

## Medienkontrolle in China

Björn Ahl<sup>1</sup>

### I. Einführung

Im traditionellen China war der kaiserliche Hof nicht ein passives Objekt von Meinungen, sondern griff aktiv gestaltend in die Meinungsbildung ein, um seiner Aufgabe gerecht zu werden, eine moralische Transformation des Volkes zu bewirken. In der Qing-Zeit bildete sich ein abgestufter Zugang zu Informationen als Merkmal eines bürokratischen Verwaltungsapparates heraus. Dadurch entstand eine interne Öffentlichkeit, die vom Informationsbereich der Bevölkerung getrennt war. Alle als wichtig eingestuften Informationen und Entscheidungsprozesse wurden bei den Mandschu-Herrschern konzentriert.<sup>2</sup> Dieses Modell abgestufter Informationsbereiche, welches eine Abschottung der Bevölkerung vom Zugang zu umfassenden Informationen bedeutet, wirkt in seinen Grundzügen bis heute als strikte parteiliche Medienkontrolle fort. Auch wenn sich die Abschirmung der Bevölkerung von Informationen aus dem Ausland, die etwa über das Internet einzusehen sind, für die parteistaatliche Führung als ein aufwendiges Unterfangen darstellt, wird es von ihr bislang als einziger Weg angesehen, ihren Machterhalt zu sichern.

Das Recht der Medien in China aus der Perspektive des öffentlichen Rechts zu behandeln bedeutet, die Institutionen und Verfahren sowie die Regelungen des materiellen Rechts zu untersuchen, welche der Kontrolle und Lenkung der Medien dienen. In diesem Beitrag wird zunächst die Rolle der Medien im politischen System der Volksrepublik dargestellt. Im Anschluss daran werden die Institutionen und rechtlichen Instrumente der Medienkontrolle behandelt. Zum Abschluss folgen einige Überlegungen zum Verhältnis zwischen den

Medien und der Justiz sowie ein Ausblick auf die zukünftige Entwicklung der Medien in China.

### II. Funktionen der chinesischen Medien im politischen System

In demokratischen Systemen haben Medien die Funktion, zur pluralistischen Meinungsbildung beizutragen und staatliche Machtausübung zu kontrollieren. Die Bedeutung des Medienrechts liegt dort vornehmlich in der Sicherung freier Medien; auf der Ebene des Verfassungsrechts findet eine Gewährleistung der für die Medien unabdingbaren Freiheiten durch die Kommunikationsgrundrechte statt.<sup>3</sup>

Das chinesische Medienrecht unterscheidet sich von freiheitlichen Medienordnungen grundlegend, da die formale politische Ordnung die Züge einer zentralisierten sozialistischen Parteidiktatur trägt. Die politische Herrschaft stützt sich auf die Kommunistische Partei Chinas (KPCh), die faktisch unbeschränkte Entscheidungs- und Eingriffsbefugnisse in allen Bereichen von Staat und Gesellschaft besitzt. Die Verfassung von 1982 steht zwar formell für eine Trennung von Partei und Staat, Parteikomitees haben aber in umstrittenen und grundsätzlichen Fragen weiterhin Weisungsbefugnisse gegenüber Regierung und Verwaltung.<sup>4</sup> Für die Grundstruktur des chinesischen Staates bedeutet dies, dass fundamentale Prinzipien des Rechtsstaates liberaler Prägung nicht verwirklicht sind. Zwar gibt es eine formale Untergliederung der Staatsgewalt in drei Gewalten, doch folgt die Verfassungspraxis nicht dem Prinzip der Gewaltenteilung, sondern dem der Gewaltenkonzentration.<sup>5</sup> Die Verfassung sieht ein Volkskongresssystem vor, wonach die Volkskongresse auf allen Stufen des Staatsaufbaus als oberste Machtorgane des Staates

---

<sup>1</sup> Dr. iur. (Heidelberg), Assistant Professor of Law, City University of Hong Kong. Der folgende Beitrag basiert auf einem Vortrag, der im September 2009 auf dem Thyssen-Symposium zu Medien und Recht an der Waseda Universität in Tokyo gehalten wurde.

<sup>2</sup> Rudolf Wagner, Öffentlichkeit und öffentliche Meinung, in: Brunhild Staiger et al. (Hrsg.), Das Große China-Lexikon, Wissenschaftliche Buchgesellschaft: Darmstadt 2003, S. 543 ff.

<sup>3</sup> Frank Fechner, Medienrecht, Mohr Siebeck: Tübingen 2009, S. 9, 19 ff.

<sup>4</sup> Sebastian Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China, VS Verlag für Sozialwissenschaften: Wiesbaden 2004, S. 65, 92.

<sup>5</sup> Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China, Hamburg 2003, S. 131.

festgelegt werden; in der Praxis ist die Staatsmacht allerdings bei der mit den Parteiinstitutionen eng verwobenen Exekutive konzentriert.<sup>6</sup>

Nach dem Demokratieprinzip, welches das Medienrecht in liberalen Systemen maßgeblich prägt, muss sich die demokratische Willensbildung vom Volk zu den Staatsorganen hin vollziehen. Die Medien in China stellen dagegen als Teil der Massenpropaganda eine der wichtigsten Institutionen politischer Kontrolle dar, deren Aufgabe es ist, durch eine parteigelenkte und selektive Informationsvermittlung die öffentliche Meinung zu formen.<sup>7</sup> Der Prozess der Willensbildung nimmt also grundsätzlich eine im Vergleich zum liberalen Verfassungsstaat entgegengesetzte Richtung ein.

Traditionell war die KPCh immer darauf bedacht, die Sicht der Bevölkerung auf die politische und soziale Welt mit dem Ziel des eigenen Machterhalts zu manipulieren. Nach dem „Prinzip der Parteilichkeit“ unterstehen alle Medien den Grundsätzen und den Anweisungen der KPCh. Die journalistische Arbeit steht im Dienst des Sozialismus und hat eine Sprachrohr- und Propagandafunktion zu erfüllen.<sup>8</sup> Die gesamte Medienproduktion steht unter der Kontrolle der KPCh, die das absolute Artikulationsmonopol in der öffentlichen Sphäre beansprucht.<sup>9</sup>

In der Volksrepublik wird damit die Qing-Tradition des streng hierarchisierten Informationszugangs fortgesetzt. Diesem traditionellen Konzept von Öffentlichkeit und abgestuften Informationszugang entspricht es auch, dass beispielsweise der Amtsmissbrauch durch führende Parteimitglieder nicht primär Sache der Presse und der Gerichte ist, sondern sich als eine Angelegenheit darstellt, die zunächst von internen Disziplinarkommissionen der KPCh behandelt wird.

Diskussionen über die politische Zukunft Chinas haben ihren einzigen legitimen Ort in der politischen Zentrale.<sup>10</sup> Nicht den offiziellen Medien entnommene Informationen oder Einschätzungen in Angelegenheiten des Staates können, wenn sie von Einzelnen verbreitet werden, als Weitergabe

von Staatsgeheimnissen strafrechtlich verfolgt werden.<sup>11</sup>

Es ist aber auch zu berücksichtigen, dass die parteistaatliche Führung darauf angewiesen ist, mittels der Medien ein jeweils aktuelles, unmittelbares und unverfälschtes Bild von Ereignissen und Meinungen in der Bevölkerung zu erhalten. Deshalb findet Informationsvermittlung zu diesem Zweck auch von unten nach oben statt. Da die in den offiziellen Medien veröffentlichten Informationen vielfach einseitig und unvollständig sind, bedarf es für die Unterrichtung wichtiger ökonomischer und politischer Entscheidungsträger einen solchen zweiten Bereich abgestufter interner Informationsmedien, der anderen Regelungen unterliegt als die frei zugängliche Presse. Die für den internen Gebrauch<sup>12</sup> vorbehaltenen Publikationen werden ebenfalls von der Nachrichtenagentur Xinhua erstellt und ausschließlich an Führungskader in der KPCh weitergegeben sowie an andere Personen, die hohe Ämter bekleiden und ausdrücklich für den Erhalt solcher Informationen legitimiert sind. Für diese Medien tätige Journalisten haben die Aufgabe, über Missstände offen zu berichten und gesellschaftliche wie politische Fehlentwicklungen aufzudecken.<sup>13</sup>

Seit dem Jahr 1992 hat sich der Staat schrittweise aus der Subvention der Medien zurückgezogen. Bereits im Jahr 1998 konnte die Medienbranche etwa 60% ihres Einkommens aus Werbeeinnahmen erwirtschaften.<sup>14</sup> Anfang 2002 wurden nationale Unternehmensgruppen für Presse- und Verlagswesen sowie für Rundfunk, Film und Fernsehen gebildet, die sich mit Hilfe ausländischer Investoren zu international konkurrenzfähigen Unternehmen entwickeln sollten. Die Unternehmensgruppen im Pressebereich wurden regelmäßig um wichtige Zeitungen herum gebildet, die unmittelbar der Partei unterstehen, aber auch spezialisierte Publikationen umfassen. Diese Pressegruppen ermöglichen es einerseits, die sensible redaktionelle Arbeit unter strikter Kontrolle zu halten und andererseits das kommerzielle Potenzial von Werbedienstleistungen zu entwickeln.<sup>15</sup>

<sup>6</sup> Björn Ahl, Ein Rechtsstaat chinesischen Typs?, Blätter für deutsche und internationale Politik 2006, S. 1385 f.

<sup>7</sup> Heilmann (Fn. 4), S. 66.

<sup>8</sup> Vgl. Siegfried Klaschka, Fernsehen, in: Brunhild Staiger et al. (Hrsg.), Das Große China-Lexikon, Wissenschaftliche Buchgesellschaft: Darmstadt 2003, S. 216 f.

<sup>9</sup> Eine instruktive Fallstudie findet sich bei Anne Cheung, Public Opinion Supervision: A Case Study of Media Freedom in China, Columbia Journal of Asian Law 20 (2007), S. 357 ff.; für eine Untersuchung neuer Medien im Hinblick auf die SARS-Epidemie, Tibet und das Erdbeben in Sichuan vgl. Jianlan Zhu, Roadblock and Roadmap: Circumventing Press Censorship in China in the New Media Dimension, University of La Verne Law Review 30 (2009), S. 404 ff.

<sup>10</sup> Wagner (Fn. 2), S. 543 ff.

<sup>11</sup> Etwa wurde der Journalist Zhao Yan im September 2004 aufgrund des Verdachts des Verrats von Staatsgeheimnissen verhaftet. Ihm wurde vorgeworfen, Informationen über den bevorstehenden Rücktritt des ehemaligen Staatspräsidenten und KPCh-Generalsekretärs Jiang Zemin vom Posten des Vorsitzenden der Zentralen Militärkommission an die New York Times weitergegeben zu haben. Vgl. China aktuell April-Mai (2006), S. 119.

<sup>12</sup> Chinesisch: *neibu*.

<sup>13</sup> Siegfried Klaschka, Presse, in: Brunhild Staiger et al. (Hrsg.), Das Große China-Lexikon, Wissenschaftliche Buchgesellschaft: Darmstadt 2003, S. 587.

<sup>14</sup> Heilmann (Fn. 4), S. 218.

<sup>15</sup> Perry Keller, Privilege and Punishment: Press Governance in China, 21 (2003) Cardozo Arts and Entertainment Law Journal, S. 94.

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass die seit Ende der 1970er Jahre durchgeführte Politik der Reform und Öffnung zu einem Wandel in nahezu allen Bereichen der Medien geführt hat. Im Mittelpunkt steht nun nicht mehr die ideologische Indoktrination, sondern Unterhaltung und Information zu unpolitischen Themenbereichen. Dieser Wandel lässt sich als Kommerzialisierung der Medienbranche beschreiben, der mittelbar auch zu größeren Freiräumen der Medien bei der Berichterstattung geführt hat.

### III. Institutionen der Medienkontrolle

Die Aufgaben der Medienkontrolle verteilen sich auf Parteiinstitutionen und staatliche Institutionen.<sup>16</sup> Die Medien sind in China als so genannte „öffentliche Institutionen“ organisiert.<sup>17</sup> Innerhalb der KPCh ist die Zentrale Führungsgruppe für Propaganda und ideologische Arbeit federführend bei der Festlegung der politischen Richtung des gesamten Propagandaapparates.<sup>18</sup> Die Parteikomitees auf allen Verwaltungsebenen sind mit der Durchsetzung von Richtlinien der Medienpolitik befasst. Landesweite Richtlinien für die Medien werden von der Propagandaabteilung<sup>19</sup> des Zentralkomitees (ZK) der KPCh erarbeitet. Der Direktor der Propagandaabteilung ist regelmäßig auch Mitglied des Politbüros. Die ZK-Propagandaabteilung hat eine Unterorganisation mit mehr als zwölf Unterabteilungen auf der nationalen Ebene. Die Propagandaabteilung ist neben der Medienaufsicht auch zuständig für die Öffentlichkeitsarbeit und die Informationspolitik der KPCh.

Die staatlichen Medien und Verlagshäuser sind an die Weisungen der Propagandaabteilung in Sachfragen und in das Führungspersonal betreffende personalpolitische Fragen gebunden.<sup>20</sup> Redakteure in wichtigen Medieneinrichtungen werden von der Partei ernannt und sind persönlich für die Umsetzung der Parteirichtlinien in ihrem Aufgabenbereich verantwortlich. Die von der Partei ernannten Redakteure können mittels parteiinterner Maßnahmen aus ihren Positionen entfernt werden, ohne dass sie dagegen Rechtsmittel einlegen können. Da das Funktionieren dieses Systems

vom Engagement einzelner Personen abhängt, wird besonderer Wert auf die Auswahl, Motivation und Überwachung dieses Personals gelegt.<sup>21</sup>

Die Propagandaabteilung ist unmittelbar verantwortlich für die ihr unmittelbar unterstellte Volkszeitung<sup>22</sup> und das Zentrale Chinesische Fernsehen. Die so genannten Partei-Zeitungen<sup>23</sup> gibt es auch auf Provinzebene, etwa ist die Henan-Tageszeitung<sup>24</sup> das Presseorgan des Provinzpartei-Komitees der Provinz Henan. Auch die Massenorganisationen wie der Kommunistische Jugendverband geben Zeitungen heraus. Die doppelte Rolle der Propagandaabteilung als Normsetzer und als Medienbetreiber findet sich ebenso auf der Provinzebene und in großen Städten. Darüber hinaus überwachen die Propagandaabteilungen auf allen Ebenen die Medienindustrie in ihrem örtlichen Zuständigkeitsbereich. Die Propagandaabteilung des ZK erlässt nicht nur interne Richtlinien und Anweisungen, sondern auch gemeinsam mit der staatlichen Verwaltung Rechtsnormen. Parteirichtlinien und Anweisungen werden nicht nur in Schriftform weitergereicht, sondern auch in Besprechungen mit Redakteuren und Journalisten erläutert.<sup>25</sup>

Die staatlichen Institutionen der Medienkontrolle in der heutigen Form wurden im Jahr 1987 errichtet. Aus dem Kulturministerium wurde das Büro für Presse- und Verlagswesen herausgelöst und als Staatliche Verwaltung für Presse- und Verlagswesen verselbständigt. 2001 wurde es in das Staatliche Amt für Presse- und Verlagswesen umbenannt und direkt dem Staatsrat unterstellt.<sup>26</sup> Das Amt ist zuständig für die Genehmigung von Zeitungen, Zeitschriften und Büchern, den Erlass von Verwaltungsvorschriften, die Genehmigung der Einrichtung von Verlagsorganen und ist berechtigt, Pressezensur auszuüben, es untersteht ferner der Aufsicht durch die ZK-Propagandaabteilung. Ferner gibt es das staatliche Amt für Radio, Film und Fernsehen<sup>27</sup> sowie das Informationsbüro des Staatsrats,<sup>28</sup> das im Jahr 1990 eingerichtet wurde und das für die auf das Ausland bezogenen Informationen zuständig ist. Beide unterstehen der Aufsicht durch die ZK-Propagandaabteilung. Der Nachrichtenagentur Xinhua kommt bei der Pressekontrolle eine Schlüsselrolle zu. Sie hat ein Monopol der Nachrichtenverbreitung und versorgt alle

<sup>16</sup> Vgl. etwa Bo Yang, Untersuchung zur Kategorisierung des Systems der Nachrichtenverwaltung und deren Verrechtlichung (Xinwen guan zhi leixinghua he fazhihua chutan), in: Xinwen yu Chuanbo Yanjiu 14 (2007) Nr. 2, S. 11-17.

<sup>17</sup> Chinesisch: *shiye danwei*, auch als „Dienstleistungsorganisationen“ übersetzt. Sie werden durch den Staat oder andere Organisationen mit öffentlichen Mitteln im öffentlichen Interesse errichtet. Sie sind mit den deutschen Anstalten des öffentlichen Rechts vergleichbar. So *Yuanshi Bu*, Einführung in das Recht Chinas, Beck: München 2009, S. 47.

<sup>18</sup> Thomas Scharping, Administration, Censorship and Control in the Chinese Media: The State of the Art, in: China aktuell 2007 Nr. 4, S. 99.

<sup>19</sup> Chinesisch: *xuanchuan bu*.

<sup>20</sup> Heilmann (Fn. 4), S. 88 f.

<sup>21</sup> Keller (Fn. 15), S. 97 f.

<sup>22</sup> Chinesisch: *Renmin Ribao*.

<sup>23</sup> Chinesisch: *dang bao*.

<sup>24</sup> Chinesisch: *Henan Ribao*.

<sup>25</sup> Keller (Fn. 15), S. 97 f.

<sup>26</sup> Chinesisch: *Xinwen chuban zongshu*.

<sup>27</sup> Chinesisch: *Guangbo dianying dianshi zongshu*.

<sup>28</sup> Chinesisch: *Xinwen bangongshi*.

Presseorgane mit Inlands- und Auslandsnachrichten.<sup>29</sup> Die Staatliche Verwaltung für Industrie und Handel, die für die Genehmigung und Aufsicht über Werbung zuständig ist, ist nicht der ZK Propagandaabteilung unterstellt.<sup>30</sup> Für die Kontrolle des Internets ist das Ministerium für die Informationsindustrie zuständig. Inhalte im Internet werden aber auch vom Amt für Presse- und Verlagswesen sowie vom Amt für Radio, Film und Fernsehen kontrolliert. Insgesamt sollen bis zu 14 unterschiedliche Behörden mit der Regulierung des Internets befasst sein.<sup>31</sup>

#### IV. Regelungen zur Kontrolle von Medieninhalten

Medienrecht in der Volksrepublik China ist vor allem mit den Details der Verfahren für die Genehmigung, Registrierung und Aufsicht befasst. Die materiellrechtlichen Anforderungen an Medieninhalte sind dagegen sehr allgemein gehalten. Trotz vieljähriger wissenschaftlicher Diskussionen gibt es in China auch kein allgemeines Pressegesetz, das eine einheitliche Regelung der Anforderungen an zu veröffentlichende Inhalte vorsieht.<sup>32</sup> Die Pressefreiheit nach der chinesischen Verfassung von 1982<sup>33</sup> hat in der Praxis keine eigenständige Bedeutung, da Verfassungsnormen nicht unmittelbar von Gerichten angewandt werden können und es bislang kein Gesetz gibt, welches die Pressefreiheit als Abwehrrecht gegenüber dem Staat ausgestaltet.<sup>34</sup> Es gibt weiterhin keine rechtliche Regelung des Verhältnisses zwischen den Medien und der KPCh. Die Präambel der Verfassung spricht nur allgemein von der führenden Rolle der Partei. Die Verwaltungsbestimmungen des Staatsrats über Veröffentlichungen sprechen auch nur ganz allgemein sozialistische Prinzipien an.<sup>35</sup>

Die KPCh möchte mittels der Medienkontrolle an erster Stelle das eigene Machtmonopol aufrecht erhalten sowie das Wirtschaftswachstum in einem stabilen sozialen und politischen Umfeld sicherstellen. Das Interesse der öffentlichen Sicherheit und Ordnung setzt sich gegenüber anderen Interessen immer dann durch, wenn der Machterhalt der KPCh gefährdet wird. Interessen, die von Einzelnen oder von Gruppen vertreten werden, die sich nicht unter Kontrolle der KPCh befinden oder sich nicht entsprechend den Parteigrundsätzen verhalten, werden marginalisiert oder eliminiert. In der Nachrichtenberichterstattung werden insbesondere Berichte über Arbeiterunruhen, Massenproteste, Gewaltverbrechen, Probleme im Gesundheitssystem, Arbeitslosigkeit, Armut und Gesundheitsrisiken durch Umweltverschmutzung als eine Gefährdung von Sicherheit und Ordnung eingestuft.<sup>36</sup>

Die Vorgaben für Medieninhalte lassen sich zunächst dem Strafgesetzbuch entnehmen. Das Strafrecht enthält beispielsweise die Straftatbestände der Gefährdung der nationalen Sicherheit<sup>37</sup> oder der Weitergabe von Staatsgeheimnissen.<sup>38</sup> Das Gesetz über den Schutz von Staatsgeheimnissen definiert als Staatsgeheimnisse solche Informationen, die sich auf die Sicherheit des Staates und nationale Interessen beziehen sowie nur einem begrenzten Personenkreis anvertraut sind, insbesondere Geheimnisse über wichtige Entscheidungen in Staatsangelegenheiten, Militärgeheimnisse, Geheimnisse des diplomatischen Verkehrs, Geheimnisse der Volkswirtschaft und der sozialen Entwicklung, Geheimnisse der Wissenschaft und Technik, Geheimnisse über Aktivitäten zum Schutz der Staatssicherheit und der Untersuchung von Straftaten sowie solche Informationen, die vom Amt für den Schutz von Staatsgeheimnissen als Staatsgeheimnisse eingestuft werden.<sup>39</sup> Ferner untersagt das Gesetz ausdrücklich die Weitergabe von Staatsgeheimnissen durch die Medien.<sup>40</sup>

Ferner gibt es eine Vielzahl von Verwaltungsrechtsbestimmungen, die vom Staatsrat erlassen wurden. Die Verwaltungsbestimmungen für Rundfunk und Fernsehen verbieten etwa die Herstellung

<sup>29</sup> Siegfried Klaschka, *Presse*, in: Brunhild Staiger et al. (Hrsg.), *Das Große China-Lexikon*, Wissenschaftliche Buchgesellschaft: Darmstadt 2003, S. 587.

<sup>30</sup> Keller (Fn. 15), S. 103.

<sup>31</sup> Scharping (Fn. 18), S. 99.

<sup>32</sup> Chinesisch: Xinwen fa; zur Diskussion siehe Keller (Fn. 15), S. 106 ff.

<sup>33</sup> „Die Bürger der Volksrepublik China genießen die Freiheit der Rede, der Publikation, der Versammlung, der Vereinigung, der Durchführung von Straßenumzügen und Demonstrationen.“ Art. 35 der Verfassung der Volksrepublik China (Zhonghua renmin gongheguo xianfa) vom 04.12.1982, Sammlung von Gesetzen und Verordnungen (Fagui huibian) 1982, S. 1 ff.

<sup>34</sup> Liu Liantai, *Analyse konkreter Beispiele und Kommentar zur unmittelbaren Anwendung von Normen der chinesischen Verfassung in der Rechtsprechung (Woguo xianfa guifan zai shenpan zhong zhijie shiyong de shizheng fenxi yu pingshu)*, in: Faxue Yanjiu 18 (1997) 6, S. 13 ff.; Zhou Wei, *Zur Grundrechtsbindung chinesischer Gerichte*, Zeitschrift für Chinesisches Recht (2003), S. 8 ff.; Ma Ling, *Die Subjekte der Meinungsfreiheit, Verlagsfreiheit und Nachrichtenfreiheit und ihr rechtlicher Schutz (Yanlun ziyou, chuban ziyou, xinwen ziyou de zhuti jiqi falü baohu)*, in: Dangdai Faxue (2004) Nr. 1, S. 60-67.

<sup>35</sup> § 3 der Verwaltungsbestimmungen über Veröffentlichungen (Chuban guanli tiaoli) vom 31.12.2001, Amtsblatt des Staatsrats (Zhonghua renmin gongheguo guowuyuan gongbao), 2002, Nr. 4, S. 14-20.

<sup>36</sup> Keller (Fn. 15), S. 92.

<sup>37</sup> Siehe § 103 des Strafgesetzes der Volksrepublik China (Zhonghua renmin gongheguo xingfa) vom 14.03.1997, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (Zhonghua renmin gongheguo renda changwu weiyuanhui gongbao), 1997, Nr. 2, S. 138-218.

<sup>38</sup> § 111 des Strafgesetzes.

<sup>39</sup> Vgl. §§ 2 und 8 des Gesetzes der Volksrepublik China zum Schutz von Staatsgeheimnissen (Zhonghua renmin gongheguo baoshou guojia mimi fa) vom 05.09.1988, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (Zhonghua renmin gongheguo renda changwu weiyuanhui gongbao), 1988, Nr. 6, S. 4-8.

<sup>40</sup> § 20 des Gesetzes zum Schutz von Staatsgeheimnissen.

und Ausstrahlung von Inhalten, welche die Einheit, Souveränität oder die territoriale Integrität des Landes verletzen, die nationale Sicherheit, das nationale Ansehen oder nationale Interessen beeinträchtigen, zur ethnischen Spaltung aufhetzen, Staatsgeheimnisse weitergeben, Obszönitäten oder Aberglauben propagieren oder Gewalt hochspielen, andere Personen beleidigen oder verleumden oder andere Inhalte aufweisen, die durch Gesetze oder Verordnungen verboten sind.<sup>41</sup> Zur Durchsetzung des Verbots dieser Inhalte werden Rundfunk- und Fernsehstationen verpflichtet, ihre Rundfunk- und Fernsehprogramme einer Vorzensur zu unterziehen.<sup>42</sup> Die Verwaltungsbestimmungen über das Druckwesen verbieten allgemein den Druck von „reaktionären, pornographischen oder abergläubischen Inhalten und anderen durch den Staat verbotenen Inhalten“.<sup>43</sup> Was die Regelungen problematisch macht ist, dass sie immer wieder auf verschiedenen Ebenen der Normenhierarchie wiederholt werden und dass zwischen dem Wortlaut der Bestimmungen oftmals gravierende Unterschiede bestehen. Verordnungen regeln auch Recherchetätigkeit und Berichterstattung und sehen den Widerruf der Genehmigung für eine journalistische Tätigkeit vor, wenn Gesetzesbestimmungen verletzt oder gegen die Parteidisziplin verstoßen werden. Vorschriften zur Regelung von Zeitungsinhalten schreiben etwa vor, dass solche Inhalte verboten sind, die zur Führung durch die KPCh im Widerspruch stehen, die gesellschaftliche Stabilität gefährden oder das sozialistische System untergraben, ferner sind Zeitungen nach den Vorschriften verpflichtet, den Sozialismus zu stützen und Propagandaarbeit für die Regierung und die Partei durchzuführen.<sup>44</sup>

Die staatlichen Rechtsnormen stellen aber nur den äußeren Rahmen für die Kontrolle von Medieninhalten dar. Entscheidungen in der täglichen redaktionellen Arbeit über die Veröffentlichung bestimmter Inhalte werden aufgrund der Anweisungen der KPCh getroffen. Daneben spielen informelle Bestimmungen über Medieninhalte und Selbstzensur sowie lokale Beschränkungen oder Behinderungen der Berichterstattung im Einzelfall eine Rolle. Auch wenn dieses System die Freiheit der Medien beträchtlich einschränkt, eröffnet es

Journalisten auch gewisse Freiräume für die Berichterstattung, da die Grenzen zwischen erlaubten und verbotenen Medieninhalten oft nicht deutlich gezogen sind.<sup>45</sup>

Die Instruktionen der Propagandaabteilungen machen detaillierte Vorgaben für erwünschte und verbotene Medieninhalte. Anweisungen können formell und schriftlich, sie können aber auch mündlich in Telefongesprächen oder Besprechungen mit Redakteuren erfolgen. Sie haben häufig zum Inhalt, über bestimmte Themen oder Ereignisse nicht oder nur in einer bestimmten Form zu berichten, etwa nur die Texte der Nachrichtenagentur Xinhua abzudrucken. Die Informationen zwischen der Partei und den Medien fließen aber nicht nur in eine Richtung: Journalisten spielen auch eine wichtige Rolle dabei, die Partei durch Publikationen, die nur für den internen Gebrauch bestimmt sind, mit Informationen zu versorgen.<sup>46</sup>

Ungeschriebene Verhaltensregeln für die Berichterstattung setzen den Medien ebenfalls Grenzen, etwa bei Berichten über Amtsmissbrauch, über Regierungsentscheidungen, die von einem großen Teil der Bevölkerung als ungerecht empfunden werden oder über andere sensible Themen. Diese ungeschriebenen Regeln sind für den investigativ vorgehenden Journalisten oft wichtiger als die Vorgaben des staatlichen Rechts oder der Propagandaabteilung. Die Grenze zwischen dem, über was und über was nicht berichtet werden kann ist fließend und hängt unter anderem davon ab, welchen Status die Person hat, die Gegenstand des Berichts ist. Ferner kommt es darauf an, an welcher Stelle und in welchem Umfang der Bericht publiziert wird und welchen Status die jeweilige Publikationsform hat. So ist etwa die Berichterstattung über den Amtsmissbrauch eines Beamten grundsätzlich problemlos möglich, der für eine Behörde auf oder unter der Kreisebene und in einem anderen Verwaltungsbezirk tätig ist als in demjenigen, in dem sich das berichterstattende Presseorgan befindet. Kritische Berichterstattung über die Städte Beijing oder Shanghai, über die Zentralregierung und einzelne Abteilungen des Staatsrats sind sehr selten. Wenn über Provinzregierungen kritisch berichtet wird, so geschieht dies durch Medien, die im Rang der Zentralregierung angesiedelt sind, wie etwa das Zentrale Chinesische Fernsehen,<sup>47</sup> die Volkstageszeitung oder die Rechtstageszeitung.<sup>48</sup> Diese Medien erhalten oft Beschwerden über den Machtmissbrauch durch lokale Verwaltungsbehörden.

<sup>41</sup> § 32 der Verwaltungsbestimmungen für Rundfunk und Fernsehen (Guangbo dianshi guanli tiaoli) vom 01.08.1997, Amtsblatt des Staatsrats (Zhonghua renmin gongheguo guowuyuan gongbao) 1997, Nr. 27, S. 1222-1230.

<sup>42</sup> § 33 der Verwaltungsbestimmungen für Rundfunk und Fernsehen.

<sup>43</sup> Siehe § 3 der Verwaltungsbestimmungen über das Druckwesen (Yinshuaye guanli tiaoli) vom 26.07.2001, Amtsblatt des Staatsrats (Zhonghua renmin gongheguo guowuyuan gongbao) 2001, Nr. 27, S. 12-18.

<sup>44</sup> Benjamin Liebman, Watchdog or Demagogue? The Media in Chinese Legal System, Columbia Law Review, 105 (2005), S. 42.

<sup>45</sup> Liebman (Fn. 44), S. 41.

<sup>46</sup> *Ibid.*, S. 43 ff.

<sup>47</sup> Chinesisch: Zhongyang dianshitai.

<sup>48</sup> Chinesisch: Fazhi ribao.

den und sind deshalb bei diesen gefürchtet. Neben dem Rang der Behörde oder des Beamten, über den berichtet werden soll, sind auch das Thema des Berichts und der ideologische Zusammenhang, in dem das kritisierte Verhalten steht, zu beachten. Etwa haben Medien einen größeren Freiraum, wenn es um die Berichterstattung im Finanzsektor geht.<sup>49</sup> Die Medien unterliegen auch Beschränkungen durch lokale Rechts- und Verwaltungsvorschriften. Ferner spielen die Drohung mit Vergeltungsmaßnahmen und Verleumdungsklagen gegen lokale Medien eine wichtige Rolle. Einige Lokalregierungen haben auf kritische Berichterstattung mit dem Erlass von Vorschriften reagiert, die von Redaktionen die Einholung einer Genehmigung vor Abdruck eines kritischen Berichts verlangt.<sup>50</sup> Lokale Verwaltungsbehörden haben in der Vergangenheit auf negative Berichterstattung auch mit illegalen Maßnahmen wie dem Verprügeln von Journalisten reagiert.<sup>51</sup>

## V. Verhältnis zwischen den Medien und der Justiz

In China sind es nicht die Gerichte, welche die Freiheit der Medien gegenüber der Exekutive durchsetzen und sichern, vielmehr sind es die Medien, die als parteistaatliche Institutionen oft in einer stärkeren Position als die Gerichte sind und deshalb den Ausgang von Gerichtsverfahren maßgeblich beeinflussen können. Dies ist ein Phänomen, das in der chinesischen Rechtswissenschaft in vielen Facetten diskutiert wird.<sup>52</sup> Die chinesische Verfassung sieht zwar vor, dass die Gerichte ihre Gerichtsbarkeit unabhängig ausüben.<sup>53</sup> Die „Unabhängigkeit der Gerichte“ ist vor dem Hintergrund des Prinzips der Gewaltenkonzentration zu lesen und sie bedeutet nicht, dass der einzelne Richter in seiner Entscheidung persönlich unabhängig ist.

Die Regierungen der jeweiligen Gebietskörperschaften haben eine Reihe von Einflussmöglichkeiten, da die Richter dienstrechtlich von der Volksregierung der jeweiligen Ebene abhängig sind, ferner werden die Gerichte aus dem Haushalt der lokalen Gebietskörperschaften finanziert und die lokalen Volksregierungen entscheiden über ein-

zelne Ausgabenposten. Dadurch ist die Verwaltung in der Lage, durch Androhung der Streichung von Mitteln den Ausgang von Gerichtsverfahren beeinflussen.<sup>54</sup> Innerhalb der Gerichte besteht ein „Rechtsprechungsausschuss“ in dem wichtige oder schwierige Fälle unter politischem Einfluss vorentschieden werden.<sup>55</sup> Der Rechtsprechungsausschuss ermöglicht somit die Einflussnahme auf konkrete Gerichtsentscheidungen der einzelnen Kammern und Richter und stellt damit das größte innergerichtliche Hindernis unabhängiger Entscheidungen dar. Die Existenz des Rechtsprechungsausschusses macht auch deutlich, dass die Entscheidungsfindung nicht allein auf der Grundlage einer mündlichen Verhandlung durch einen Spruchkörper erfolgt, sondern eher einer Verwaltungsentscheidung gleicht, bei welcher die Willensbildung von oben nach unten erfolgt. Was den Einfluss der KPCh angeht, so ist zu berücksichtigen, dass die Gerichte einen Teil des „Systems für Politik und Recht“ bilden, an dessen Spitze die ZK-Kommission für Politik und Recht steht. Sie beaufsichtigt die staatliche Justizorganisation insoweit, als sie dafür Sorge trägt, dass alle Justizorgane des Staates einschließlich der Gerichte die politischen Richtlinien beachten, die von der Partei festgelegt werden. Richter sind somit ebenso wie Verwaltungsbeamte von der politischen Richtlinienggebung der Partei abhängig. Wie bei allen Staatsorganen besteht parallel zu jedem Volksgericht ein Parteiorgan, der so genannte Ausschuss für Politik und Recht, welcher sich mit allen politischen Fragen der Rechtspflege sowie mit Personalfragen beschäftigt und bei politisch bedeutsamen Fällen auch in die Rechtsprechung eingreift.<sup>56</sup>

Es lassen sich nach Liebman vier Mechanismen der Interaktion zwischen den Medien und den Gerichten unterscheiden: die Berichterstattung über einzelne Fälle, das Erstellen von internen Publikationen, die Annahme und Weiterleitung von Beschwerden aus der Bevölkerung sowie die informelle Einflussnahme durch Journalisten.<sup>57</sup> An erster Stelle steht die Berichterstattung über Strafprozesse, wobei eine intensive Berichterstattung über die Einzelheiten eines bestimmten Falles oft zu einer Erhöhung des Strafmaßes führt. In einem Fall aus dem Jahre 1997, in dem ein Beamter in der Provinz Henan bei einer Trunkenheitsfahrt zwei Menschen tötete, begründeten die Richter das

<sup>49</sup> Liebman (Fn. 44), S. 49.

<sup>50</sup> Zhang Weibo/Li Jinyuan, Die Regierung von Dunhuang in Gansu erlässt ein Dokument, das die Nachrichtenberichterstattung behindert (Gansu Dunhuang zhengfu fa wenjian dui xinwen caifang shezhi zhang'ai), Chinesische Jugendzeitung (Zhongguo Qingnian Bao), 14.01.2002.

<sup>51</sup> Liebman (Fn. 44), S. 53.

<sup>52</sup> Vgl. beispielsweise He Weifang, Drei Punkte zu Medien und Justiz (Chuanmei yu sifa santi), in: Faxue Yanjiu 1998 Nr. 6, S. 21-27; Xu Xun, Analyse des gegenwärtigen Verhältnisses zwischen den Medien und dem Justizsystem (Zhongguo meiti yu sifa guanxi xianzhuang pingxi), in: Faxue Yanjiu 2001 Nr. 6, S. 149-159.

<sup>53</sup> Vgl. Art. 126 der chinesischen Verfassung.

<sup>54</sup> Stanley Lubman, Bird in a Cage, Stanford: Stanford University Press 1999, S. 250 ff.

<sup>55</sup> § 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes der Volksrepublik China (Zhonghua renmin gongheguo renmin fayuan zuzhi fa) vom 02.09.1983, Sammlung von Gesetzen und Verordnungen (Fagui huibian), 1979-1984 (1983), S. 480-489.

<sup>56</sup> Lubman (Fn. 54), S. 250 ff.

<sup>57</sup> Vgl. Liebman (Fn. 44), S. 69 ff.

Todesurteil damit, dass eine mildere Strafe nicht geeignet gewesen wäre, den Zorn der Volksmassen zu besänftigen.<sup>58</sup> Ein anderer Fall, der landesweites Aufsehen erregte, war der von Sun Zhigang, der im Jahr 2003 festgenommen wurde, da er keine Ausweispapiere bei sich führte und der im Anschluss in einem Internierungslager für Wanderarbeiter totgeprügelt wurde. Hier führte die beharrliche Berichterstattung über diesen Fall in der Chinesischen Jugendzeitung, der Arbeiterzeitung und der Rechtstageszeitung nicht nur zu einem Todesurteil, sondern auch dazu, dass der Staatsrat die Vorschriften, aufgrund derer Sun Zhigang interniert worden war, abänderte.<sup>59</sup> Eine weitere Einflussmöglichkeit der Medien in Bezug auf die Gerichte besteht im Aufgreifen von Rechtsfällen in Publikationen, die nur für den internen Gebrauch bestimmt sind. Dadurch können Führungskader unmittelbar auf bestimmte Missstände hingewiesen werden. Zwar steht hinter den internen Berichten nicht der Druck der Öffentlichkeit, doch können hohe Parteifunktionäre durch interne Berichte unmittelbar erreicht werden und dann die nötigen Schritte zur Abhilfe einleiten, bevor eine breite Öffentlichkeit davon erfährt.<sup>60</sup> Der Charakter der chinesischen Medien als eine parteistaatliche Organisation kommt auch darin zum Ausdruck, dass sie Beschwerden aus der Bevölkerung annehmen und sie an zuständige staatliche Stellen weiterleiten. Schließlich können Journalisten aufgrund ihrer Stellung informell Einfluss auf einen Fall nehmen, indem sie sich etwa bei Gericht über den Stand in einem bestimmten Fall informieren oder mit der Veröffentlichung von Missständen drohen.

## VI. Ausblick

Einerseits ist davon auszugehen, dass Kommerzialisierung und neue Informationstechnologien zu einer weiteren Ausweitung der vorgegebenen Grenzen der Medien führen werden. Andererseits hat die Kommerzialisierung auch eine Entpolitisierung der populären Medien sowie ein Anwachsen unterhaltungs- und konsumbezogener Medieninhalte verursacht. Der letztere Aspekt erweist sich dabei dem Interesse der KPCh als nützlich, kontroverse politische Themen aus der öffentlichen Diskussion herauszuhalten.

Als Belege für die anhaltende politische Kontrolle durch die parteistaatliche Führung lassen sich der politisch-ideologische Führungsanspruch der KPCh in der „Propagandaarbeit“ anführen sowie die fortbestehende Medienkontrolle durch die Partei- und Staatsorgane. Ferner sprechen die verbindlichen inhaltlichen Vorgaben für die Berichterstattung über politische Themen, die effektiven Sanktionsmechanismen gegen Redakteure und Redaktionen, das Verbot der Zulassung privater Medienunternehmen sowie die Beschränkung ausländischer Investitionen für ein Fortbestehen der politischen Medienkontrolle. Als Anzeichen für eine Lockerung der politischen Kontrolle lassen sich demgegenüber der Rückzug des Staates aus der Medienfinanzierung, die Kommerzialisierung von Inhalten und der Erfolg von parteifernen Medien bei Lesern und Anzeigenkunden anführen. Für eine Lockerung sprechen auch die regional unterschiedlichen Grenzen der Presseberichterstattung sowie die beginnende internationale Öffnung der Medienbranche.<sup>61</sup>

Es ist unklar, ob und wie sich die politischen Ziele der KPCh mit der Entwicklung eines dynamischen Marktes für Medien in der Zukunft vereinbaren lassen. Dies scheint besonders schwierig in Anbetracht der Tatsache, dass die Medien in Abhängigkeit von Privilegien und staatlichem Schutz geraten sind und die staatliche Medienaufsicht durch Involvierung in das Mediengeschäft korrumpierbar geworden ist.<sup>62</sup> Direkt der Partei unterstehende Medien genießen eine privilegierte Stellung gegenüber anderen Medien. Sie können nicht nur über ein weiteres Themenspektrum berichten, sondern sie haben auch kommerzielle Privilegien, wie etwa die Möglichkeit, in Unternehmen außerhalb des Mediensektors zu investieren.<sup>63</sup>

Zusammenfassend lässt sich festhalten, dass heute die Medien in China den größten Spielraum bei der Bestimmung von Medieninhalten seit 1949 haben. Hinter dieser Liberalisierung stehen allerdings finanzielle und praktische Bedürfnisse und keine direkten politische Reformmaßnahmen, die der Meinungs- und Pressefreiheit ein größeres Gewicht beimessen möchten. Als ein Beispiel dafür lässt sich anführen, dass der Wettbewerb die Medien oftmals zwingt, die Vorgaben der Propagandaabteilungen zu missachten, um sich durch Berichterstattung über politische sensible und damit interessantere Themen von der Konkurrenz abzusetzen. Selbst die Parteiorganisationen auf der lokalen Ebene oder der Provinzebene haben ein

<sup>58</sup> Jiang Xiao, Das Konzept der Rechtsstaatlichkeit innerhalb von Rückwirkungen („Fankui“ zhong de fazhi guannian), 2000 Xinwen Zhanxian (Nachrichten Front) Nr. 7, einsehbar unter: <http://www.people.com.cn/GB/paper79/1367/214571.html>.

<sup>59</sup> Keith Hand, Using Law for a Righteous Purpose: The Sun Zhigang Incident and Evolving Forms of Citizen Action in the People's Republic of China, in: Columbia Journal of Transnational Law, 45 (2007), S. 114-194.

<sup>60</sup> Liebman (Fn. 44), S. 97 ff.

<sup>61</sup> Heilmann (Fn. 4), S. 221.

<sup>62</sup> Keller (Fn. 15), S. 88.

<sup>63</sup> *Ibid.*, S. 100.

indirektes finanzielles Interesse an diesem Verhalten, da sie über den Gewinn aus kommerziellen Medien den Erhalt unrentabler Parteimedien sichern können.<sup>64</sup> Während die Medien früher mehr Freiheiten durch eine bewusste Lockerung der Politik der Propagandaabteilung eingeräumt bekommen haben, verfügen die Medien heute auch deshalb über mehr Freiheiten, da die Propagandaabteilungen wegen der schieren Menge der Medieninhalte faktisch nicht mehr in der Lage sind, die Medien flächendeckend zu kontrollieren.<sup>65</sup>

---

<sup>64</sup> Liebman (Fn. 44), S. 56.

<sup>65</sup> *Ibid.*, S. 57.