

Eine Anmerkung zum Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialog

Björn Ahl

Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog hat sich in den über fünf Jahren seines Bestehens zu einem von beiden Seiten immer wieder offiziell positiv gewürdigten Kooperationsprojekt entwickelt und macht nunmehr einen festen und wichtigen Bestandteil der bilateralen Beziehungen zwischen China und Deutschland aus. Im Juni 2000 unterzeichneten die nationalen Koordinatoren für den Rechtsstaatsdialog, der Minister des Rechtsamts beim Staatsrat und die Bundesministerin der Justiz, die "Deutsch-Chinesische Vereinbarung über den Austausch und die Zusammenarbeit im Rechtsbereich".

Aus der Sicht der Bundesregierung soll der Dialog "durch ein besseres Verständnis der jeweiligen Traditionen und Kultur einen gemeinsamen Beitrag für die Durchsetzung von rechtsstaatlichem Denken und Handeln leisten". Die Vereinbarung nimmt darauf Bezug, dass das Volk umfangreiche Rechte und Freiheiten nach dem Gesetz genieße. Die Menschenrechte würden respektiert und garantiert sowie jegliches staatliche Handeln gesetzmäßig durchgeführt. Die deutsche Seite sieht in dieser Formulierung ihren Standpunkt bestätigt, dass die rechtlichen Grundlagen für die wirtschaftliche Entwicklung Chinas nicht von den grundlegenden Rechten der Bürger, der Achtung der Menschenrechte, der Informations- und Meinungsfreiheit sowie der Rechtstaatlichkeit des Verwaltungshandelns getrennt werden könnten. Der ehemalige Bundespräsident Johannes Rau hatte dieser Auffassung noch einmal bei seiner viel

beachteten Rede an der Universität Nanjing im Herbst 2003 deutlich Ausdruck verliehen. Im Rahmen des Zweijahresprogramms 2004/05, in welchem die Kooperationsprojekte mit den jeweiligen Projektpartnern zwischen beiden Staaten vereinbart werden, wurde nunmehr der Menschenrechtsdialog eingeführt, welcher durch die beiden Außenministerien, die Friedrich-Ebert-Stiftung auf der deutschen und offizielle Menschenrechtsorganisationen auf der chinesischen Seite durchgeführt wird. Die bisher durchgeführten gemeinsamen Veranstaltungen haben aber deutlich gemacht, dass beim Verständnis des Rechtssystems und der Rechtskultur des jeweiligen Gegenübers ein Ungleichgewicht besteht: Während die Kenntnisse über das deutsche politische System und das Rechtssystem unter den chinesischen Beteiligten bis in viele Details hinein weit verbreitet sind, ist es um die Kenntnisse bezüglich des chinesischen Rechts und des politischen Systems auf der deutschen Seite leider oft viel schlechter bestellt. Dieses Ungleichgewicht hat viele verschiedene Ursachen, die hier nicht aufgezählt werden können. Wegen dieser Ausgangslage sind Bedenken angebracht, ob es sachgerecht ist, den Anspruch zu erheben, seinen Kooperationspartner im Sinne eines "Mehr an Rechtsstaatlichkeit" zu beeinflussen, wenn möglicherweise für die Realisierung dieses Vorhabens entscheidende Kenntnisse fehlen. Es soll überhaupt nicht bezweifelt werden, dass durch sehr viele Projekte im Rahmen des Rechtsstaatsdialogs, vor allem durch die Ausbildung von jungen Juristen, ein Beitrag zum Verständnis des Funktionierens westlicher rechtsstaatlicher Institutionen in China geleistet werden kann. Die folgende kurze Einführung in die Entwicklung des "chinesischen Rechtsstaats" soll zeigen, dass der Anspruch, durch den Rechtsstaatsdialog zur "Durchsetzung von rechtsstaatlichem Denken und Handeln" im Sinne

des westlichen Verfassungsstaates beizutragen zu können, möglicherweise nicht - jedenfalls nicht in absehbarer Zeit - im gewünschten Umfang eingelöst werden kann.

Die chinesische Verfassung kannte ursprünglich den Begriff des Rechtsstaats (*fazhi guojia*) nicht. Im Jahr 1997 führte der Generalsekretär der KP in einer Rede aus, dass China auf der Grundlage von Gesetzen regiert werden und über eine unabhängige Gerichtsbarkeit verfügen solle. Im Jahr 1999 folgte die Revision der Verfassung, deren Art. 5 Abs. 1 lautet: „Die Volksrepublik China führt das Prinzip des Regierens des Staates gemäß dem Recht durch und errichtet einen sozialistischen Rechtsstaat.“ Fraglich ist, welchen Inhalt der in die chinesische Verfassung aufgenommene Begriff des „sozialistischen Rechtsstaats“ hat. Da der Entwurf der Verfassungsänderung von der Kommunistischen Partei ausgearbeitet wurde, kann man die Ausführungen zum „sozialistischen Rechtsstaat“ im Bericht zum 15. Parteikongress als authentische Interpretation betrachten. Danach bedeutet „sozialistischer Rechtsstaat“ erstens, dass das Volk unter der Führung der Partei die staatlichen Angelegenheiten verwaltet und die wirtschaftlichen, kulturellen und sozialen Angelegenheiten durch verschiedene Kanäle und auf verschiedene Art und Weise in Übereinstimmung mit der Verfassung und den Gesetzen leitet sowie sicherstellt, dass alle staatlichen Angelegenheiten gemäß den Gesetzen behandelt werden; zweitens, dass die sozialistische Demokratie allmählich rechtlich kanalisiert wird, damit sich Gesetze und Institutionen nicht entsprechend dem Wechsel von Führungspersonlichkeiten oder dem Wechsel von Ansichten der Führungspersonlichkeiten verändern; drittens, dass die Kommunistische Partei Chinas das Volk bei der Ausführung der Verfassung und der Gesetze führt und nur im Rahmen

der Verfassung und der Gesetze tätig werden darf. Es geht also um die Bindung staatlicher und parteilicher Macht an die Verfassung und an Gesetze unter der Führung der Partei bei gleichzeitigem Festhalten an den Prinzipien der demokratischen Diktatur des Volkes und des demokratischen Zentralismus. Institutionelle Reformen zur Absicherung der Rechtsbindung durch unabhängige Gerichte werden in dem Papier des 15. Parteikongresses nicht angesprochen.

In China existieren unter dem Volkskongress verschiedene Organe, die nach den Funktionen des Gesetzesvollzugs und der Rechtsprechung getrennt sind. Doch dient dieses Organisationsprinzip nicht der Begrenzung staatlicher Machtausübung im Sinne des Gewaltenteilungsprinzips, da diese Organe dem Willen des höchsten Machtorgans, des Nationalen Volkskongresses, unterworfen sind. Vergleichen wir die Ausprägung des Gewaltenteilungsprinzips im Verfassungsstaat westlicher Prägung mit der Trennung der Staatsfunktionen in der chinesischen Verfassung, so lässt sich mit Blick auf die letztere nur formal eine Gewaltenteilung feststellen. Soweit die Gewaltenteilung im Sinne einer gegenseitigen Kontrolle und Beschränkung der Staatsorgane in Rede steht, lässt sich das chinesische System eher als ein solches der Gewaltenkonzentration charakterisieren.

Trotz der auf Verfassungsebene verankerten Konzentration der Staatsgewalten wurde die Position von Gerichten und Richtern seit der Politik der Reform und Öffnung immer weiter gestärkt. Die Gerichte waren im alten China ein Teil der Verwaltung, der mit der Verfolgung, Aburteilung und Bestrafung sozial unerwünschten Verhaltens befasst war. Auch nach Gründung der Volksrepublik hatte die Justiz lange Zeit allein polizeiliche und strafrechtliche Aufgaben. Die Richter rekrutierten sich aus

den Reihen des Militärs, worin die Auffassung vom Recht und den Gerichten als eines „Instruments der Diktatur“ zum Ausdruck kam. Erst mit der Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes im Jahr 1983 wurde eine Vorschrift eingefügt, die juristische Fachkenntnisse für Richter verbindlich vorschrieb. Die chinesische Justiz ist bis heute eine schwache Institution geblieben, die dem Einfluss durch Behörden, Parteiorgane oder Einzelne ausgesetzt ist. Zwar sieht die Verfassung von 1982 vor, dass die Gerichte ihre Gerichtsbarkeit unabhängig von der Einmischung durch Verwaltungsorgane, gesellschaftliche Organisationen oder Individuen ausüben. Die Gerichte unterliegen aber nach dem Wortlaut der Verfassung der Kontrolle durch die Volkskongresse. Dass die Verfassung eine Einflussnahme auf die Gerichte verbietet, bedeutet nicht, dass der einzelne Richter in seiner Entscheidung persönlich unabhängig ist. Obwohl das Gerichtsorganisationsgesetz und das Richtergesetz von 1994 für Richter eine juristische Qualifikation vorschrieben, verfügte weit über die Hälfte der Richter nicht über eine juristische Ausbildung. Durch eine Änderung des Richtergesetzes im Jahr 2001 wurde als einheitliche Zugangsvoraussetzung zum Richteramt das Bestehen einer einheitlichen juristischen Justizprüfung bestimmt. Die gerichtliche Kontrolle des Handelns der Verwaltung wurde mit dem vorläufig in Kraft gesetzten Zivilprozessgesetz von 1982 eingeführt. Das Zivilprozessgesetz bestimmte, dass die Volksgerichte auch Verwaltungsstreitigkeiten entsprechend den Vorschriften über den Zivilprozess behandeln. Der Erlass des Verwaltungsprozessgesetzes im Jahr 1989 war ein wichtiger Schritt auf dem Weg zu einer effektiven Verwaltungskontrolle durch die Gerichte. Das Staatshaftungsgesetz von 1994 und das Gesetz über den Verwaltungs Widerspruch von 1999 haben dem Bürger weitere Mittel an die Hand ge-

geben, um sich gegen rechtswidriges Verwaltungshandeln zur Wehr zu setzen.

Im Vergleich zum liberalen Verfassungsstaat, in dem das Primat des Rechts in einer Begrenzung und Kanalisierung des politischen Prozesses zum Ausdruck kommt, gilt in China das Primat der Politik. Der wichtigste Aspekt der gegenwärtigen Parteipolitik ist die Entwicklung der sozialistischen Marktwirtschaft. Sie verlangt zunehmend nach für alle Marktteilnehmer verbindlichen Regeln und nach einer berechenbaren Rechtsordnung. Die immer dichtere Normierung des Staatshandelns durch die rechtliche Ausgestaltung der Handlungsformen und des Verfahrens lassen der „Parteilichkeit“ der Rechtsanwendung zunehmend weniger Raum. Insofern wird eine allmähliche Entwicklung zu einer formalen rechtstaatlichen Ordnung erkennbar. Diese Ordnung soll dem Ziel der Absicherung der wirtschaftlichen Entwicklung und dadurch dem Machterhalt der parteistaatlichen Führung dienen. Ob am Ende dieser Entwicklung der liberale Verfassungsstaat steht, der sich in Europa unter ganz anderen soziopolitischen Voraussetzungen entwickelt hat, ist heute noch nicht absehbar.