tendenz Nr.2: Der Drang zum Partikularismus und zur Schaffung juristischer Enklaven

Für die reformerische Gesetzgebung ist es charakteristisch, daß sie von Anfang an einem Grundstrukturelement Chinas, nämlich der hochgradigen Zellularisierung der chinesischen Gesellschaft Rechnung getragen hat, indem sie auf Direktregelungen und auf Regelungen des Allgemeinen Gewaltverhältnisses soweit wie möglich verzichtet und sich statt dessen darauf konzentriert hat, Selbstregulierung zu steuern, d.h. also rechtliche Rahmenvorgaben für soziale Enklaven zu liefern, womit dem soziostrukturell vorgegebenen Hang zu indirekter Steuerung im Rahmen Besonderer Gewaltverhältnisse Rechnung getragen wurde.

Besonders häufig finden sich Selbstregulierungsvorgaben in der Gesetzgebung, die sich mit der Binnenstruktur von Wirtschaftsunternehmen (Stichwort: "Betriebsautonomie"), mit Nachbarschaften und mit sonstigen Danweis (Grundeinheiten) befaßt. Jede dieser Danweis hat seit Beginn des Reformzeitalters grundsätzlich ihr eigenes "Verantwortungssystem" aufzubauen, d.h. sowohl betriebsinterne Satzungen festzulegen als auch bilaterale

Abmachungen mit Nachbardanweis oder aber mit übergeordneten Instanzen der staatlichen Exekutive zu treffen, in denen Rechte und Pflichten so präzise wie möglich festgelegt wurden. Die Ausgestaltung dieser Beziehungen erfolgt üblicherweise durch Verträge, so daß zahlreiche Beziehungsmuster, die von Natur aus durch Subordinationsregeln zu gestalten wären, nunmehr koordinativen Charakter annehmen.

Hauptergebnisse dieser gesetzgeberischen Präferenz waren "Verantwortlichkeitssysteme" sowie zwei damit verbundene höchst charakteristische Schlüsselbegriffe, nämlich das Baogan und das Baozheng.

#### 3.2.1.

##### Baogan, Baozheng, Baogong und das "Verantwortlichkeitssystem" in ihrer (landwirtschaftlichen) Urform

Schrittmacher bei der Einführung von Selbststeuerungssystemen war die Landwirtschaft. Ganz im Gegensatz zu den Gorbatschow-Reformen von 1985 ff., die hauptsächlich im politischen Bereich und - soweit sie sich wirtschaftlich orientierten - bei der Schwerindustrie einsetzten, beschränkten sich die Deng Xiaoping-Innovationen zunächst einmal fünf Jahre lang, nämlich von 1979 bis 1984, nahezu ausschließlich auf den Landwirtschaftsbereich und waren außerdem dadurch gekennzeichnet, daß sie Änderungen im politischen Bereich weitgehend ausklammerten, ja tabuisierten.

Als reformerisches Ei des Kolumbus erwies sich das "Verantwortlichkeitssystem" (zerenzhi), das zu einer grundlegenden Neuordnung des Verhältnisses zwischen Einzelbauern (Haushalt) und Kollektiv führte. Beide sollten fortan nicht mehr in einem sub-, sondern in einem koordinativen Verhältnis zueinander stehen.

Damit war das während der Mao-Zeit fast in Vergessenheit geratene Vertragsinstrumentarium plötzlich wieder en vogue. Da die Bauern freilich mit allzu viel Vertragsfreiheit kaum etwas hätten anfangen können, galt es für den durchschnittlichen Bauernhaushalt geeignete Vertragstypen vorzuzustatten. Der Gesetzgeber hütete sich dabei vor jeder direkten Regelung von Einzelfragen, sondern beschränkte sich darauf, lediglich äußere Rahmen abzuzeichnen, um auf diese Weise der nor-

mativen Kraft der täglichen Praxis Tür und Tor zu öffnen. Im ZK-Beschluß vom 7.11.1980 mit dem Titel "Einige Probleme bei der Konsolidierung und Verbesserung des landwirtschaftlichen Produktionsverantwortlichkeitssystems"<sup>46</sup> wurden Rahmenrichtlinien festgelegt und vor allem einige Warn tafeln aufgestellt. Im übrigen sollten die Bauern ihr "Denken befreien", mit bisherigen Tabus brechen und die Ausgestaltung der Verantwortlichkeitssysteme nach den Gesichtspunkten wirtschaftlicher Effizienz vornehmen.<sup>47</sup>

Nachdem der "Gesetzgeber" das größte Rahmenwerk vorskizziert hatte, bildeten sich seit 1980 im Wege täglicher Praxis mehrere Typen von Verantwortlichkeitssystemen heraus, die sich nach zwei Hauptgruppen gliedern lassen, nämlich nach Arbeitsleistungs- und nach Ertragsorientierung.

Vier Termini sind es vor allem, die das Grundbaukastensystem für die "Verantwortlichkeits-Terminologie" abgeben, nämlich "bao", "chan", "gan" und "gong".

- "Bao" heißt ursprünglich soviel wie "einwickeln, einpacken", in übertragenem Sinne aber "übernehmen" (im Sinne einer Aufgabe).
- Die Bedeutung von "chan" ist "Erzeugnis, Ertrag", also ein Ergebnis,
- und die von "gong" ist "Arbeit", also eine Tätigkeit.
- Am kompliziertesten ist der Begriff "gan", der in etwa die Bedeutung "begehen, betreiben" hat, z.B. "gan fan": "Untaten begehen" oder "gan xiu": "Schlichtung, Versöhnung begehen", also "schlichten".

"Baogan" heißt deshalb wörtlich - und zwar in einer Nominativ-Akkusativ-Folge: "Übernehmen: etwas zu begehen". Im Wörterbuch wird dafür die Übersetzung "eine Arbeit im Akkord übernehmen" angeführt - doch dies ist etwas schief: Erstens einmal versteht man im Deutschen unter Akkordarbeit im allgemeinen abhängige Arbeit, und zweitens ist mit dem chinesischen Begriff etwas viel Weitgefäßteres gemeint, nämlich die pauschale und globale Übernahme der Aufgabe in Eigenregie.

Für "Baogong" empfiehlt sich die Übersetzung "arbeitsgebunden", für die beiden Typen der Ertragsgebundenheit

dagegen die Übersetzung "vertragsgebunden und in Fremddregion" (baochan) sowie "ertragsgebunden und in Eigenregie" (baogan).

Im Rahmen des "Baogongzhi" (also des arbeitsgebundenen Systems) wird ein Vertrag abgeschlossen, durch den sich der Vertragsnehmer, nämlich eine Gruppe von Bauern (zu), ein Haushalt (hu) oder ein Einzelarbeiter (lao) dem Vertragsgeber (in der Regel einem Landwirtschaftskollektiv) gegenüber zu bestimmten Arbeitsleistungen (bei der Aussaat, bei der Umpflanzung, bei der Ernte etc.) verpflichtet, wobei der Vertragsnehmer den Weisungen des Vertragsgebers unterworfen bleibt. Als Gegenleistung erhält der Vertragsnehmer Arbeitspunkte, die ihn berechtigen, an der Verteilung des Nettoprodukts des Kollektivs teilzunehmen.

Bei den "vertragsgebundenen" Systemen andererseits kommt es nicht zu einem Dienst-, sondern zu einer Art Werkvertrag, bei dem sich der Vertragsnehmer (also eine Gruppe, ein Haushalt oder ein Einzelbauer) gegenüber dem Kollektiv zu einem vertraglich näher beschriebenen Ergebnis verpflichtet.

Ein Standardvertrag dieses Typs pflegt folgende Grundbestimmungen zu enthalten:

§ 1: Die Produktionsmannschaft (also das Kollektiv) übergibt dem Haushalt A die Parzellen XYZ sowie folgende Geräte und Zugtiere:...

§ 2: Der Haushalt A verpflichtet sich, dafür am Ende der Erntesaison ...t Getreide (Art, Qualität), ...kg Schweinefleisch, ...Stck. Hühnereier an die PM (oder an ...) zu verkaufen, wofür folgende Preise gezahlt werden:...

§ 3: Die Produkte sind am ... (Datum) in ... (Ablieferungsort) mit ... (Transportmittel) abzuliefern.

§ 4: Produkte, die über die Pflichtablieferungsquote hinaus erzeugt werden, dürfen vom Haushalt entweder selbst verbraucht oder aber auf dem Markt veräußert werden.

§ 5: Haushalt A erhält für Produktionszwecke ...kg Düngemittel, Insektizide, Pestizide zu staatlichen Vorzugspreisen.

§ 6: Haushalt A verpflichtet sich zur Ein-Kind-Politik.

§ 7: Sollte Haushalt A die oben eingegangenen Verpflichtungen nicht erfüllen, so hat er die Grundstücke innerhalb von ...Wochen an die PM zurückzugeben (und darüber hinaus...)

§ 8: Sollte die PM ihrer Verpflichtung nicht nachkommen, so werden die Ablieferungspflichten des Haushalts A entweder aufgehoben oder in folgender Weise reduziert:...<sup>48</sup>

Standardverträge dieses Typs eignen sich vor allem für ländliche Haushalte.

Für bäuerliche "Gruppen" (zu) scheinen Arbeitsbereiche wie Bewässerungswesen, Pflanzenschutz, Materiallieferung, Absatz und Lagerung, Transport und Informationsaustausch den angemesseneren Vertragsgegenstand abzugeben.

Ginge es den Idealvorstellungen der Reformer nach, so entwickelten sich aus solchen vertraglichen Kooperationsverhältnissen heraus regelrechte Produktions- und Dienstleistungsringe, die jeweils als Pflanzstätten einer neuen Dorfindustrie dienten - man denke etwa an einen "industrialisierten" Viehzuchtbetrieb, wie er durch "horizontale Betriebszusammenschlüsse" mehrerer Haushalte zustande kommt. Zumindest die Hälfte der an einem solchen Ring beteiligten Haushalte könnte Grund und Boden ohne Schwierigkeiten an das Kollektiv zurückgeben, so daß in dem betreffenden Dorf zwar immer noch einige Bauernbetriebe verbleiben, daß die anderen aber Sekundär- und Tertiärtätigkeiten aufnehmen.

Durch den Zehn-Punkte-Beschluß des ZK vom Oktober 1984 wurden diese dörflichen Entwicklungen auf die Städte und die dortigen Industrien übertragen, wo sie sich zu wesentlich komplizierteren Gebilden auswuchsen.

Will man den Geist dieser Gesetzgebung freilich nicht aus dem Auge verlieren, so empfiehlt es sich, stets auf die Urformen zurückzublicken, wie sie sich innerhalb der Dörfer in den Jahren zwischen 1979 und 1984 herausgebildet haben. Das Dorf ist auch heute noch jene Ur-Einheit, in der sich das Danwei-Prinzip seit unvordenklichen Zeiten am klarsten ausgeprägt hat und

von dem her letztlich auch die städtischen "Grundeinheiten" ihr Selbstverständnis beziehen.

In der chinesischen Tradition hatte das Dorf gegenüber dem mandarinären Staat im wesentlichen drei Grundpflichten zu erfüllen, nämlich Steuern zu zahlen, Hand- und Spanndienste (z.B. für den Mauer- oder Kanalbau) zu erbringen und Ruhe zu wahren. Sobald es diese drei Pflichten erfüllt hatte, blieb es sich selbst überlassen. Dieser Dualismus zwischen Staat und Dorf war so selbstverständlich, daß er in der Gesetzgebung nicht eigens nochmals wiederholt werden mußte, sondern von dieser als gegeben vorausgesetzt wurde.

Das Bedürfnis, diese Selbstverständlichkeit in einem Gesetz eigens anzusprechen, kam erst auf, nachdem die maoistische Politik jahrelang den Versuch unternommen hatte, die überkommenen Danweis mit Hilfe von Volkskommunen aufzusaugen und die alte Selbständigkeit der Dörfer mit Hilfe ganzer Legionen von Dorfkadern auszuhebeln. Erst in dieser Restitutionsphase wurde es nötig, die ursprüngliche "Normalität" wiederherzustellen, also die Dinge juristisch beim Namen zu nennen und die gewohnte Selbstregulierung nun "gesetzlich" zu steuern. Das Ergebnis waren Rechtsfiguren wie "Baogong", "Baochan" und "Baogan".

Angesichts der hochgradigen Tendenz zur Zellularisierung konnte es auch nicht weiter verwundern, daß Baogong und Baochan zugunsten von "Baogan" schon bald das Nachsehen bekamen, und daß das "Baogan" am Schluß nahezu den gesamten Landwirtschaftsbereich zu beherrschen begann.

Das "Baogong" erfreute sich von Anfang an nur geringer Beliebtheit, da hier, wie oben erwähnt, der Vertragsgeber, also das Kollektiv, mit seinen Weisungen in den laufenden Arbeitsprozeß eingreifen kann. Nach den Mao-Jahren aber waren die Bauernhaushalte gegen "Kommandismus" jeder Art höchst allergisch geworden.

Auch das "Baochan"-System roch noch zu sehr nach der alten Kommandowirtschaft, da es auf "einheitliche" (tongyide) Bewirtschaftung durch das Kollektiv und auf "einheitliche" Verteilung abzustellen pflegte, während das "Bao-

gan" dem Vertragsnehmer freie Hand bei der Produktion ließ und ihm auch bei keiner Gewinnverteilung hineinredete.<sup>49</sup>

Vertragsbeziehungen sollen im übrigen nicht nur zwischen dem bäuerlichen Einzelbetrieb und dem Kollektiv, sondern auch zwischen dem Einzelbetrieb und dem Staat - genauer der staatlichen Aufkauforganisation - geschlossen werden. Auch bei der Beschaffung von Getreide und anderen Produkten sollte der Staat künftig also nicht mehr subordinativ, sondern koordinativ vorgehen. Dieser "vertragsmäßige Ankauf" (hetong dinggou) hatte sich ebenfalls innerhalb von Mindestrahmenvorschriften zu vollziehen, die in dem vom Staatsrat und vom ZK gemeinsam herausgegebenen "Dokument Nr.1 von 1985" enthalten waren.<sup>50</sup> Auch hier gibt es erste Baogan-Ansätze.

### 3.2.2.

#### Baogan, Baozheng und Verantwortlichkeitssysteme in der Industrie

Durch den nachmalig so berühmt gewordenen Zehn-Punkte-Beschluß des ZK vom Oktober 1984 wurden die landwirtschaftlichen Reformverfahren mit fünf Jahren "Verspätung" auf die städtische Industrie übertragen. Ganz im Vordergrund des Interesses standen auch diesmal das Verantwortlichkeitssystem und das Baogan.

Als Beispiel für den geglückten Transfer sei hier der Bereich des Investbaus angeführt, dessen rechtliche Ausgestaltung die Verbindung von Privatrecht (in Form verschiedener Verträge) und Öffentlichem Recht (in Form einer präzisen Prozeduralisierung) besonders deutlich veranschaulicht.

Bei der Errichtung von Investbauprojekten ist qua lege ein exaktes Prozedere vorgeschrieben, das streng eingehalten werden muß, also nicht der Disposition der beteiligten Parteien unterworfen ist. Insofern handelt es sich also um typisches Öffentliches Recht. Andererseits erfolgen die nacheinander - und in präziser Reihenfolge - abzuschließenden Verträge in echtem Privatrecht.

Im allgemeinen durchläuft ein Projekt der Großindustrie oder Großinfrastruktur drei Phasen, nämlich die der Planung (Festlegung in Fünfjahresplänen), der Vorbereitung und des eigentlichen Investitionsprozesses.

In der Planung werden im allgemeinen "fünf Festlegungen" (wuding) getroffen, nämlich die Größenordnung des Projekts, die zu investierende Gesamtsumme, die Bauzeit, der Investitionseffekt und die Modalitäten für eine Zusammenarbeit nach außen.<sup>51</sup>

Die Investitionsvorbereitung, also die Phase II wird gem. § 4 der "Bestimmungen zur Untersuchung und Projektierung von Bauarbeiten" vom 8.8.1983 auf der Basis eines Untersuchungs- und eines Projektierungsvertrags durchgeführt.<sup>52</sup> Ziel dieser Vereinbarung ist die Erstellung einer "Durchführbarkeitsstudie" (kexingxing yanjiu), die das Datenmaterial für Investitionsentscheidungen durch den Staatsrat oder aber durch Provinz- und Kreisregierungen aufbereitet.

Nach Abschluß der Planung und der Vorbereitung folgt - in Phase III - der eigentliche Investitionsprozeß, dessen Einzelheiten durch einen Vertrag zu regeln sind, der sich nach der "Versuchsweisen Methode über das wirtschaftliche Verantwortungssystem bei der Abwicklung von Investbauvorhaben" vom 3.3.1983 zu richten hat.<sup>53</sup> Immer wieder tauchen in dieser "Methode" die Begriffe Baogan und Baozheng auf. Das Baogan ist hierbei eine Verpflichtung der übernehmenden, das Baozheng ("Gewährleistung") eine Verpflichtung der übergebenden Seite.

Soweit der allgemeine Ablauf. Nachfolgend sollen zunächst einige Verfahrens- und sodann einige materiellrechtliche Einzelheiten erläutert werden.

Wendet man sich zunächst den Details der "Prozeduralisierung" zu, so ergeben sich acht Schritte, die in strenger Reihenfolge einzuhalten sind.

Zunächst ist (1) ein "Untersuchungsvertrag" zwischen der Bauherrn-Danwei und einer Untersuchungs-Danwei abzuschließen, aufgrund dessen Vermessungen vorzunehmen, Stichproben durchzuführen und Überlegungen anzustellen sind, ob das geplante Projekt überhaupt zweckmäßig oder realisierbar ist. Sodann entscheidet (2) die zuständige Behörde über den Fortgang der Untersuchungen. Ist diese Entscheidung positiv ausgefallen, so ist (3) ein Projektionsvertrag zwischen Bauherrn-Danwei und Projektierungs-Danwei abzuschließen, dessen Hauptinhalt die Erstellung einer Durchführ-

barkeitsstudie ist. Aufgrund dieses Ergebnisses trifft dann (4) der Staatsrat (bei besonders wichtigen Projekten) oder aber die Provinzregierung eine Entscheidung über die Durchführung oder Nichtdurchführung. Fällt sie positiv aus, so sind (5) in einem weiteren Schritt die nötigen Kredite, Subventionszuschüsse usw. bereitzustellen. Sodann erfolgt (6) die Ausschreibung und schließlich (7) der Abschluß eines Investbauvertrags mit einer Baufirma, in dessen Rahmen die wünschbaren Baogan- und Baozheng-Vereinbarungen festzulegen sind. Das Baogan verpflichtet, wie oben bereits erwähnt, die übernehmende Danwei, also die Baufirma, zur Einhaltung eines bestimmten Zeitrahmens, bestimmter Qualitätsstandards und weiterer Funktionsicherungen, während das Baozheng die übergebende Danwei, also den Bauherrn, dazu verpflichtet, die benötigten Gelder, Materialien sowie Wasser, Elektrizität und Dienstleistungen bereitzustellen. Streitigkeiten sind (8) durch Verhandlungen oder notfalls auch durch ein Schiedsgericht zu lösen.<sup>54</sup>

Alles übrige ist frei ausgestaltbar, so daß bei Investitionsprojekten hohe Flexibilität gewährleistet ist. Sobald freilich Vereinbarungen getroffen sind, gilt es, diese aufs strikteste einzuhalten, da angesichts der allgemeinen Knappheit an Rohmaterialien und Energie kein schneller Ersatz beschafft werden kann und einschneidende Verzögerungen entstünden, die wiederum die Gesamtfunktion der (geplanten) Volkswirtschaft durcheinanderbrächte.

Materiellrechtlich interessieren vor allem das Baogan und das Baozheng.

Inhalt des Baogan ist gem. § 12 der "Methode" die vertragliche Übernahme der Eigenverantwortung durch die Baufirma bei der Herstellung des Projekts, bei der Einhaltung des Zeitrahmens, bei der Gewährleistung bestimmter Qualitätsstandards sowie bei der Erstellung zusätzlicher Einrichtungen.

Inhalt des Baozheng andererseits ist die dem Bauherrn obliegende Verpflichtung, Gelder, Materialien, Strom und Elektrizität bereitzustellen sowie dafür zu sorgen, daß alle im Rahmen des Investbauprozesses nötigen Dienstleistungen erbracht werden (§ 13).

Nach § 6 der "Methode" müssen sämtliche Baogan-Regelungen grundsätzlich durch Verträge ("oder andere rechtmäßige Verfahren") geregelt werden. Ratio legis ist es auch hier wieder, die Zuständigkeit und Haftung jedes Beteiligten aufs genaueste festzulegen, damit etwaige Schäden am Ende nicht wieder "aus dem großen Topf" staatlicher Subventionen beglichen werden müssen, sondern statt dessen der verantwortliche Teil zur Rechenschaft gezogen werden kann.

Anspruchsberechtigter beim Baogan kann entweder die Bauherrn-Danwei oder die Bauunternehmer-Danwei oder aber die führende Abteilung einer unteren Ebene sein.

Anspruchsverpflichteter beim Baozheng andererseits ist die führende Abteilung einer höheren Ebene oder aber die Bauherrn-Danwei (§ 7).

Bei der Ausgestaltung des Baogan und des Baozheng gibt es vielfältigste Gestaltungsmöglichkeiten. Entscheidend kommt es allerdings darauf an, einen präzise erfassbaren Kreis von Verantwortlichen "festzunageln".

Unter der Voraussetzung, daß diesem Hauptanliegen Genüge geleistet wird, kann das Baogan auch "gestückelt" und für Teilbereiche im Wege von Subkontrakten weiter aufgesplittert werden (§ 8).

Großinvestbauten der hier angesprochenen Art reichen vom Fabrikneubau über die Anlegung von Eisenbahnverkehrsnetzen und Straßen bis hin zur Errichtung von Flug- oder Seehäfen sowie Energie- und Wasserwirtschaftsprojekten.<sup>55</sup>

### 3.2.3.

#### Einige Verallgemeinerungen zum Baogan

Das "Baogan" ist m.a.W. die chinesische Form der staatlichen Steuerung von Selbstregulierung und der Ersetzung von Erzwingungssystemen durch Verhandlungssysteme.

Eigentlich sind Verträge ja eine Rechtsmaterie, die zum Privatrecht gehört, also prima facie nichts mit Öffentlichem Recht zu tun hat, doch ist es nun einmal eine durch die "vertikale" Sozialstruktur (dazu 3.2.6.2.1.) bedingte chinesische Eigenart, das unbestreitbar "privatrechtliche Vertragssy-

stem" durch obrigkeitliche Verfügungen und gesetzgeberische Akte in die Landwirtschaft, die Industrie und auch andere Sektoren hineinzutragen; dem Vertragsinstrument kommt insofern die Aufgabe zu, zwischen den strukturell und instanziell verschiedensten Behörden, Danweis und Ebenen Querverbindungen eigener Art herzustellen, deren Haupteigenschaft es ist, *nicht* subordinativer Natur zu sein.

Das Baogan wird von deutschen Juristen, denen die chinesische Rechtsordnung ansonsten durchaus vertraut vorkommt, als fremdartig und schwer verständlich bezeichnet. Hält man sich jedoch den durchgängigen Danwei-Transdanwei-Dualismus und den "Vertikalismus" der chinesischen Gesellschaft vor Augen, so lösen sich diese Schwierigkeiten schnell auf.

Außerdem nimmt es angesichts der Eigenarten des chinesischen Gesellschaftsaufbaus nicht wunder, daß das Baogan die Tendenz zur ubiquitären Weiterung in sich trägt. In einem berühmten Aufsatz des Präsidenten der Akademie für Gesellschaftswissenschaften, Hu Qiaomu,<sup>56</sup> heißt es wörtlich: "Das Vertragssystem kann angewendet werden auf das Verhältnis zwischen Einzelbetrieben, zwischen Produktions-, Zuliefer- und Absatzunternehmen, zwischen Großgesellschaften und spezialisierten Gesellschaften, zwischen Großgesellschaften untereinander, zwischen spezialisierten Gesellschaften untereinander, zwischen örtlichen Gesellschaften sowie zwischen einzelnen Gesellschaften und Betrieben der Grundebene. Auf diese Weise kann die Wirtschaftseffizienz erhöht, kann der Wirtschaftsablauf koordiniert und kann die Arbeitsbelastung der Verwaltungsorgane der verschiedenen Ebenen reduziert werden. Wir meinen, daß das Vertragssystem außerdem auch zwischen Staat und Betrieben und sogar zwischen zentralen und örtlichen Behörden verschiedener Ebenen, zwischen örtlichen Behörden verschiedener Ebenen und zwischen einem Betrieb und seiner Belegschaft Anwendung finden kann." Und weiter: "Das Vertragssystem unterstützt die Planmäßigkeit der Volkswirtschaft und ... ermöglicht die Spezialisierung und Arbeitsteilung zwischen verschiedenen Branchen und Gebieten ... sowie zwischen Behörden und Betrieben."

Dem Gesetzgeber kommt es also hauptsächlich darauf an, daß jede Danwei und jede Organisation an ihrem Ort und in ihrer Branche einen festen Verantwortungsbereich übernimmt, der allerdings in seinen Einzelheiten disponibel - und vertraglich auszufüllen ist.

Die Vorliebe des chinesischen Gesetzgebers für Baogan-Regelungen hat zu zwei juristischen Konsequenzen geführt, nämlich erstens zum Ausbau solcher Organe bei gleichzeitig präziser Ausformulierung der Organisationsstatuten und zweitens zum Verzicht auf Regelungsfiligran, soweit es den Inhalt des Baogan anbelangt; vielmehr genügte es, einige "Begrenzungspfeiler" einzuschlagen, innerhalb derer die Partei freies Gestaltungsrecht habe.

So kommt es, daß das Organisationsrecht der mit Abstand "erdbebensicherste" Teil des chinesischen Öffentlichen Rechts ist, der seit 1949 selbst schwerste Erschütterungen hat überstehen können. Überraschend schon einmal, daß die meisten einschlägigen Regelungen von Anfang an den Charakter formeller Gesetze (fa) hatten, seien es nun die Statuten der Nationalversammlung, des Staatsrats, der lokalen Organe, der Minderheitenorgane, der Gerichte oder der Staatsanwaltschaften - um hier nur die wichtigsten zu nennen.<sup>57</sup>

Diese Zementierungsmethode bewirkte, daß sich bei Baogan-Festlegungen fast immer souveräne Partner gegenüberstehen.

Während so einerseits die Stellung der Parteien aufs solideste gefügt ist, fällt andererseits um so stärker die Tendenz auf, die "Mindestnormen", innerhalb derer sich das Baogan entfalten soll, so skizzenhaft wie möglich und so langfristig wie nötig festzusetzen. Hier herrscht m.a.W. ein Geist der "Vorläufigkeit". Man spürt förmlich die Furcht des Gesetzgebers, sich allzu genau und allzu früh festzulegen. Aus diesem Grunde bleibt fast immer eine Hintertür offen - eine Tatsache, die durch den fast uferlosen Gebrauch des Wörtchens "vorläufig" schon in den "Gesetzes"-Überschriften aufs eindrucksvollste dokumentiert wird.

## 3.2.4.

## Weitere Anwendungsfälle des Baogan

## 3.2.4.1.

## Baogan zur Steuerung von Planungsabläufen

Die "Einkapselungs"-Wut des chinesischen Gesetzgebers zeigte sich besonders deutlich auch im Zusammenhang mit den "Vorläufigen Bestimmungen zur Verbesserung des Planungssystems" vom 31.8.1984, durch die das vormalige Befehlsplanungs- durch ein Leitplanungssystem ersetzt wurde.<sup>58</sup> Anstelle der bisherigen Befehlsplanung (zhilingxing jihua), die Parameter bis in die Einzelheiten hinein vorgaben, sollten in Zukunft sog. "Indikativpläne" (zhidaoxing jihua) treten, die nur noch rahmenhafte Vorgaben zu liefern hatten. Genauer ausgedrückt: Es galt von jetzt an der Grundsatz der Subsidiarität von Befehlsplänen, die für die jeweilige Warengruppe expressis verbis angeordnet sein mußten, und die künftig nur noch wirklich "strategische" Güter wie Kohle, Stahl, Zement, Elektrizität etc. erfassen sollten. Alle anderen Warengruppen sollten von nun an der großzügigeren Disposition von Indikativplänen unterliegen. Ratio legis dieser Regelung war das Bestreben, in Zukunft den Marktkräften "von unten" mehr Entfaltungsspielraum zu lassen.

Für das Verhältnis zwischen Plan und Markt galt schon bald der populäre Vergleich zwischen Käfig und Vogel, wobei der Plan mit dem Käfig, der Vogel aber mit dem Markt verglichen wurde. Bei imperativen Plänen hatte der Käfig Schuhkartongröße, bei indikativen Plänen aber Saalgröße.

Innerhalb des durch die Indikativplanung im wahrsten Sinne des Wortes "erweiterten" Spielraums sahen sich die einzelnen Betriebe nun aufgefordert, die Einzelheiten der Leitplanung durch Verträge mit Rohstofflieferanten und Fertigproduktabnehmern zu konkretisieren und überdies noch Außer- und Überplanprodukte herzustellen, die dann in eigener Regie auf dem Markt veräußert werden konnten.

Auch hier entstand also eine typische Baogan-Situation, die dem Autonomiecharakter des einzelnen Betriebs Rechnung trug.

## 3.2.4.2.

## Baogan zur Steuerung von Industriebetrieben

In geradezu klassischer Weise wurde die "Steuerung von Selbstregulierung" in den "70 Punkten für die Industrie" festgelegt, die während einer kurzen reformerischen Zwischenperiode am 16. September 1961 erlassen und in denen "Fünf Bestimmungen" und "Fünf Garantien" festgelegt worden waren. Die "Fünf Bestimmungen" regeln die Rechte des Staats gegenüber den einzelnen Industriebetrieben, nämlich (1) die Produktionsaufgaben, (2) die Zahl der Beschäftigten, (3) die Maximalverbrauchsquoten für Rohstoffe, Materialien, Energie und Werkzeuge, (4) den Umfang des Betriebskapitals (d.h. der Anlage und der Umlaufvermögen) und (5) die Kooperationsbeziehungen.

Der einzelne Betrieb hatte dem Staat gegenüber ferner "Fünf Garantien" abzugeben, und zwar im Hinblick auf (1) die Qualität und Quantität der Produkte, (2) die Nichtüberschreitung der Lohngesamtsumme, (3) die Senkung der Selbstkosten, (4) die Ablieferung der Gewinnsumme und (5) die Lebensdauer des Maschinenparks.

Das sind die zehn Grundelemente, die bei der Ausgestaltung des Verhältnisses zwischen Staat und Einzelbetrieb unbedingt zu berücksichtigen sind. Der Rest bleibt der freien Vertragsgestaltung anheimgestellt. Diese klassische Regelung wurde später erneut aufgelegt.

Bei Erfüllung seiner Verpflichtungen erhält das Unternehmen vereinbarte Prämien, die z.T. in den Anlage- oder Sozialfonds eingehen, z.T. an die Arbeiter verteilt werden. Bei Nichterfüllung andererseits muß der Betrieb zur wirtschaftlichen Verantwortung gezogen und der Unternehmensleiter bestraft werden.

Diese Methode der Steuerung von Selbstregulierung wurde auch bei den Reformen von 1978/79 als Hauptmethode zur Entbürokratisierung der Wirtschaft und zur "Befreiung der Wirtschaftsverwaltung ... von rein administrativen Methoden" herangezogen.<sup>59</sup> An die Stelle des Bürokraten sollte von nun an der Manager treten und an die Stelle von bürokratischen

Kalkülen die wirtschaftliche Effizienz. Vom Baogan versprach man sich m.a.W. Wunderdinge - und in der Tat wurden diese Hoffnungen zumindest in den Jahren zwischen 1979 und 1988 keineswegs enttäuscht; entwickelte sich dieser Zeitraum doch zum wirtschaftlich erfolgreichsten Jahrzehnt der chinesischen Geschichte, ehe dann mit der Katastrophe des 4. Juni 1989 der Rückschlag einsetzte.

Im Gefolge der Einführung des Baogan wurde die Fabrik- und Dorfkaderschaft zum größten Teil überflüssig und mit ihr der alte "Kommandismus". Ersetzung der Subordination durch Koordination und Demontage der Dorf- sowie der Fabrik-Kader waren die zwei rechtlichen Hauptkonsequenzen der Einführung des betrieblichen Baogan.

Ein Musterbeispiel der betrieblichen Eigenverantwortung ist das in der Hauptstadt Beijing angesiedelte "Eisen- und Stahlkombinat Shoudou", das etwa die Leistung der Thyssen AG erbringt und bereits bei Beginn der Reformen i.J. 1979 als einer von acht Betrieben für die Aufgabe ausersehen wurde, neue Betriebsregelungen durchzuprobieren.

Zu Experimentierzwecken wurde 1984 auch das "System der vertraglich fixierten Eigenverantwortung" eingeführt. Bis dahin hatte ein subordinatives Kommandosystem vorgeherrscht, bei dem ausschließlich die Interessen des Staats, nicht jedoch die des Betriebs oder gar der einzelnen Arbeiter im Vordergrund standen.

Das neue System berücksichtigte alle "drei Seiten" und wurde koordinativ, d.h. durch einen Vertrag zwischen dem zuständigen Metallurgieministerium und dem Kombinat, festgelegt. Vier Ziffern standen dabei im Vordergrund: Unter der Voraussetzung, daß der Staatsplan erfüllt würde, sollte das Kombinat (1) dem Staat einen pro Jahr um 7,2% wachsenden Gewinnanteil abliefern, wobei als Berechnungsbasis der Stand des jeweiligen Vorjahrs zu dienen hatte. (2) Ziel des Kombinars sollte es sein, jedes Jahr den Gewinn um 20% zu steigern. (3) Nach Abführung des Pflichtbetrags an den Staat durfte das Kombinat 60% der einbehaltenen Gewinne für die Wei-

terentwicklung der Produktion und 20% für Sozialleistungen ausgeben. (4) Die restlichen 20% sollten in Lohnerhöhungen und Prämien eingehen und zwar im Verhältnis von 1:0,8. Stieg also der Gewinn um 1%, so konnte die Gesamtlohnsumme um 0,8% zunehmen.

Da die Abführung an den Staat konstant blieb, hatte das Kombinat um so größeren Nutzen, je höhere Gewinne es erwirtschaftete.

Nicht nur im Außenverhältnis, d.h. also zwischen Kombinat und Ministerium, sondern auch im Binnenverhältnis, nämlich zwischen Kombinatleitung und einzelnen Arbeitsgruppen, wurden vertragliche Abmachungen getroffen, die für eine genaue Zuständigkeitsabgrenzung und für die Präzisierung von Leistungskriterien sorgten. Dadurch sei, wie es immer wieder hieß, die "Demokratie" - sprich Mitbestimmung der Arbeiter - gewährleistet worden. Das Experiment erwies sich als so erfolgreich, daß die damals gewonnenen Mechanismen auch heute noch fortwirken.

Die Abstimmung zwischen den einzelnen Werkhallen und Gruppen erfolgt z.B. nach wie vor auf Versammlungen, bei denen die verschiedenen Arbeitsgänge zwischen den einzelnen Werkhallen und Gruppen aufgeschlüsselt werden.

Zwischen den Sitzungsperioden der Belegschaftsvertreterversammlung fungiert der Betriebsrat, der die Aufgabe hat, alle anfallenden Probleme zu klären und sie möglichst in Abstimmung mit den einzelnen Gruppen zu lösen.

Der Direktor des Kombinats sorgt für die Durchführung der Produktionsziele, der Parteausschuß hat für die Einhaltung politischer Richtlinien zu sorgen, die Belegschaftsvertreterversammlung stimmt die Modalitäten der Arbeitsteilung zwischen Kombinatleitung und Arbeiterschaft ab, und der Betriebsrat vertritt die Belegschaftsvertretung während der sitzungsfreien Zeit: Dies also ist der innere Mechanismus.

Gemäß innerbetrieblicher Vereinbarung werden die Leistungen der einzelnen Einheiten und der einzelnen Arbeiter anhand der vertraglich festge-

legten "Planziffern" kontrolliert und zur Grundlage der Abrechnung gemacht. Wer die vereinbarte Leistung erbracht hat, erhält eine Prämie, wer gegen Bestimmungen verstoßen hat, bleibt von der Prämienverteilung ausgeschlossen. Die Höhe des Lohns und der Prämien hängt im übrigen, wie vereinbart, vom Ausbildungsstand des einzelnen Mitarbeiters ab - ein Anreiz zu ständiger Weiterbildung.<sup>60</sup>

### 3.2.4.3.

#### Baogan im Transport- und Energiebereich

Auch bei der Bewältigung von zwei Aufgaben, die einstweilen noch als Achillesferse der chinesischen Volkswirtschaft gelten, nämlich der Bereitstellung von Transportinfrastruktur und Energie, helfen "Verantwortlichkeitssysteme" nach. Als besonders typisch sei hier das Beispiel des Energiesparens angeführt. Im Laufe der Jahre wurden zahlreiche "Regelungen", "Methoden" und Rechtsverordnungen zum Energiesparverhalten erlassen.<sup>61</sup> Typisch auch die zahlreichen "Aufrufe" gegen Ölverschwendung, gegen überflüssige Dienstwagen, gegen Kohlevergeudung u.dgl.<sup>62</sup>

Weitaus wirkungsvoller als einseitige Anordnungen dieser Art waren aber dann letztlich doch wiederum bilaterale oder multilaterale Abmachungen zwischen Energieproduzenten und -konsumenten in Form von Baogan-Beziehungen.

Um hier ein einheitliches Rahmenwerk vorzugeben, erließ der Staatsrat am 11.5.1982 eine einschlägige "Methoden"-Bestimmung,<sup>63</sup> in deren 7 Abschnitten zahlreiche Vorgaben verbindlich aufgeführt sind, und zwar über die "plangemäße Stromverteilung", über die Verantwortlichkeit der jeweiligen provinziellen Wirtschaftskommission für den staatsplangemäßen Stromverbrauch, über Stromverteilungsprinzipien, über Höchstverbrauchsgrenzen bei der Herstellung bestimmter Produkte, über die Möglichkeit, Lieferanten auswählen zu können, über die Umverlegung von Produktionsstätten mit hohem Stromverbrauch, über Verbesserungen bei den Stromnetzen, über den Strompreis und über saisonale Einsparungen.

Hiernach sollen zwischen Stromproduzenten und lokalen Wirtschaftskommissionen einerseits und Wirtschafts-

kommissionen sowie Endverbrauchern andererseits Baogan-Verträge zum Zwecke der Stromeinsparung geschlossen werden. Für jede gelungene Stromeinsparung sollen Strompreisvergünstigungen und Prämien ausgeteilt werden.

### 3.2.4.4.

#### Baogan bei Raumordnungs-, Regional- und Infrastruktur-Vorhaben

Obwohl es in China noch kein Raumordnungsgesetz gibt, haben sich in der Praxis doch längst Formen herausgebildet, die einschlägige Fragen auf dem Umweg über ein Baogan in Angriff nehmen.

Schon in den fünfziger Jahren beispielsweise hatte das moderne Shanghai eine Art Patenschaft über die unterentwickelte "Autonome Region Xinjiang" übernommen, wobei sich die konkrete Zusammenarbeit in mehreren Formen abspielt, sei es nun durch Entsendung von Technikern, durch Kompensationshandel, durch Technologietransfer oder durch Gründung von Joint Ventures.<sup>64</sup>

### 3.2.4.5.

#### Baogan bei der dörflichen Selbstverwaltung

Baoganpartner auf Dorfebene sind seit 1987 die "Dorfausschüsse" (wörtl.: Dorf-Volk-Ausschüsse, *cunmin weiyuanhui*), die die Nachfolge der früheren Produktionsbrigaden (*shengchan dadui*) angetreten haben, nachdem die Volkskommunen als Inhaber administrativer Gewalt aufgehoben worden sind (und jetzt nur noch als Holdings mit gewissem Eigentümerrecht fortexistieren). Gem. § 2 des "Gesetzes über die Organisation der Dorfausschüsse" vom 24.11.1987<sup>65</sup> sind die Dorfausschüsse "an der Basis angesiedelte Massenorganisationen zur Selbstverwaltung, mit denen die Dorfbevölkerung sich selbst steuert, sich selbst erzieht, sich selbst Dienste leistet, die öffentlichen Angelegenheiten der Dorfgemeinde ... betreibt, Streitigkeiten schlichtet, für die Erhaltung der öffentlichen Sicherheit sorgt..." (usw.). Gem. § 7, Abs.2 werden Dorfausschüsse auf der Basis "natürlicher Dörfer" (*ziran cun*) errichtet, sind also die Selbstverwaltungsgremien der sozusagen "natürlichsten" Dörfer, die es in der chinesischen Gesellschaft seit unvordenklicher Zeit gibt, und von der alle anderen Dörfer - historisch gesehen - lediglich Ableger sind.



Besonders bezeichnend ist § 16, in dem es heißt, daß "Dorfregeln und Volksabmachungen" (cungui minyue) von der Dörflerversammlung festgelegt und der Dorfgregierung lediglich zu den Akten gemeldet werden, wobei der Dorfausschuß die Einhaltung zu überwachen und sie auszuführen habe. Die "Dorfregeln und Volksabmachungen" dürften nicht im Widerspruch zur Verfassung, zu den Gesetzen oder zu anderen Rechtsnormen stehen.

Diese Bestimmung bliebe schwer verständlich, hielte man sich nicht vor Augen, daß die Dorfbevölkerung hier als Baogan-Gemeinschaft angesprochen ist. Wie es ja überhaupt für den chinesischen "Demokratie-Begriff" typisch ist, daß dort Träger der Volksherrschaft nicht Individuen, sondern Individualgruppen, nämlich Danweis sind, wird auch im vorliegenden Zusammenhang das Dorf letztlich nicht als Summe seiner Teile, sondern vielmehr als integrierte Einheit betrachtet - eine Vorstellung, die allenfalls für den Angehörigen einer westlichen Zivilisation, nicht jedoch für Mitglieder einer metakonfuzianischen Gemeinde schwer nachzuvollziehen ist.

Parallele Regelungen gibt es auch für die Städte. Dort gelten die am 31.12.1954 erlassenen "Bestimmungen für die städtischen Bevölkerungsausschüsse".<sup>66</sup>

### 3.2.4.6.

#### Polizeiliches Baogan

Selbst im sicherheitsrechtlichen Bereich kommt es in der Praxis zu Entwicklungen, die man als "polizeiliches Baogan" bezeichnen könnte.

Angesichts des bereits mehrmals erwähnten endogenen Dualismus zwischen Danwei- und Transdanweibereich in der chinesischen Gesellschaft pflegt die durchschnittliche Danwei darauf zu achten, "abweichendes Verhalten" ihrer Mitglieder so weit wie irgend möglich in eigener Regie unter Kontrolle zu behalten. So wie in alter Zeit oft ganze Familienclans für Verbrechen ihrer Angehörigen strafrechtlich zur Verantwortung gezogen wurden, fällt auch heute noch ein Schatten auf die gesamte Danwei, wenn eines ihrer Mitglieder straffällig wird. Sie wird deshalb im Zweifelsfall allemal den Weg der Vertuschung gehen ("Wo kein Kläger, da kein Richter"), so daß nur wirklich schwere Delikte überhaupt vor die Polizei - oder gar vor Gericht - kommen.

Eine besonders sensible Stellung nehmen hier die "Sicherheitsaußenbüros" (paichusuo) der Polizei ein, bei denen sich staatlicher und Selbstverwaltungs-Bereich, Interventions- und Abschottungssphäre sowie Transdanwei- und Danweibereich berühren. Ein Polizist, der nicht wegzuschauen versteht, wenn sich in der Danwei kleinere Delikte ereignen, wird wohl kaum lange auf seinem Posten bleiben.

Besonders empfindlich reagiert die Danwei auf Denunziationen aller Art, wie sie vor allem während der Kulturrevolution an der Tagesordnung waren, und wie sie so sehr gegen das stillschweigende Einvernehmen der Angehörigen einer Grundeinheit verstoßen.

Keine Danwei, die nicht versuchte, ihre Konflikte in eigener Regie zu lösen und Kriminalabgaten "unter den Teppich zu kehren". Darüber herrscht im allgemeinen eine Art stillschweigendes Einvernehmen zwischen Danwei und "Sicherheitsaußenbüro".

Ganz auf dieser Linie liegt auch die alte Praxis, der Danwei die Verantwortung für Verbrechensvorbeugung und für Resozialisierung zu übertragen.

Hauptadressaten für Aufrufe zur Verbesserung der öffentlichen Sicherheit sind nicht nur die Polizei- und Justizorgane, sondern ganz besonders die Danweis. Immer wieder sehen sich Fabriken, Regierungsorgane, Schulen, Straßenausschüsse und Dörfer aufgefordert, durch verschiedene Maßnahmen, seien sie nun ideologischer, politischer, wirtschaftlicher oder kultureller Art, Vorbeugeerziehung zu leisten und im eigenen Interesse Wachsamkeit zu üben. Manchmal wird den Danweis vorgeworfen, sie hätten es durch eine zu lasche Vorbeugepolitik verschuldet, daß aus Mücken Elefanten wurden. 90% der Morde, die auf Besitzneid, Eifersucht, Ehekonflikte und Bodensowie Wassernutzungsstreitigkeiten zurückgehen, ließen sich verhindern, übten die Danweis nur etwas stärkere Kontrolle aus.<sup>67</sup>

Die staatliche Polizei nimmt im allgemeinen lediglich fünf Aufgaben wahr, nämlich die Verbrechensbekämpfung, Verkehrsregelung, Feuerbekämpfung und Einwohnerregistrierung (u.a. die Registrierung und Entregistrierung der "Fünf schlechten Elemente"). Nicht zuletzt wirkt sie auch bei der "Erziehung durch Arbeit" mit.<sup>68</sup>

Alle anderen Sicherheitsaufgaben, die unter- oder außerhalb dieser Schwellen liegen, sind von den Danweis wahrzunehmen. Dies geschieht entweder stillschweigend (weil es ohnehin als selbstverständlich gilt) oder aber aufgrund vertraglicher Festlegung von "Verantwortlichkeitssystemen" zwischen polizeilichen Stellen und Danwei-Leitungen. So verpflichten sich beispielsweise einzelne Danweis und Polizeiaußenstellen zu bestimmten gegenseitigen Sicherheitsleistungen: Die Danweis legen sich etwa darauf fest, der Polizei Auskünfte über Personen zu liefern, die kriminelle Neigungen zeigen, während umgekehrt die Polizeiaußenstelle gegenüber der betreffenden Danwei die Verpflichtung eingeht, sie über heraufziehende Gefahren und Probleme rechtzeitig zu informieren und ihr bei der Vorbeugung zu helfen.<sup>69</sup>

Außerdem gibt es die Möglichkeit einer Arbeitsteilung zwischen Danwei-Angehörigen, die sich bei der Ausübung von Sicherheitsaufgaben rote Armbinden anlegen, und regulären Polizisten. "Oma- und Opa-Polizei" wachen darüber, daß die Danwei-Mitglieder friedlich miteinander umgehen, und schlichten bei Streitigkeiten; manchmal helfen sie der Polizei auch bei der Verkehrsregelung.

Diese sicherheitsrechtliche Arbeitsteilung, die auf eine Art polizeilichen Contrat social - oder besser: auf ein sicherheitsrechtliches Baogan - hinausläuft, läßt sich nur aufrechterhalten, wenn beide Seiten ihre Grenzen kennen und ihren jeweiligen "Zuständigkeitsbereich" respektieren.

Steuerung von Selbstverwaltung also auch im Polizeibereich! Nicht immer läßt sich diese Praxis mit dem Akkusationsprinzip vereinbaren, das ja auch in der chinesischen Strafprozeßordnung (von 1979) festgelegt ist. Genau genommen läßt das sicherheitsrechtliche Baogan nur für das Opportunitätsprinzip Raum.

### 3.2.4.7.

#### Steuerliches Baogan

Ansätze gibt es auch für Steuerablieferungsverträge, die soweit wie möglich an die Stelle von einseitigen Zugriffen der Finanzämter treten sollen.

### 3.2.5. Enklaven-Gesetzgebung

#### 3.2.5.1.

##### Das Baozheng in der Gesetzgebung

Wo immer möglich, bevorzugt der chinesische Gesetzgeber die Selbststeuerung sozialer Enklaven. Nicht nur Danweis sind damit gemeint, sondern ganze Großverwaltungseinheiten - angefangen von den Gemeinden bis hin zu den Provinzen. Mehr noch: Sogar bei der "Gesetzgebung" werden solche Tendenzen zur "Selbstverantwortung" bisweilen gefördert (z.B. 1978 ff.), manchmal aber auch wieder eingeschränkt (z.B. nach dem 4. Juni 1989).

Chinas Verwaltungsaufbau ist vierstufig und erstreckt sich von der Zentrale über Provinzen und Kreise bis hin zur Gemeinde (xiang auf dem Land bzw. "Straßenviertel" in der Stadt).

Gemäß dem "Gesetz über die Organisation der örtlichen Volkskongresse und der örtlichen Volksregierungen aller Ebenen" vom 1.7.1979 (in der Fassung vom 10.12.1982)<sup>70</sup> können die Volkskongresse dieser vier Ebenen "örtliche Rechtsvorschriften" (difangxing fagui) erlassen (§ 27),<sup>71</sup> und dies, obwohl die VR China ihrem Selbstverständnis nach eigentlich ein zentralistisches Staatswesen ist, in dessen Untergliederungen es theoretisch keine eigenen Gesetzgebungsmöglichkeiten geben dürfte. In der Tat war diese Befugnis auch in der ursprünglichen Fassung von 1979 nicht enthalten und wurde erst durch eine Ergänzung von 1982 nachgetragen (§ 27).<sup>72</sup> Außerdem obliegt den örtlichen Organen - von den Provinzen über die Kreise bis hinunter zu den Stadtbezirken und Dörfern, also den örtlichen Organen aller vier Ebenen - eine Fülle von Aufgaben, die in § 28 des Gesetzes von 1979 unter 11 Abschnitten aufgezählt sind und praktisch alles umfassen, was sich aus örtlichen Teilautonomiebedürfnissen heraus ergibt.<sup>73</sup>

Offensichtlich schon im Vorgriff auf die Novellierung von 1982 hat der Staatsrat bereits 1978 "Provisorische Bestimmungen über das Verfahren beim Erlass von Verwaltungsnormen" erlassen, in denen die Mindeststandards für Zweckangaben, Gliederung und Vorgehensweisen festgelegt sind. Notwendig geworden waren solche Vorstrukturierungsbestimmungen vor

allem im Hinblick auf die "Gesetzgebung der Provinzen und Städte", die ja gesetzgeberisch ungleich fruchtbarer sind als die Zentrale. So haben beispielsweise die Volksregierungen der Provinzen sowie der vom Staatsrat zum Erlaß von Rechtsbestimmungen ermächtigten größeren Städte in den zehn Jahren zwischen 1978 und 1988 rd. 10.000 Verwaltungsverordnungen erlassen. Ohne inhaltliche Mindeststandards und prozedurale Kanalisationsvorschriften wäre es bei einer solchen Fülle von Rechtsverordnungen zu einem noch unübersichtlicheren Normenchaos gekommen.

Häufig werden solche lokalen "Normen" noch durch zusätzliche vertragliche Abmachungen mit Baogan-Charakter ergänzt.

So kommt es beispielsweise sogar im Verhältnis zwischen Zentrale und untergeordneten Organen, vor allem solchen der Provinzen, zu quasivertraglichen Abmachungen über die Erledigung bestimmter Aufgaben, die noch einmal wiederholen, was gesetzlich eigentlich längst angeordnet worden ist. Hier wird also die gesetzgeberische Subordination in aller Regel durch vertragliche Koordination, d.h. durch regelrechtes "Aushandeln" von Lösungsansätzen im Wege des Do ut des ergänzt, wobei personelle Beziehungen Reibungen vermeiden helfen.

Ähnlich verhält es sich in den Beziehungen zwischen Provinzen und Kreisen/Städten oder aber zwischen Kreisen und Dörfern bzw. Städten und Stadtbezirken.

Nur wenn man diesen Hintergrund mitberücksichtigt, wird verständlich, warum es in § 7 des oben bereits zitierten Gesetzes über die Organisation der örtlichen Volkskongresse und Volksregierungen aller Ebenen heißt, daß die örtlichen Volkskongresse "gewährleisten" (baozheng), daß in ihrem Gebiet die Verfassung, die Gesetze und sonstigen Verwaltungsanordnungen, der Staatsplan und der Staatshaushalt sowie die Beschlüsse der Volkskongresse höherer Ebenen durchgeführt werden. Hier taucht also jenes "Baozheng" wieder auf, das auch bei Investbavorhaben und anderen Projekten Anwendung findet (Näheres 3.2.1. und 3.2.2.). Noch weitere "Baozheng"-Obliegenheiten werden in § 7

erwähnt, nämlich die "Gewährleistung" der örtlichen Volkskongresse für die Absicherung der Selbstentscheidungsrechte dörflicher Betriebe, für die Sicherung der Rechte nationaler Minderheiten und für die Gleichbehandlung von Männern und Frauen im Hinblick auf politische Rechte, Rechte bei der Arbeit u.dgl.

Entsprechendes gilt für den Aufgabebereich der örtlichen Volksregierungen (vgl. hier vor allem § 35). In § 37 heißt es überdies, daß die "örtlichen Volksregierungen aller Ebenen das System der Verantwortlichkeit des Provinzgouverneurs, des Kreisvorstehers, des Dorfbürgermeisters etc. durchführen". Auch hier wird ganz selbstverständlich vorausgesetzt, daß die an und für sich bereits qua lege eingeräumten Rechte und Pflichten ohnehin auf vertraglichem Wege zusätzlich bestätigt werden - gemäß dem Grundsatz, daß "doppelt genäht besser hält".

Selbst wenn solche Abmachungen nicht expressis verbis in Vertragsform erfolgen, spielen sich jedoch im Laufe der Zeit bestimmte Umgangsformen ein, die normative Kraft entwickeln.

Diese Methode des "doppelten Nähens" beweist übrigens erneut, daß das "Gesetz" nicht unbedingt als solches "gilt", daß die chinesische Rechtsordnung also nicht völlig autonom, sondern auf weite Strecken hin heteronom ist.

#### 3.2.5.2.

##### Das Baogan bei (gesetzesvorbereitenden) Reformexperimenten

Auch bei der Erprobung neuer Reformmodelle, deren Ergebnisse später manchmal in Gesetze oder Rechtsverordnungen eingehen, verläßt sich die Beijinger Führung häufig auf loyales Experimentierverhalten bestimmter von ihr für Versuchszwecke eigens ausgewählter Regionen, zu deren politischer Führung in aller Regel ein zusätzliches persönliches Vertrauensverhältnis besteht. Besonders wichtig in diesem Zusammenhang waren nach 1978 die Provinzen Sichuan und Guangdong. In beiden hatte Zhao Ziyang vor Übernahme seiner Ministerpräsidenten- und ZK-Generalsekretärs-Posten als Provinzparteichef fungiert. Sichuan war in den ersten Jahren der Reform (1978 ff.) sogar zum Vorbild für alle anderen Provinzen Chinas

geworden. In Guangdong wurde einige Jahre später vor allem die Preis- und die Wirtschaftssonderzonen-Politik erstmals ausprobiert, ehe sie dann später auf andere Regionen übertragen werden konnte.

Auch hier war es also zu einer quasi-vertraglichen Abmachung zwischen den Reformern in der Hauptstadt und provinziellen Reformgruppen gekommen, wobei Beijing wiederum gewisse Rahmenvorgaben lieferte. So sollte beispielsweise die Preisreform in Guangdong zuerst bei Fischereiprodukten und später bei Reis durchgeführt werden, und zwar mit dem Ziel, anstelle der bisherigen Plan- eine hauptsächlich marktorientierte Fisch- und Reiswirtschaft entstehen zu lassen. Vorgaben dieser Art wurden verständlicherweise nicht in gesetzlicher Form ausgesteckt, sondern bewegten sich innerhalb von Absprachen, die Zhao Ziyang mit seinen ehemaligen Mitarbeitern in der südchinesischen Provinz getroffen hatte.

Wichtig sind bei solchen Reformvorhaben also allemal die "persönlichen Beziehungen", die, wenn sie vorhanden sind, Experimente außerordentlich erleichtern, die dort aber, wo sie fehlen, leicht zum Scheitern führen. Nicht zuletzt aus diesem Grunde auch waren die Preisreformen in Guangdong ein durchschlagender Erfolg, während sie in den meisten anderen Provinzen 1988/89 zu einer verheerenden Inflation führten.

Wie ein solches Modellexperiment durch die Zentrale gehandhabt wird, möge an folgendem Ablaufschema klarwerden, das sich aus einer Fülle ähnlicher Vorgänge ableiten läßt:

Die Zentrale gibt eine Direktive aus, die den Handlungsrahmen für die einzelnen Provinzen festlegt. Nunmehr treten die Provinzbehörden in Aktion, um geeignete Maßnahmen für die Ausfüllung dieses Rahmens zu treffen. Sie bilden z.B. einen Ad-hoc-Arbeitsausschuß, der den Zeitplan, den Personalbedarf und die Prioritäten festlegt. Falls eine Aufgabe nicht auf der Stelle erledigt werden muß, werden Stichprobenversuche (shidian) durchgeführt. Bei landwirtschaftlichen Regelungen wird man hierbei auf die Eigenmöglichkeiten der unterschiedlichen Landesteile Rücksicht nehmen; so wählt man beispielsweise Stichproben-

gebiete in Bergregionen, in Hügelregionen und im Flachland aus. Falls das Programm rein organisatorische Zielsetzungen verfolgt, z.B. einen Feldzug gegen irgendeinen konkret bezeichneten "lokalen Aberglauben" (unter diesen Begriff fallen zahlreiche örtliche - als "feudalistisch" verurteilte - Observanzen), werden Untersuchungsgruppen mobilisiert, die sich nach Möglichkeit mit fortgeschrittenen, mittleren und "zurückgebliebenen" (luohou) Regionen befassen. Auf der Basis der Stichprobenergebnisse werden die Erfahrungen zusammengefaßt und zu "Modellen" (yangban) ausformuliert.

Von den "Experimentierpunkten" und "Schlüsselgebieten" (zhongdian) pflegen die Ergebnisse sodann auf den Rest des Territoriums (mian, wörtl.: "Fläche") übertragen zu werden.<sup>74</sup>

Damit freilich ist die zentrale Direktive noch lange nicht ausgeschöpft; gilt es doch von jetzt an, über den weiteren Verlauf ständige Berichte an die Provinzbehörden und von da an das Zentrum zu übermitteln. Solche Berichte entstehen entweder in genau fixierten Intervallen (dingqi baogao) oder aber "zwischen durch" (budingqi baogao). Manchmal entsendet die Zentrale auch ihre eigenen Untersuchungsteams zu den Provinzen, die dann "Untersuchungsberichte" (diaocha baogao) ausarbeiten und darüber hinaus die verschiedensten provinziellen Kader veranlassen, sich mit ihnen möglichst häufig in Verbindung zu setzen.

Manchmal erscheint es angezeigt, Aufgaben direkt der persönlichen Verantwortung des Parteisekretärs der betreffenden Provinz anzuvertrauen und Hand in Hand damit an seine Loyalität zu appellieren. Damit wird ein ganz spezifisch chinesisches Potential mobilisiert. Außerdem besteht noch die Möglichkeit, die Mitarbeiter oder Abteilungschefs in den Provinzen, Sonderdistrikten und Kreisen zu Arbeitskonferenzen einzuladen und sie dort besonders zu schulen, d.h. die "innere Kontrolle" zu verstärken.

Flankiert werden solche Kurse durch mehr oder weniger zahlreiche "Konferenzen" auf Provinzebene (daibiao dahui), durch "Konferenzen" (huiyi), "Treffen" (hui), "Foren" (zuotan) und durch "Symposien zum Erfahrungsaustausch" (jingyan jiaoliu hui).

Bei all diesen Schulungen und Entsorgungsvorgängen spielen "Überzeugung und Erziehung" eine außerordentliche Rolle; es wird hier m.a.W. nicht einfach nur ein Verwaltungsakt oder eine interne Verwaltungsanweisung erlassen, sondern eine Art Mobilisierung des Personals durchgeführt, das weniger rechtlich als vielmehr politisch geschult wird.

Durch dieses engverflochtene Netzwerk von innerer und äußerer Kontrolle wird sichergestellt, daß zwischen Direktive und Ausführung keine zu große Lücke entsteht. Zwar werden die Rahmen von Großprojekten zumeist mit Hilfe von Rechtsnormen abgesteckt. Wie jedoch die obigen Ausführungen gezeigt haben, geben Rechtskriterien allein bei weitem nicht den einzigen Nachprüfungsmaßstab ab.<sup>75</sup>

Auch in nachmaoistischer Zeit ist die Politik der hier vorgestellten "experimentellen Gesetzgebung" erhalten geblieben: Die Landwirtschaftspolitik für China wurde beispielsweise erstmals in der Provinz Sichuan (unter der damaligen Führung Zhao Ziyangs) ausprobiert, die Preisreform von 1985 zuerst in der Provinz Guangdong (wo Zhao Ziyang ebenfalls einst Provinzpartei sekretär gewesen war) und die Politik der "geöffneten Städte" und Regionen in den vier Wirtschaftssonderzonen, die rings um Hongkong und Macau angelegt waren.

Die "Gesetzgebung" der nachmaoistischen Führung unterscheidet sich von den früheren Zuständen vor allem dadurch, daß erstens mehr Personal in den Vorüberlegungs- und Ausformulierungsprozeß einbezogen wird als ehemals und daß darüber hinaus anstelle der Mobilisierung eher der Versuch einer umfassenden Konsensbildung getreten ist. Drittens aber machen die Reformen vom Sachverstand der technischen und juristischen Kader mehr Gebrauch als früher.

Diese drei Unterschiede hängen damit zusammen, daß es zu Maos Zeiten noch mehr um die "revolutionäre Umwandlung" der alten Gesellschaft, unter den Reformern dagegen eher um die Konsolidierung von Errungenschaften geht.

### 3.2.6. Zur Interpretation des Baogan

#### 3.2.6.1. Das chinesische Öffentliche Recht als Versuch, Erzwingungs- und Verhandlungssysteme zu ersetzen

Es ist das Schicksal der meisten Normen des Öffentlichen Rechts, daß sie immer wieder mit dem Lasso der Vertragsergänzung eingefangen werden - und dann eigentlich von den Adressaten erst wirklich ernstgenommen und befolgt werden. Der Preis dieser Rechts-Wendung freilich ist die Parzellierung und das Eingehen in Enklaven. Wenn Rechtsnormen in erster Linie durch ihre Allgemeinverbindlichkeit charakterisiert sind, so verlieren sie in der chinesischen Praxis ihre Normeigenschaft in dem Augenblick, da sie wie Normen anerkannt werden. Dies ist das Paradoxon des "Öffentlichen Rechts" in der chinesischen Umwelt.

Bei all dieser Unvollkommenheit freilich liefert das Öffentliche Recht der VR China doch eine bemerkenswerte Alternative zu jenen "Verrechtlichungs-Gefahren", denen die meisten modernen Sozialstaaten ausgeliefert sind, und die mit polemischen Begriffen wie "Normenflut", "Konfliktenteignung", "Entpolitisierung" oder "Materialisierung" bekämpft werden.

- Der Ausdruck "Normenflut" ist ein Kampfausdruck, der sich gegen den allseitigen Interventionismus des modernen Sozialstaates wendet.

- Mit "Konfliktenteignung" ist gemeint, daß die Verrechtlichung Konflikte nicht löst, sondern den sozialen Streit lediglich zum Rechtsfall verstümmelt und so jede zukunftsgerichtete Lösung vereitelt.

- Etwas ähnliches ist mit "Entpolitisierung" gemeint, die immer dann eintritt, wenn man z.B. arbeitsrechtliche Konflikte auf ein formalrechtliches Prokrustesbett bindet.

- Genau andersherum argumentiert die Kritik an der "Materialisierung", die im Zuge der "Verrechtlichung" eintrete: Je mehr sich das Recht der Regelung moderner Arbeits- und Sozialverhältnisse annehme, um so stärker verliere es seinen generellen Charakter, und um so mehr verfalle es der Gefahr der "Partikularisierung", weil es sich immer stärkeren Sachzwängen

aussetzt und damit immer kurzfristiger reagieren und gleichzeitig auch immer mehr nach sozialen Gruppen differenzieren müsse. Besonders anfällig für solche "Materialisierungen" ist das Kartellrecht, das beispielsweise im Zeichen der vielbeschworenen "japanischen Konkurrenz" immer großzügiger gehandhabt wird.

Als Ausweg zwischen den beiden Extremen "Formalisierung des Rechts", die sich im Zuge einer zunehmend rationalen Technik des Rechtsgangs einstellt, und "Re-Materialisierung" des Rechts, die ja eine Folge zunehmender sozialstaatlicher Intervention in autonome Sozialbereiche ist, bietet sich als Ausweg keineswegs die "Entregulierung" an, in deren Gefolge es ja allenfalls zu Willkür und Unberechenbarkeit käme, sondern vielmehr die qualitative festzulegende Selbstregulierung. Der Gesetzgeber verzichtet hier auf direkte Steuerung und beschränkt sich - in höchst indirekter Weise - nur noch auf die Festlegung von Kanalisationsrahmen, genauer auf die mehr oder weniger punktuelle Festlegung von Grunddaten über Organisation, Verfahren und Inhalt. Man könnte diesen Prozeß auch Entstaatlichung bei gleichzeitiger Vergesellschaftung nennen. Die Aufgabe des Gesetzgebers beschränkt sich m.a.W. darauf, Verhandlungssysteme vorzustrukturieren und eher prozedurale Regeln als materielles Recht vorzugeben.

Mit dieser Aufgabe ist das Öffentliche Recht der VR China, wie oben (3.2.) näher ausgeführt, gut zurechtgekommen, wobei weniger rechtstheoretische Überlegungen, als vielmehr die Zellularstruktur der chinesischen Gesellschaft determinierend gewirkt haben.

Die Praxis des Öffentlichen Rechts in China ist der ubiquitäre - und in seiner Konsequenz ganz gewiß imposante - Versuch, Erzwingungssysteme durch Verhandlungssysteme zu ersetzen.<sup>76</sup> Ein klassischer Fall von "Verhandlungssystemen" sind im modernen westlichen Recht die Kollektivverträge zwischen Gewerkschaften und Arbeitgeberverbänden, die grundsätzlich der Tarifautonomie unterliegen und auf die der Gesetzgeber deshalb nur rahmenhaft einwirken kann. Arrangements dieser Art lassen sich nicht nur zwischen Tarifpartnern, sondern auch zwischen gesellschaftlichen Gruppen und dem Staat treffen - eine Möglich-

keit, von der in neuester Zeit auch westliche Demokraten durchaus Gebrauch machen. Vor allem bei wirtschaftlichen und sozialen Neugestaltungen kann sich eine solche Entscheidungssymbiose zwischen Staat, Gewerkschaft und Wirtschaftsverbänden schockmildernd auswirken. In diesem Zusammenhang ist von "neokorporatistischen Arrangements" die Rede,<sup>77</sup> da die Verbände ein Stück ihrer Autonomie, die staatlichen Organe andererseits ein Stück ihres Hoheitsanspruchs aufgeben. Meist lassen sich mit solchen Arrangements flexiblere Lösungen finden, als durch einseitige Anleitung von seiten des Staates.

#### 3.2.6.2. Soziokulturelle Vorgaben für die Flucht aus dem allgemeinen Recht in das Recht der Enklave

Dieses im Westen als höchst neuartig empfundene staatliche Mitwirken, das sich vor dem Hintergrund der Traditionen des 18. und 19. Jh. fast revolutionär ausnimmt, ist für das chinesische Rechtsgefühl durchaus nicht erstaunlich, sondern wird dort als höchst "normal" empfunden; entspricht es doch einigen Grundstrukturmerkmalen der politischen Kultur Chinas, die nachfolgend unter den Stichworten Vertikalismus, Pyramidaler Analogismus, Harmoniebedürfnis und bürokratischer Ressortegoismus ausführlicher behandelt seien.

##### 3.2.6.2.1. Vertikalismus und Partikularismus als vorherrschendes Organisationsmuster

In China herrscht, wie nahezu im gesamten übrigen Asien, das vertikale Organisationsmuster vor.

Wer in Vater/Sohn-, Eltern/Kinder- und Führer/Gefolgschaft-Beziehungen zu denken pflegt, ist auf vertikale Organisationsmuster programmiert, während andererseits die vorrangige Beschäftigung mit Berufsgruppen (z.B. "alle Architekten"), Ständen (z.B. "alle Adligen"), Klassen (z.B. "das Proletariat", "die Bourgeoisie"), Funktionsgruppen ("alle Wähler") oder aber Rechtsadressaten auf einen im Sinne der Soziologie horizontalen Denksatz hinweist.

Das in China mit einsamem Abstand vorherrschende Organisationsmuster ist die Vertikale.

In feudaler Zeit stand das Verhältnis zwischen Lehnherrn und Vasallen, zwischen Grundeigentümer und Pächter sowie zwischen Meister und Jünger im Vordergrund, heutzutage ist es die Beziehung zwischen dem als solchem anerkannten (informellen) Gruppen(Danwei)-Führer und seiner Gefolgschaft, die sich ihm freiwillig untergeordnet hat, und die nun im Gegenzug Wohltaten im weitesten Sinne erwartet, sei es nun für das berufliche Vorwärtkommen oder aber in privaten Belangen.

Chinesische Gruppen pflegen erfahrungsgemäß nur dann wirklich zu funktionieren, wenn sie nach dem Vertikal-schema aufgebaut sind: Tritt beispielsweise ein neuer Chefarzt seine Stellung im Krankenhaus X an, so wird es von der dortigen Ärzteschaft fast wie ein Naturereignis hingenommen, daß "der Neue" zumindest sämtliche bisherigen Oberärzte durch eigene Gefolgsleute ersetzt. Dasselbe gilt bei der personellen Ausgestaltung einer Forschungsprojektgruppe oder bei der Herstellung irgendeiner beliebigen anderen Gruppierung mit danweihaftem Zuschnitt.

Wo das Ganze so unendlich viel mehr bedeutet als seine Teile, und wo die Vertikalität so großgeschrieben ist, entwickelt sich ein soziales Milieu, das vom Senioritäts-, Harmonie-, Faktions- und Isolationsprinzip bestimmt wird:

- Mit Senioritätsprinzip ist gemeint, daß als Führer nur solche Personen in Betracht kommen, die der Gruppe am längsten angehören. Seniorität zählt mehr als fachliche Leistung, weshalb in der Regel der Ältere - und nicht der Tüchtigere - bei Beförderungen u.ä. zuerst an die Reihe kommt. Es könnte nämlich sonst die Harmonie gestört werden.

- Mit Harmonieprinzip ist ein Gruppenverhalten gemeint, das, koste es, was es wolle, auf Vermeidung offener Konflikte, nicht zuletzt aber auch darauf ausgerichtet ist, nach außen hin ein geschlossenes Gruppenbild zu vermitteln, in dem jeder seinen hierarchisch wohldefinierten Platz einnimmt. Wer in einen chinesischen Betrieb eintritt, bringt idealiter nicht nur seine Arbeitskraft, sondern seine ganze Person ein. Die Einheit ist m.a.W. wie eine Familie, in der Paternalismus von oben geduldet und "Dankbarkeit" von unten erwartet wird.

- Das Faktionsprinzip ist Folge des organisatorischen Drangs zur Herausbildung von Gruppen, in denen man sich geborgen fühlt, und die ein Wir-Gefühl aufkommen lassen, während alle nicht mit dazugehörigen Personen als "die Anderen" empfunden - und nicht selten auch als solche feindselig betrachtet werden. Diese Segmentierungstendenz ist übrigens eine Erklärung für die in China immer wieder akute Herausbildung einander bekämpfender Politgruppierungen und "Denkschulen".

- Damit hängt auch die "Isolation" zusammen, in die sich tendenziell jede Vertikalgruppe begibt. Man ist im Konkurrenzkampf mit außenstehenden Gruppen entweder die Nr.1 oder ein Verlierer. In der Vertikale herrscht Harmonie, in der Horizontale Konkurrenzkampf.<sup>78</sup>

In der europäischen Werteordnung war bis an die Schwelle der Neuzeit der Vertikalismus ebenfalls das vorherrschende Organisationsmuster, das sich in Familien- oder Stammeszugehörigkeiten sowie in Lehnbeziehungen ausdrückte.

Mit dem Zerfall der mittelalterlichen Ordnung trat das Individuum immer stärker aus den Gemeinschaftsbezügen heraus und wurde, soziologisch gesprochen, zum Träger zahlreicher einander teilweise widersprechender Rollen, juristisch gesprochen zum Rechtssubjekt. Der einzelne verließ seine soziale Enklave und trat ein in ein "allgemeines" Gewaltverhältnis, in dem jedermann gleiches Recht hatte, und in dem - um in der oben verwendeten Terminologie zu bleiben - "horizontal" gedacht zu werden pflegt.

Für den modernen Europäer gibt es zwei Dimensionen - die vertikale und die horizontale: Er lebt einerseits in Unternehmen, Verbänden und im Staat, tritt aber andererseits den übrigen Genossen als Gleicher und Freier gegenüber. Vertikalität und Horizontalität gelten in ihrer Gleichzeitigkeit als so selbstverständlich, daß man sie erst gar nicht zum Thema macht.

Ganz im Gegensatz dazu gilt in China nur die vertikale Dimension als "normal", während das Nebeneinander (im Bereich des Markts oder der Demokratie, also bei der Begegnung von Freien und Gleichen) noch als fremdartig empfunden wird.

Die horizontale Dimension manifestiert sich wirtschaftlich vor allem auf dem Markt, politisch aber in der Demokratie. An beiden teilzunehmen, fällt dem Durchschnittschinesen nicht leicht; tendiert er doch, personenbezogen wie er nun einmal ist, in allem und jedem zum Partikularismus. Bezeichnenderweise fehlt es unter diesen Umständen sogar an einem staatsbürgerlichen Bewußtsein: Man fühlt sich seinem Danwei-Genossen gegenüber verpflichtet, nicht aber einem anderen anonymen "Staatsbürger"!

Kirsch/Mackscheidt gehen allerdings zu weit, wenn sie Demokratie und Markt in China als grundsätzlich überhaupt nicht machbar halten. Ganz zweifellos aber haben sie recht, wenn sie darauf hinweisen, daß die Reformer ihren Wunsch, Marktwirtschaft in China zu verwirklichen, nur dadurch realisieren können, daß sie zwar die vertikale Ordnung grundsätzlich beibehalten, daß sie sie aber durch den Einbau von Teilmärkten effizienter gestalten wollen. Wenn die beiden Autoren freilich unterstellen, daß dieser Einbau horizontaler Elemente die hierarchische Grundordnung destabilisiert, so beziehen sie hier einen allzu pessimistischen Standpunkt. Gesellschaftsstrukturen bestehen nicht von Natur aus, sondern sind historisch geworden und unterliegen daher einem ständigen - wenn auch langsamen - Veränderungsprozeß. Man sollte also diese Variationsmöglichkeit als mittelfristige Chance interpretieren, die überkommenen gesellschaftlichen Strukturen aufzubrechen und sie zu modernisieren.

Ob die chinesische Gesellschaft auf lange Sicht dieselbe "horizontale" Einbebnung erfährt wie die westeuropäische Durchschnittsgesellschaft, ist eine Frage, über die sich allenfalls Spekulationen anstellen lassen. Nach den maoistischen Mammutexperimenten jedenfalls, die das chinesische Volk drei Jahrzehnte lang von seinem Wertesystem abgekoppelt hat, herrscht zunächst ein Nachholbedarf an "Renormalisierung". Bezeichnenderweise waren die gewaltigen Wirtschaftserfolge der Reformer Mitte der achtziger Jahre hauptsächlich dem Umstand zu verdanken, daß es dem chinesischen Volk erlaubt wurde, wieder nach seinen Fähigkeiten zu leben und erneut jene wirtschaftlichen Tugenden ins Spiel zu bringen, die vom Werteanatz her ja

auch den Japanern, den Koreanern und den Taiwanesen - also wirtschaftlich höchst erfolgreichen Gesellschaften - gemeinsam sind.

Solange aber der Vertikalismus vorherrschend bleibt, wird der chinesischen Führung nichts anderes übrig bleiben, als sich mit dem Einbau von Teilmärkten und rechtlichen Enklaven zu begnügen.

Teilmärkte und rechtliche Enklaven in Form von "Eigenverantwortungssystemen" sind, anders ausgedrückt, die chinesische Antwort auf die Herausforderung des westlichen "Horizontalismus" im wirtschaftlichen bzw. im rechtlich-organisatorischen Bereich.

So gesehen wird es nun schnell verständlich, warum das rechtliche System der VR China stets vom "Allgemeinen" zum "Besonderen Gewaltverhältnis" drängt: Der einzelne oder die Gruppe sieht sich immer wieder aufgefordert, in ein (vertraglich abzuschließendes) "Verantwortlichkeitssystem" einzutreten, oder aber Mitglied einer Massenorganisation, z.B. des Gewerkschaftsverbands, der Kommunistischen Jugendliga, des Studentenverbands, der Frauenliga, des Bauernverbands etc., zu werden. Jedes dieser "Systeme" hat seinen eigenen Disziplinierungsmechanismus, der häufig weniger an das Rechts- als vielmehr an das Loyalitätsgefühl appelliert, wie ja überhaupt persönliche Beziehungen (guanxi) im chinesischen Sozialisierungsprozeß eine überragende Rolle spielen.

In einem Besonderen Gewaltverhältnis stehen auch die KP-Mitglieder, für die ebenfalls zusätzliche - in einer eigenen Parteisatzung niedergelegte - Regelungen gelten, und die einem bestimmten Normen verpflichteten "Parteileben" unterworfen sind. Für KP-Mitglieder gilt eine besondere Parteidisziplin, die sich in Kollektivführung, in der Tabuisierung des "Fraktionismus" und in einem Zwölf-Punkte-Katalog von Verhaltensregeln ausdrückt.<sup>79</sup>

Präzisere Vorschriften finden sich vor allem in den Parteistatuten, von denen die vorerst letzte am 6. September 1982 durch den XII. Parteitag erlassen wurde.<sup>80</sup>

### 3.2.6.2.2.

#### Pyramidaler Analogismus

Bei aller territorialen Ausdehnung, die die chinesische Landmasse eher als Subkontinent denn als bloßen Staat er-

scheinen läßt, hat China seit jeher zu den wenigen zentralstaatlichen Gesellschaften Asiens gehört, die im Laufe ihrer Geschichte zwar häufig Spaltungen erlebt, am Ende aber doch immer wieder zur Einheit zusammengefunden haben, und deren Gefüge alle Gewähr dafür liefert, auch in Zukunft eine Einheit zu bleiben, während die andere asiatische Großgesellschaft, nämlich Indien, von ständigem Zerfall bedroht ist.

Immer wieder fragt man sich, wie China dieses "Wunder" des Zusammenhalts zustande gebracht hat, zumal doch die chinesische Gesellschaft höchst zellulär aufgebaut ist.

Den Schlüssel zur Erklärung liefern zwei präjuristische Kernelemente, nämlich der durchgehende Normen-analogismus sowie das Mandarinat mit seiner Wächterfunktion.

Was erstens den Analogismus angeht, so ergab er sich in der Vergangenheit sowohl aus dem Sozialpyramidensystem als auch aus den konfuzianischen Kontrollmechanismen: Ihrem Bauplan nach war (und ist) die chinesische Gesellschaft eine riesenhafte Makropyramide, die sich aus Millionen von Minipyramiden zusammensetzt, die, von lokalen Besonderheiten einmal abgesehen, in sich alle nach dem gleichen Schema aufgebaut sind und denselben Normen gehorchen. Grundmuster war hierbei jahrhundertlang das patriarchalisch verstandene Vater-Sohn-Verhältnis, das sich auch in anderen klassischen interpersonellen Beziehungen (lun) analog wiederholte, so z.B. zwischen Kreismagistrat und Untertanen oder aber zwischen dem Kaiser und seiner Beamtschaft. Was der Vater in der Familie, war der Mandarin im Kreis, der Gouverneur in der Provinz, der Kaiser im Reich und der "Himmel" in der kaiserlichen Familie - oder, anders ausgedrückt: der Paterfamilias ist Kaiser der Familie wie umgekehrt der Kaiser Vater des Staates, genauer der "Staatsfamilie" ist: bezeichnenderweise heißt Staat heute noch "guojia" ("Staatsfamilie"). Die patriarchalisch geordnete Familie als Mikrokosmos, die Gesamtgesellschaft als Makrofamilie - dies ist das klassische Gesellschaftsprogramm des Konfuzianismus, das sich auch als "pyramidaler Analogismus" bezeichnen läßt.

Zur Sicherung analogen Verhaltens stellte die Tradition eine Reihe von Hilfsmitteln bereit, die teilweise typisch

chinesisch, z.T. aber auch universell sind: Nicht ganz leicht nachvollziehbar für einen Europäer ist das "mingfen" (sinngemäß in etwa: beziehungsgerichtetes Rollenspiel, das einen strengen Bezug zwischen Rollenspiel und Rollenbenennung herstellen soll). "Vater" darf sich danach nur nennen, wer die väterliche Rolle, wie sie von der Tradition definiert wurde, in seinem Alltagsverhalten auch wirklich "lebt". Dasselbe gilt für den "König" oder "Kaiser", der, wenn er seinem "Namen" nicht mehr gerecht wurde, zu einem Niemand herabsank und deshalb auch gestürzt werden konnte. Diese Konvergenz von Bezeichnung und Bezeichnungstreue - ein kategorischer Imperativ des Konfuzianismus - sorgte dafür, daß die an einen "Namen" geknüpften gesellschaftlichen Erwartungen nicht unverbindlich blieben, sondern einem permanenten Vollzugsdruck unterlagen.

Eine weitere Sicherung bestand in der Erziehung zu hochgradiger Konformität bei gleichzeitigem Verzicht auf individuelle Spontaneität. Angepaßtes Verhalten galt als in sich werthalt, Anpassungsverstöße führten zu Strafen, vor allem aber zu Gesichtsverlusten, die niemand und zu keiner Zeit riskieren wollte. Die panische Angst vor dem "shimian" (Gesichtsverlust) wird auch heute noch bereits im frühkindlichen Stadium verinnerlicht, indem die Kinder lernen, daß nichts schlimmer sei als von anderen ausgelacht zu werden.

Was demgegenüber die hinduistische Gesellschaft angeht, so gab (und gibt) es hier zwar ebenfalls ein ausgeprägtes und mit höchster Intensität verinnerlichtes Regelwerk, doch fehlt es andererseits an der universellen Verbindlichkeit der Verhaltensmuster. Während es in China ein im großen und ganzen durchgängig verbindliches (präjuristisches) Normensystem gab, verfügte in der hinduistischen Gesellschaft jede der Tausenden von Subkasten (jati) über ihr eigenes kastenspezifisches Regelwerk. Verstärkt wurde (und wird) diese Tendenz zum Partikulären durch einen ausgeprägten Kommunalismus und Regionalismus, der das Besondere auf Kosten des Universellen und Allgemeinverbindlichen betont.

Das zweite integrierende Kernelement der chinesischen Gesellschaft war in der Vergangenheit die Beamtschaft.

Beim Mandarinat handelte es sich um einen durch Staatsprüfungen gesiebten und mit konservativer Gesinnung geprägten Personenkreis, der sich nicht primär durch Fachwissen, sondern durch den aus der Tradition abgeleiteten Anspruch legitimierte, die Gesellschaft im Geiste der überlieferten Moral bewahren und erziehen zu können.

Als hilfreich für den Zusammenhalt des weiten Landes erwies sich darüber hinaus auch das einheitliche Schriftsystem, das wegen seiner ideographischen Form gegen Fremdeinflüsse nahezu unempfindlich war, und das außerdem die verschiedensten Dialektregionen überspannte, des weiteren eine einheitliche Geschichtsschreibung, eine weitgehend identische Ästhetik und nicht zuletzt auch eine einheitliche Staatsprüfung - also durchwegs Instrumente, derer sich das Mandarinat souverän zu bedienen mußte.

Beide Traditionen, der pyramidale Analogismus und die Wächterfunktion des Mandarinats, haben sich bis auf den heutigen Tag weitervererbt, wenn auch unter veränderten Vorzeichen, nämlich im Rahmen von Danweis und unter Aufsicht eines neuen Roten Mandarinats.

Es war nötig, diesen Mechanismen etwas eingehender nachzuspüren, da nur auf diese Weise klar wird, eine wie marginale Rolle das Recht letztlich gespielt hat - und spielt.

Auch in den Jahren Mao Zedongs war dies nicht sehr viel anders. Als einheitsstiftende Kraft übernahmen damals die "Mao-Zedong-Ideen" eine Musterrolle. "Einheitliche Auffassungen, einheitliche Politik, einheitliche Pläne, ein einheitliches Kommando und einheitliche Aktionen"<sup>81</sup> galten damals als die "fünf Ergebnisse", die sich als Konsequenz "richtigen" Handelns im Geiste Mao Zedongs einstellten. Jede Klasse habe ihre eigene klassenspezifische Disziplin. Die "proletarische Disziplin" charakterisierte sich durch Festhalten an den Mao-Zedong-Ideen.

Damit solche Ausführungen nicht zu Leerformeln wurden, galt es, Konkretisierungen der Mao-Zedong-Ideen vorzustellen. Diesem Zweck dienten unzählige "Modelle", die ja schon im konfuzianischen China ein wichtiges Erziehungsinstrumentarium abgegeben

hatten, die jetzt aber einen ganz neuen Inhalt erhielten. Da gab es etwa den Modellbauern, den Modellkader, den Modellarbeiter und den Modellstudenten. Noch aktueller waren Modellorganisationen, wie z.B. die Mustereinrichtung der Daqing-Erdölfelder, denen die Industriebetriebe und die Dazhai-Produktionsbrigade, der die Landwirtschaft nachfolgen sollte. 1964 gar wurde die gesamte Bevölkerung aufgefordert, die Volksbefreiungsarmee als Vorbild zu betrachten. Daneben entstanden zahlreiche Mustersatzungen, so z.B. die Fünf-Punkte-Konstitution der Anshan-Stahlwerke, in denen, wie es hieß, die Mitbeteiligung der Arbeiter besonders deutlich zum Ausdruck kam. Einigen Wirbel lösten auch die acht Musteropern der Maogattin Jiang Qing sowie einige kulturrevolutionäre Modellgemälde aus. Nicht weniger häufig wurden schließlich Musterschulen, modellhafte Handelsketten, medizinische Mustertruppen und "Rote Kompanien" der VBA herausgestrichen. Zu einem eigenen Kult schließlich wurde die Verehrung verschiedener "Helden" der VBA, vor allem die Nachahmung Lei Fengs, der in seinem Leben und Sterben kommunistische Gesinnung an den Tag gelegt hatte. Zumindest wollte dies die 1963 ausgerufene Lei Feng-Kampagne glauben machen.

Auch "negative Modelle" wurden häufig vorgestellt. Der zu Beginn der Kulturrevolution als "Erzrevisionist" verurteilte ehemalige Staatspräsident Liu Shaoqi etwa wurde durch die Propaganda mit so vielen abzulehnenden Eigenschaften ausgestattet, daß er am Ende kaum noch als physisches Wesen und eher als Allegorie und Inbegriff des Negativen schlechthin erschien.

In diesem gerade während der Kulturrevolution besonders stark angewachsenen Arsenal von Modellen kam das Bemühen zum Ausdruck, den mit abstrakten Allerweltsformeln überfütterten Befehlsadressaten anschauliche Elemente an die Hand zu geben und ihnen dadurch besseres "Lernen" zu ermöglichen. Lernen ist in der chinesischen Tradition ja nicht so sehr Analysieren und Erfassen mit dem Kopf als vielmehr Identischwerden mit bestimmten Vorbildern.<sup>82</sup> Identifizieren kann sich der einzelne aber im allgemeinen nur mit einem lebendigen Wesen oder mit einem Fabrik/Landwirtschafts/Schul-Modell, das von konkre-

ten Personen getragen wird, nicht jedoch mit einer abstrakten Vorgabe, geschweige denn einem Gesetz.

Erst die Reformer haben unter der Parole "Rechts- statt Personenherrschaft" versucht, die Integrationsmuster zu entpersonalisieren und sie gleichzeitig zu "vergesetzlichen". Vor allem auf den Dörfern kämpfen sie damit allerdings noch gegen Windmühlenträger. Es wird vermutlich geraume Zeit dauern, ehe die Konkurrenz des Modells vom Gesetz verdrängt wird.

### 3.2.6.2.3.

#### Harmoniebedürfnis

In einer Gesellschaft, die auf korrektes soziales Rollenspiel ("Gesicht") so außerordentlichen Wert legt wie die chinesische, kommt alles darauf an, daß "Harmonie" herrscht, die wiederum mehr durch intersubjektive "Beziehungen" (lun) als durch objektive Rechtsnormen sichergestellt wird. Drei Konsequenzen dieser "Harmonie" seien im vorliegenden Zusammenhang besonders hervorgehoben.

Da ist einmal die höchst eindrucksvoll wirkende Korporativität, die nicht zuletzt dazu führt,<sup>83</sup> daß die drei Hauptelemente im Wirtschaftsprozeß, nämlich die Vertreter von Arbeit, Kapital und Bürokratie, tendenziell eng zusammenarbeiten, wobei personalistische Verbindungen (guanxi) die entscheidende Rolle spielen. Wo die "persönlichen Verbindungen" harmonisch sind, lassen sich Konflikte zwischen mehreren Beteiligten verhältnismäßig rasch ausbügeln, und gedeiht außerdem eine Eigenschaft, die angesichts zunehmender Komplexität der modernen Welt immer wichtiger wird, nämlich Flexibilität durch Solidarität. Sie war es, die den japanischen, südkoreanischen oder taiwanesischen Wirtschaftserfolg der letzten Jahre ermöglicht hat.

Das soziale Leben in China wird ferner bestimmt durch ständige Absprachen und Versammlungen ("kaihui"). Die Kaihui-Mentalität sorgt dafür, daß es fast nie zu "chaotischen" (luan) Abläufen kommt, sondern daß sich die einzelnen Danweis sowohl im Binnen- als auch im Zwischenbereich ständig aufeinander abstimmen. Gleichzeitig ist die Kaihui-Mentalität das sicherste Unterpfand für den Gesetzgeber, daß die von ihm freigelassenen weiten Entscheidungsräume auch gestalterisch

ausgefüllt - und nicht etwa zum Bereich chaotischer Entwicklungen werden.

Drittens aber äußert sich Harmonie in beträchtlichem Anpassungsvermögen. Wie hoch z.B. das Flexibilitätsbedürfnis chinesischer Geschäftspartner ist, wird jedem Ausländer sofort deutlich, wenn es einmal zu Vertragsstörungen kommt. Hier auf formale Prozeduren, z.B. auf Arbitrage oder gar auf ein gerichtliches Verfahren zu pochen, würde das sofortige Aus bedeuten. Von vornherein versucht die chinesische Seite statt dessen, "freundschaftliche Regelungen" auszuhandeln und in einem Prozeß des Gebens und Nehmens eine für beide Seiten möglichst akzeptable - und damit "harmonische" - Regelung zu finden. Dieses Verlangen nach der "Gerechtigkeit des Einzelfalls" hat soziokulturelle Hintergründe und hängt freilich nicht nur mit dem Wunsch nach Harmonie, sondern auch mit der fast panischen Scheu vor individueller Verantwortung zusammen.

In der chinesischen Tradition hat es ein permanentes Tauziehen zwischen Recht und Sitte sowie zwischen rechtlichen Sanktionen und Erziehung gegeben, wobei im Zweifel stets das letztere den Sieg erringen konnte. Stets neigte man m.a.W. dazu, Recht durch Erziehung zu ersetzen und juristische Lösungen als "unanständig" oder aber als politisch unbefriedigend abzulehnen.

Die nichtjuristische "Vorwegbewältigung" hat zwar einerseits ihr Gutes (man denke an die Schlichtungs- sowie an die Schiedsgerichtsbarkeit in Zivilstreitigkeiten), sie erweist sich andererseits aber auch als höchst schädlich, wenn z.B. Straftaten nicht nach dem Akkusationsprinzip und nach den strengen Formalien der Strafprozeßordnung justitiell verfolgt, sondern je nach Opportunität aufgegriffen und womöglich noch im Wege eines schlicht administrativen Verwaltungsakts als Arbeitserziehungssache (laojiao) abgehakt werden.

Im Öffentlichen Recht andererseits besteht die nun schon mehrfach erwähnte permanente Versuchung, nicht dem Wortlaut von Rechtsvorschriften zu folgen, sondern Vertragslösungen herbeizuführen.

#### 3.2.6.2.4.

**Ressortegoismus und Parzellierungsdenken in der chinesischen Bürokratie**  
Das Verlangen nach Selbstregulierung durch die jeweilige Einheit hängt nicht zuletzt auch mit vier spezifischen Eigenheiten des chinesischen Bürokratismus zusammen:

Da besteht einmal ein ausgeprägter Ressortegoismus, der u.a. von Mao Zedong wiederholt als "Berggipfelmentalität" (shantou zhuyi) gebrandmarkt wurde. Mit diesem, der Partisanensprache entnommenen Ausdruck ist ein Denken gemeint, das sich ausschließlich auf die Verteidigung des eigenen Hügels konzentriert und keinerlei Verständnis für die Gesamtsituation aufbringt.

Im Zentrum der chinesischen Bürokratie steht das "Büro" - sozusagen der Grundbaustein für den gesamtorganisatorischen Baukastensatz. Ministerien und Kommissionen mögen vergehen, Büros aber bleiben bestehen. Diese Konstanz ist nicht zuletzt ihrem Danwei-Charakter zuzuschreiben, der bewirkt, daß die Funktionäre manchmal über Jahrzehnte mit ihren Familien in Büronachbarschaft zusammenwohnen und z.T. miteinander ihre Freizeit verbringen. Aus diesem Grunde auch ist das Büro zumeist der Mittelpunkt eines enggeknüpften Personalnetzes, mit dessen Hilfe wesentlich mehr bewegt werden kann als mit Paragraphen und Verwaltungsakten.

Über das "Büro" hinaus ist es aber ferner das eigene Xitong (wörtl.: "System"), das zur Herausbildung eines Wir-Bewußtseins beiträgt und zur Kristallisation von bürokratischen Zellen führt, wie sie dem von der Theorie her partikularismusfeindlichen Sozialismusverständnis eigentlich fremd sein müßten!

Jeder einzelne Bürokrat wird stets eifersüchtig darauf achten, daß die Interessen seines Xitong bei jeder Entscheidung an erster Stelle mitberücksichtigt werden. Ob er eine bessere Wohnung erhält, ob ihm die Möglichkeiten zu reisen, vielleicht sogar das Ausland zu besuchen, offensteht, und wie es um sein Prestige innerhalb der Gesellschaft bestellt ist - dies alles hängt vom Stellenwert und vom Durchsetzungsvermögen seiner Organisation ab. Ob die Organisation

"schwarz" oder "rot" ist, ob sie m.a.W. schwarze oder aber rote Zahlen schreibt, fällt letztlich auch auf ihre einzelnen Mitglieder zurück. Am liebsten gehört man deshalb "schwarzen Systemen" zu, wie dem Maschinen- oder dem Bergbauministerium oder aber der Volksbank, während "rote Ressorts" wie das Gesundheitsministerium mit etwas Geringschätzung betrachtet werden.<sup>84</sup>

Zweitens sind persönliche Beziehungen (guanxi) das Öl, ohne das in China keine noch so wohlorganisierte Rechtsmaschinerie läuft. Ob ein Gesetz auf dem Papier stehenbleibt oder aber in Realität umgesetzt wird, hängt meist weniger von der Güte der Vorschriften als von der Qualität der persönlichen Beziehungen ab. Das eine Xitong erweist sich am Ende als gesetzestreu, das andere dagegen als gesetzverneinend - je nach personellen Konstellationen. Im Endeffekt führt dieser fluktuationsanfällige Zustand zu einer gewissen Instabilität des Verwaltungshandels. Immer sind es letztlich Personen, nicht aber Paragraphen, die die Funktionstüchtigkeit einer Organisation - und nun gar eines bürokratischen "Systems" - sicherstellen.

Drittens wird in der chinesischen Bürokratie nicht einfach befohlen und gehorcht. Die klassische Vorstellung, daß Befehle nach unten und Informationen nach oben fließen, ist zu schön, um wahr zu sein. Zwar wird bei einem Tauziehen auf Biegen und Brechen im Zweifel immer die höhere Verwaltungsebene obsiegen, doch wäre dies am Ende ein Pyrrhussieg, da die unteren Ebenen ja nicht mit leeren Händen dastehen, sondern der Zentrale durchaus mit einer Do-ut-des-Haltung gegenüberreten können, sei es nun, daß sie ihre Bereitschaft zur Kooperation anbieten, die am Ende unentbehrlich ist, sei es, daß sie Rohstoffe besitzen oder sonst über knappe Güter verfügen. Keinem gewiegten Zentralfunktionär würde es einfallen, hier auf reinen Gesetzesvollzug zu drängen. Vielmehr befindet sich die Bürokratie im alten wie im neuen China in einem permanenten Prozeß des Kompromiss-schließens, des Miteinanderrivalisierens und des "Kuhhandels". Vor allem "generalistische" Spitzenmitglieder der Partei, wie Deng Xiaoping oder Wan Li, sind in diesem Prozeß der "gegenseitigen Abstimmung" unentbehrlich.



Den größten Teil ihrer Zeit verbringen sie damit, für ihre Grundvorstellungen Partner zu finden und gleichzeitig ihre Gegner in die Ecke zu drängen. Es gilt das Sprichwort "Kratzt du meinen Rücken, kratze ich deinen Rücken". Diese Art des Kompromisses wird sowohl zwischen Beijing und den einzelnen Provinzhauptstädten als auch zwischen Provinzen und Kreisen getroffen. Selbst bei den großen Planungs-, Projektzuteilungs- und Subventionsvergaben werden nicht einseitig Entscheidungen von oben nach unten gefällt; vielmehr sitzen sich hier die ProvinzparteiSekretäre und -gouverneure auf der einen und die zuständigen Beijinger Ressortchefs auf der anderen Seite gegenüber und versuchen sich irgendwo in der Mitte zu treffen.

Da viele chinesische Kader ständig mit solchen Verhandlungen und Austauschvereinbarungen beschäftigt sind, haben sie eine Verhandlungsgewandtheit erlernt, die ausländischen Geschäftspartnern immer wieder Respekt abnötigt.

Sie wird deshalb im Zweifel allemal den Weg der Vertuschung gehen ("Wo kein Kläger, da kein Richter"), so daß nur wirklich schwerere Delikte überhaupt bis in die Polizeistuben - oder gar vor Gericht - kommen.

Viertens werden Verträge nicht etwa nur juristisch, sondern auch politisch eingesetzt, d.h., sie dienen als Instrument, um den Kontrahenten persönlich belangen zu können. Da bei Vertragsverletzungen nur in den seltensten Fällen ein Gericht, ein Notar, ein Anwalt oder ein sonstiges für die Lösung formal zuständiges Organ hinzugezogen, sondern fast immer eine informelle Lösung auf dem Weg über "freundschaftliche Verhandlungen", moralische Ermahnungen und pädagogische Fingerzeige gesucht wird, verliert der Vertrag seine eigentliche juristische Qualität und wird zum Instrument der Anmahnung präjuristischer Verpflichtungen, die sich entweder auf der Gesellschaftsordnung (sozialistische Verbindlichkeit) oder aber aus moralischen Normen ("Ein Mann, ein Wort" etc.) ergeben. Verträge werden hier m.a.W. "moralisiert" oder "politisiert", wobei der "Verantwortliche" eher durch Kritik und Selbstkritik als durch juristische Mittel zur "Vertrags"-Erfüllung veranlaßt wird. Bei Vertragsverletzungen ist es üblich, den Verant-

wortlichen zum Eingeständnis seiner Fehler zu veranlassen. Verträge sind also m.a.W. ein wichtiges Vehikel zur Konkretisierung der inneren Kontrolle.

### 3.3.

#### **Tendenz Nr.3: Die Versuchung, Recht im Allgemeinen Gewaltverhältnis als Recht im Wartestand zu betrachten**

Entelechial ist das Öffentliche Recht der VR China auf "indirekte Steuerung", "Prozeduralisierung" von Verhandlungslösungen, "Enklavenbildung" und auf Flucht aus dem Gesetz in den Vertrag sowie aus dem Verwaltungsakt in das "Aushandeln" angelegt.

Recht, das diesem von der sozio-kulturellen Tradition ausgehenden inneren Druck nicht folgt, gerät schnell in Gefahr, auf dem Papier stehenzubleiben und seine Verbindlichkeit zu verlieren. Hunderte von Gesetzen und Rechtsverordnungen, die in den fünfziger Jahren von der Sowjetunion übernommen wurden, haben dieses Schicksal erlitten und waren bereits Mitte der sechziger Jahre Makulatur geworden.

Ähnlich könnte es dem reformerischen Gesetzeswerk der achtziger Jahre ergehen, falls es nicht gelingt, diese neuen Normen vertraglich zu hinterfangen und damit abzusichern.

Die öffentliche Diskussion geht an diesem Gesichtspunkt allerdings in der Regel vorbei. Als ursächlich für die defizitäre Umsetzung der Normen und für das schwach entwickelte Rechtsbewußtsein sowohl bei den Behörden als auch bei den "Massen" nennt sie vielmehr ganz andere Tatbestände, nämlich niedriges Erziehungsniveau (eine Folge der Kulturrevolution!), zweitens eine jahrzehntelange "Links"-Praxis der KP, die dem Recht immer nur Verachtung entgegengebracht und rechtliche Normen durch Parteidirektiven ersetzt habe, nicht zuletzt aber auch die Auswirkungen der langen "feudalistischen" Geschichte Chinas, in deren Verlauf Gesetze immer nur zur Unterdrückung der "Massen" gedient hätten.

Unter diesen Umständen gelte es, Hand in Hand mit dem Erlaß neuer Rechtsbestimmungen auch die Verbreitung von Rechtskenntnissen zu fördern, und zwar auf zwei Ebenen, nämlich einerseits durch "Popularisierung", zum anderen aber durch "Professionalisierung", d.h. durch Heran-

bildung eines juristisch-fachmännischen Nachwuchses. Um der "Popularisierung" Nachdruck zu verleihen, erging im November 1985 sogar ein "Fünfjahresplan zur Verbreitung von Rechtskenntnissen unter der Bevölkerung", der vom NVK abgesegnet war und von 1986 bis 1991 dauern sollte.<sup>85</sup> Dem Ziel der "Professionalisierung" andererseits sollten sich die drei klassischen Organe der Forschung und Lehre widmen, nämlich die Akademie der Gesellschaftswissenschaften, die Hochschulen (vor allem die fünf zentralen "Hochschulen für Politik und Recht") und nicht zuletzt auch die Wissenschaftlichen Gesellschaften, die u.a. Freizeithochschulkurse abzuhalten pflegen.<sup>86</sup>

Mit der bloßen Popularisierung und Professionalisierung allein ist es freilich nicht getan. Wie die vorangegangenen Ausführungen demonstriert haben sollten, ist es vielmehr nicht der Rechtsunkennntnis zuzuschreiben, wenn den "Gesetzen" in der Praxis so wenig Beachtung geschenkt wird, sondern vielmehr dem Umstand, daß es vor allem an der für das chinesische Rechtsempfinden einstweilen noch so unentbehrlichen koordinativen Umsetzung der Rechtsnormen in Enklavenrecht mangelt. Ohne diese Transposition sind die meisten "Gesetze", "Methoden" und "Verordnungen" des Reformgesetzgebers nicht sehr viel mehr als schlummerndes Recht, das auf seine Aktivierung, sprich: auf die koordinative Umsetzung in "Verantwortlichkeitssysteme" wartet.

In den vorausgegangenen 19 Abschnitten dieser vorliegenden Serie wurde dieses zum größten Teil noch "schlummernde Recht" systematisch aufbereitet und vorgestellt. Nur wenn es gelingt, über einen längeren Zeitraum hinweg koordinative Umsetzungsprozesse in Gang zu halten, wird diesem reformerischen Recht der achtziger Jahre ein längeres Überleben beschieden sein als dem Vorgängerrecht aus den Fünfzigern.

#### **Anmerkungen**

- 1) Dazu C.a., November 1986, S.705 ff.
- 2) Ebenda, S.706.
- 3) Gustav Radbruch, Einführung in die Rechtswissenschaft, hg. von Konrad Zweigert, Stuttgart 1962, S.191.
- 4) C.a., März 1987, S.207 ff.

- 5) Näheres dazu Oskar Weggel, "Das Kriegsrecht und seine Durchführung: Eine Betrachtung unter juristischen Gesichtspunkten" in: C.a., Mai 1989, S.361-365.
- 6) Text in RMRB, 10.4.89 und in GB 1989, S.297-307; dt. Übersetzung von Robert Heuser in: Verwaltungsarchiv 1989, S.447-459.
- 7) Näheres dazu Heuser, a.a.O., S.444.
- 8) Ebenda, S.443.
- 9) RMRB, 7.9.88; Heuser, a.a.O., S.442.
- 10) Der ursprüngliche Text, ebenfalls in der Übersetzung von Robert Heuser, ist abgedruckt in: C.a., Februar 1989, S.128-132.
- 11) Alan P.L.Liu, "How China is Ruled", Englewood Cliffs/N.J. 1986, S.236 ff.
- 12) RMRB, 18.1.83 und 22.2.83.
- 13) Liu, a.a.O., S.242.
- 14) "Woher kommen die richtigen Ideen der Menschen?" in: "Vier philosophische Monographien", Beijing 1968, S.149-151.
- 15) PRu 1968, Nr.15, S.8.
- 16) Näheres zum Staatssicherheitsministerium vgl. Teil VI der vorliegenden Serie, C.a., März 1987, S.236 ff.; zum Kontrollministerium vgl. Teil V der Serie, C.a., Februar 1987, S.138 ff.
- 17) HQ 1986, Nr.18, S.26.
- 18) Rede über die Propagandaarbeit vom 12.März 1957, Ausgewählte Werke, Bd.V, Beijing 1978, S.476 ff., hier S.485.
- 19) Ebenda, S.484.
- 20) Einzelheiten dazu Oskar Weggel, "Die Kampagne ist tot, es lebe die Strukturreform", in C.a., Januar 1984, S.24-30 und ders., "Ideologie im nachmaoistischen China - Versuch einer Systematisierung -", C.a., Januar 1983, S.19-40, vor allem S.27.
- 21) Ausgewählte Werke, Bd.V, Beijing 1978, S.477-493.
- 22) Ebenda, S.480.
- 23) So z.B. Gustav Radbruch, "Einführung in die Rechtswissenschaft", hg. von Konrad Zweigert, Stuttgart 1952, S.199.
- 24) Oskar Weggel, "China zwischen Marx und Konfuzius", München 1988, 3.Auflage, S.67 ff.
- 25) Dazu im einzelnen Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", Leiden, Köln 1980, S.194 f.
- 26) z.B. GB 1985, S.83, 291, 308, 330, 333, 335, 583, 891, 1118.
- 27) GB 1985, S.201 ff. und 467 ff.
- 28) GB 1985, S.915 ff.
- 29) "Mitteilung vom 27.7.1985, GB 1985, S.787-791.
- 30) GB 1985, S.1172-1176; vgl. auch Einführungs-"Mitteilung" zu diesem Plan vom 5.1.1985, ebenda, S.1171.
- 31) GB 1985, S.195-201.
- 32) GB 1985, S.1043-1046.
- 33) Näheres C.a., April 1987, S.294.
- 34) C.a., November 1986, S.709 ff.
- 35) Nachweise bei Oskar Weggel, "Die Gesetzgebung in der VR China", Verfassung und Recht in Übersee, 1970, Heft 2, S.139-166, 147.
- 36) Radbruch, a.a.O., S.44.
- 37) Vgl. im einzelnen Eduard J.M.Kroker, "Die amtlichen Sammlungen chinesischer Rechtsgewohnheiten", 3 Bände, Bergen/Engheim bei Frankfurt/Main 1965.
- 38) Einzelheiten dazu Oskar Weggel, "Chinesische Rechtsgeschichte", Leiden, Köln 1980, S.173 ff.
- 39) So Deng Xiaoping, BRu 1985, Nr.28, S.7 f.
- 40) XNA, 29.7.86.
- 41) Zur entsprechenden Klage über die verwirrende Vielfalt vgl. HQ 1986, Nr.18, S.26 und C.a., November 1986, S.707.
- 42) Z.B. HQ 1986, Nr.18, S.26.
- 43) Ebenda.
- 44) RMRB, 26.10.79.
- 45) RMRB, 3.8.78.
- 46) FXYJ, März 1981, S.111-118.
- 47) Zu einigen rahmenhaften Vorskizierungen vgl. C.a., April 1987, S.297.
- 48) Weitere Einzelheiten in C.a., April 1987, S.300.
- 49) Näheres dazu C.a., April 1987, S.298.
- 50) Text in Jingji ribao, 25.3.85, S.1.
- 51) Näheres dazu C.a., August 1987, S.660 ff.
- 52) Näheres dazu ebenda, S.662.
- 53) GB 1983, S.281-296.
- 54) Näheres dazu C.a., August 1987, S.660 ff.
- 55) Vgl. dazu C.a., August 1987, S.656-682 und September 1987, S.728 ff.
- 56) RMRB, 6.10.78.
- 57) Einzelheiten dazu in C.a., Januar 1987, S.28 ff.
- 58) Näheres C.a., Juni 1987, S.496 f.
- 59) RMRB, 6.10.78.
- 60) BRu 1989, Nr.50, S.24-28.
- 61) Im einzelnen dazu C.a., September 1987, S.732 ff.
- 62) Ebenda, S.732 ff.
- 63) GB 1982, S.469-472.
- 64) Dazu C.a., September 1987, S.739 ff.
- 65) GB 1987, S.884-887.
- 66) ZGRMGHG fagui huibian Bd.I, Beijing 1956, Nachdruck 1980, S.173-175.
- 67) BRu 1983, Nr.18, S.27.
- 68) Im einzelnen dazu C.a., März 1987, S.219 ff.
- 69) Näheres C.a., März 1987, S.219.
- 70) FLHB, S.402-404; GB 1982, S.951-960.
- 71) Ebenda, S.403.
- 72) Ebenda, S.403.
- 73) Die Aufgaben der Volksregierungen finden sich zusätzlich in §§ 35-38.
- 74) Dazu im einzelnen Mao Zedong, "Debatte über den genossenschaftlichen Zusammenschluß", in: Ausgewählte Werke, Bd.V, Peking 1978, S.235 ff., hier vor allem S.248.
- 75) Ausführlich zu diesem Thema mit Nachweisen Oskar Weggel, "Bleiben die Planeten auf ihren Bahnen? Peking und die Provinzen", C.a., November 1972, S.15-21.
- 76) Zu dieser Problematik vgl. Gunther Teubner, "Verrechtlichung - Begriffe, Merkmale, Grenzen, Auswege" in: "Verrechtlichung von Wirtschaft, Arbeit und sozialer Solidarität. Vergleichende Analysen." Hg. von Friedrich Kübler, Frankfurt/M. (Reihe Suhrkamp Taschenbuch Wissenschaft) 1985, S.289 ff., insbesondere S.334 ff.
- 77) Ebenda, S.339.
- 78) Weitere Einzelheiten dazu: Oskar Weggel, "Die Asiaten", München 1989, S.68 ff.; Guy Kirsch/Klaus Mackscheidt, "China. Ordnungspolitik in einem konfuzianischen Land", Baden-Baden 1988, vor allem S.27 ff.
- 79) Zu den "12 Punkten" vom 29.2.1980 vgl. C.a., Februar 1980, S.111-127.
- 80) Der Text ist auf chinesisch und deutsch abgedruckt in C.a., Dezember 1982, S.760-783.
- 81) BRu 1969, Nr.1, S.8.
- 82) Nähere Ausführungen zu diesem Thema bei Oskar Weggel, "Die Asiaten", München 1989, S.189 ff.
- 83) Der Autor hat darüber ausführlich geschrieben in "Die Asiaten", München 1989, S.160 f., 163.
- 84) Zu dieser Beobachtung Michael Oksenberg, "Economic Policy-making in China", China Quarterly 1982, S.165-194, 183 f.
- 85) Näheres dazu C.a., August 1986, S.521 ff.
- 86) Ebenda, S.523 f.