

# Institutionalisierte rechtliche Zusammenarbeit: Die Erfahrungen der GTZ in China

Hinrich Julius<sup>1</sup>

1. These: Die Gesetzgebung in China schreitet langsam, tastend voran; sie versteht sich eher als Konsolidierer von Entwicklungen denn als Initiator

a) Gesetz über öffentliche Beschaffungen

b) Insolvenzgesetz

2. These: Es findet Beratung eines sehr starken, autonom entscheidenden Partners statt

3. These: Der Erfolg von Gesetzgebungsberatungen in der VR China ist schwer messbar

4. These: Vorschläge zu konkreten, „technischen“ Fragestellungen werden bereitwillig aufgenommen

5. These: Koordination mit anderen Beratern ist erforderlich, oft jedoch nur schwer durchführbar

6. These: Der Gesetzgebungsprozess der Transformation ist auf dem Papier abgeschlossen

7. These: Der nunmehr 20 Jahre andauernde Erlass wichtiger Gesetze hat auch zu einer generellen Veränderung der politischen Machtstrukturen beigetragen

8. These: Implementierung in China findet statt

9. These: Die Gerichtsbarkeit hat in den letzten 20 Jahren an Bedeutung gewonnen; dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen

10. These: Die Tätigkeit der GTZ hat sich gewandelt; von der Gesetzgebungsberatung zur Implementierungs- und Kooperationsunterstützung

Die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) unterstützt seit 1994 im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung (BMZ) aktiv den Umgestaltungsprozess der Rechtsordnung in China. Anfänglich wurde hier vor allem zum Arbeits- und Sozialversicherungsrecht, dann zu nahezu der gesamten Breite des Wirtschaftsrechts, dem Zivilrecht, Haushalts- und Steuerrecht, Recht des Geistigen Eigentums und jüngst auch zum Strafrecht gearbeitet. Während der Schwerpunkt der Tätigkeit zunächst in der Gesetzgebung lag, gewinnt die Unterstützung einer rechtsstaatlichen Implementierung immer größere Bedeutung.<sup>2</sup>

Das Ziel dieser Tätigkeit ist abstrakt gefasst:

„Die juristisch-institutionellen Rahmenbedingungen in ausgewählten Rechtsbereichen orientieren den Transformationsprozess Chinas hin zu einer auf Rechtssicherheit beruhenden Marktwirtschaft“<sup>3</sup>

In dieser Form ein hehres Ziel, in der Praxis ein Arbeiten an vielen kleinen Einzelprojekten, die alle hierzu einen Beitrag leisten (sollen). Um ein wenig konkreter zu werden, sei die Arbeit in 10 Thesen skizziert. Mit diesen Thesen sollen Urteile zum rechtlichen Umgestaltungsprozess der VR China sowie über die Arbeit der GTZ versucht werden.

**1. These: Die Gesetzgebung in China schreitet langsam, tastend voran; sie versteht sich eher als Konsolidierer von Entwicklungen denn als Initiator**

Die Frage, welche Rolle die Gesetzgebung in einem politischen Umgestaltungsprozess spielen oder spielen kann, ist im Zusammenhang mit der Transformation der Sowjetunion bzw. Russlands sowie den Reformen Chinas schon viel diskutiert worden.<sup>4</sup> Abstrakt kann festgehalten werden, dass durch Gesetze Umgestaltungsprozesse unterstützt, fortentwickelt und auch gefestigt werden können.

---

<sup>1</sup> Prof. Dr., Leiter des Programms Rechtswesen der Deutschen Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) GmbH, Peking; Professor für Wirtschaftsrecht an der HAW Hamburg.

Der Artikel ist bereits in Rabels Zeitschrift 2008, 55 erschienen und geht auf einen Vortrag des Autors beim Jahrestreffen der Freunde des Hamburger Max-Planck-Instituts am 17.06.2006 zurück. Dieses Jahrestreffen war dem Schwerpunkt „Rechtstransformation und Rechtsrezeption“, gewidmet. Dem Verlag Mohr Siebeck sei für die Zustimmung zum Abdruck gedankt. Wichtige aktuelle Entwicklungen konnten eingearbeitet werden. Im Übrigen erscheint der Beitrag in der Fassung des ersten Abdrucks.

---

<sup>2</sup> Weitere Informationen unter [www.gtz-law.org](http://www.gtz-law.org); hier auch Nachweise zu den bislang erschienenen Veröffentlichungen der GTZ-Projekte.

<sup>3</sup> Wortlaut des Auftrags, den das BMZ der GTZ erteilt hat.

Gesetzgebung allein bewirkt keine Veränderungen. Korrespondierend mit institutionellen Reformen können jedoch gesellschaftliche Umgestaltungsprozesse von der Gesetzgebung angestoßen werden. Konkret muss Gesetzgebung hierbei einhergehen mit Reformen in den Verwaltungen und der Justiz, die Umstrukturierungen praktisch umsetzen.

In China kann dem Recht, d.h. der Gesetzgebung und der Implementierung von Normen keine initiiierende Rolle im anfänglichen Transformationsprozess zu einer Marktwirtschaft zugeschrieben werden. Insbesondere während der Zeit der Kulturrevolution wurde das Recht als „Ausdruck des Willens der herrschenden Klasse“ und „Instrument des Klassenkampfes“ verurteilt. Aber schon in der Verfassung der VR China von 1978 und dem Parteiprogramm von 1982 kommt ein neues Verständnis von Recht zum Ausdruck. Durch das Recht soll der Staat geleitet werden und an dieses Recht sollten auch alle Organisationen und Individuen gebunden sein.<sup>5</sup> Dieser Prozess begann 1979 mit dem Erlass eines Strafgesetzbuches und eines Strafprozessgesetzes<sup>6</sup> und wurde mit dem Erlass eines Verwaltungsprozessgesetzes 1989 fortgesetzt<sup>7</sup>, das die Überprüfbarkeit von einigen Formen der Verwaltungstätigkeit vor den Gerichten eröffnete. Nach außen sichtbar wurde die zunehmende Bedeutung des Rechts in der Verfassungsänderung von 1999, nach der die Verwaltung „gemäß den Gesetzen“ erfolgen und ein „sozialistischer Rechtsstaat“ aufgebaut werden soll.<sup>8</sup> Auch wenn der Aufbau eines sozialistischen Rechtsstaats sicher nicht den Aufbau eines europäischen oder US-amerikanischen Rechtsstaats meint, kann festgehalten werden, dass auf der Basis von Gesetzen regiert werden und die Regierung auch dem Gesetz unterworfen sein soll.

---

<sup>4</sup> Zu den politischen Grundlagen der Umgestaltung umfassend etwa Heilmann, Die Politik der Wirtschaftsreformen in China und Russland, 2000, insbesondere S. 263 ff.; konkreter auf den Wandel Chinas bezogen ders., Das politische System der VR China im Wandel, 1996, S. 19 ff.; konkret zur Rolle der Gesetzgebung in der Umstrukturierung Chinas Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, 2002, S. 160 ff. (zitiert: Einführung); ders., Wirtschaftsreform und Gesetzgebung in der Volksrepublik China, 2002, S. 1 ff.; konkreter zu der Transformation in den GUS-Staaten Knieper, Juristische Zusammenarbeit - Universalität und Kontext, 2003, S. 6 ff.

<sup>5</sup> Detaillierte Darstellung des nachkulturrevolutionären Wandels des Staatsverständnisses von Recht in der VR China bei Heuser, Einführung (vorige Note), S. 160 ff.

<sup>6</sup> Strafgesetzbuch [ 中华人民共和国刑法 ] vom 01.07.1979, zuletzt geändert 29.06.2006; Strafprozessgesetz [ 中华人民共和国刑事诉讼法 ] vom 01.07.1979, zuletzt geändert 17.03.1996.

<sup>7</sup> 中华人民共和国行政诉讼法, verabschiedet am 04.04.1989, in Kraft seit 01.10.1990; zu praktischen Konsequenzen des verwaltungsrechtlichen Schutzes und ihren Implikationen für die Schaffung eines chinesischen Begriffs von Rechtsstaat vgl. Heuser, Der Weg des „chinesischen Rechtsstaats“: In neuen Schuhen auf alten Pfaden, in: China Aktuell 2004, S. 1221.

<sup>8</sup> 中华人民共和国宪法修正案, Änderungen vom 15.03.1999; Abdruck Wortlaut der Änderungen des relevanten Art. 5 I in ZChinR 1999, S. 34, übersetzt von Reim, abrufbar unter <http://www.djv.org/> („Die Volksrepublik China leitet das Land gemäß den Gesetzen und macht es zu einem sozialistischen Rechtsstaat“).

Wie aber arbeitet die Gesetzgebung, um diesem Ziel der generellen Regelungssetzung – einschließlich der Kontrolle der handelnden Organe – näher zu kommen? Die Gesetzgebung in China folgt keinem umfassenden Regelungskonzept, sondern geht eher langsam, vorantastend, die Konsequenzen erprobend voran. Veränderungen werden in den mit der Gesetzgebung befassten Gremien diskutiert (vor allem den Ministerien inklusive dem Staatsrat und den verschiedenen Kommissionen und Ausschüssen des Nationalen Volkskongresses) und dann zumeist in lokal begrenzten Gebieten mittels lokaler Regelungen, zumeist Verordnungen praktisch erprobt. Bewähren sich diese lokalen Regelungen, so werden sie modifiziert und in Form nationaler, häufig auch „vorläufig“ genannter Regelungen (zumeist Verordnungen) zu allgemeinem Recht. Ein weiterer Diskussionsprozess aller jeweils beteiligten Institutionen ist dann Voraussetzung des nächsten Schritts, des Erlasses eines Gesetzes durch den Nationalen Volkskongress. Mittels zentraler Gesetzgebung sollen daher Veränderungen in Teilen Chinas verallgemeinert und konsolidiert werden. Dies sei an zwei Beispielen belegt:

#### a) Gesetz über Öffentliche Beschaffungen

Schon kurz nach Beginn der Reformpolitik wurde zumindest für öffentliche Bauvorhaben ein Bedürfnis für Ausschreibungen gesehen. Schon 1981 erließen die Provinz Jilin und die Wirtschaftszone Shenzhen erstmals Vorschriften für Ausschreibungen bei Bauvorhaben.<sup>9</sup> Am 18.09.1984 empfahl der Staatsrat landesweit, Bauvorhaben auszuschreiben. In der Folge wurden zunächst eine Reihe von territorialen und Abteilungs-, dann auch zentrale Vorschriften für Ausschreibungen erlassen.<sup>10</sup> Auch inhaltlich wurde der Anwendungsbereich dieser Vorschriften über den Baubereich in andere Sektoren ausgedehnt.<sup>11</sup>

Generell wurde diese Diskussion Mitte der 90er auf alle Anschaffungen der öffentlichen Hand ausgeweitet. Ziel dieser Diskussionen um Reformbemühungen waren zunächst mögliche Einsparungen der öffentlichen Hand, obwohl die Bekämpfung von Korruption auch schon zu Anfang eine Rolle gespielt hat. Experimentiert wurde hierzu mit Regelungen zu öffentlichen Beschaffungen in

---

<sup>9</sup> Münzel, Anmerkung 2 zu der von ihm gefertigten Übersetzung des Ausschreibungsgesetzes vom 30.08.1999; Chinas Recht 30.8.99/2, im Internet unter <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm>.

<sup>10</sup> Vgl. detaillierter Münzel (vorige Fußnote).

<sup>11</sup> Zum Aufbau von Beschaffungsinstitutionen für elektrisches und mechanisches Equipment inklusive der damit einhergehenden lokalen Regelungen vgl. HUANG Zhiqi, The Development of Public Procurement through Tendering in China: Public Procurement L. Rev. 2000, CS 1.

Shanghai und Shenzhen.<sup>12</sup> Diesen wirtschaftlich erfolgreichen Gebieten folgte schon bald eine Vielzahl weiterer lokaler Regelungen (z.B. Peking April 1999; Yunnan April 1999, Gansu April 1999).<sup>13</sup>

Nach dem Erlass dieser lokalen Vorschriften war zunächst bemerkenswert, dass die Berichterstattung in der Presse über öffentliche Beschaffungen zunahm.<sup>14</sup> Parallel zu den gesetzgeberischen Aktivitäten und diesen Formen der Bewusstseinsbildung der Öffentlichkeit wurden Institutionen auf lokaler Ebene aufgebaut, die zentralisiert für Beschaffungen verantwortlich waren.<sup>15</sup>

Eine erste nationale Vereinheitlichung wurde durch das Ausschreibungsgesetz vom 30.8.1999 erreicht, das im Wesentlichen das technische Verfahren von Ausschreibungen regelt.<sup>16</sup> Auch dieses Gesetz wurde nach zuvor bereits auf lokaler Ebene in Shenzhen erprobten Regelungen<sup>17</sup> gestaltet.

Das gesamte öffentliche Beschaffungswesen wurde dann durch eine Reihe von vorläufigen Normen des Finanzministeriums auf nationaler Ebene sukzessive vereinheitlicht.<sup>18</sup> Die hierbei auch durch Analysen der jeweiligen Praktiken gewonnenen Erfahrungen fanden Eingang in die Gesetzgebung des Gesetzes über öffentliche Beschaffungen.<sup>19</sup>

Der Gesetzgebungsprozess kann also als ein ständiges Ausprobieren, Informieren (insbesondere über ausländische Erfahrungen) und Abstrahieren beschrieben werden. Ergebnis ist hierbei ein Gesetz, das ausländische Erfahrungen widerspiegelt, jedoch an chinesische Besonderheiten durch die

kontinuierliche Erprobung einzelner Bestimmungen in der Praxis angepasst ist. Ergebnis dieses Prozesses ist ebenfalls, dass dem neuen Gesetz unterschiedliche Praktiken in den verschiedenen Provinzen gegenüberstehen, die nunmehr durch Ausführungsbestimmungen und behördliche Praxis wenn nicht vereinheitlicht, so zumindest kompatibel gemacht werden sollen und in gewissem Maße auch müssen.

## b) Insolvenzgesetz

Schon 1986 mit dem langsamen Entstehen marktwirtschaftlicher Elemente in der VR China wurde ein Gesetz über die Insolvenz von Unternehmen erlassen, das seit dem 01.01.1988 gilt. Auch wenn zu diesem Zeitpunkt bereits Marktelemente in das Wirtschaftssystem der VR China eingeführt waren, überrascht zu diesem Zeitpunkt ein Gesetz über die Konsequenzen von Zahlungsunfähigkeit. Dieses Gesetz gilt jedoch nur den Staatsunternehmen und regelt die Abwicklung dieser auch nur im Rahmen des damaligen noch weitgehend planwirtschaftlichen Umfelds. Es wurden also Regelungen getroffen, die einerseits auf die eingeführten Marktmechanismen reflektierten und andererseits das planwirtschaftliche Umfeld noch berücksichtigten.

Da diese Regelungen den Bedürfnissen der privatwirtschaftlich organisierten Wirtschaft nicht genügten, wurden 1991 im Kapitel 19 des Zivilprozessrechts rudimentäre Vorschriften bezüglich der Insolvenz von Privatunternehmen eingeführt, die als juristische Personen organisiert waren.<sup>20</sup> Diese wurden 1993 um weitere generelle Insolvenzvorschriften im Kapitel 8 des Gesellschaftsgesetzes ergänzt.<sup>21</sup> Ergänzt wurden diese Vorschriften um Interpretationen des Obersten Gerichtshofs<sup>22</sup> und eine Vielzahl von Regierungsmitteilungen.<sup>23</sup>

Seit 1994 wurde heftig um den Erlass eines generellen Insolvenzgesetzes gestritten. Hauptstreitpunkt war die Frage, ob man Staatsunternehmen, die wichtige regional- und sozialpolitische Aufgaben erfüllen, einem geregelten Insolvenzverfahren unterwerfen wolle. Auch widersetzten sich die Banken der Einführung generell geltender Insolvenzregelungen, da sie seit 1978 Staatsunter-

<sup>12</sup> Öffentliche Beschaffungsrichtlinien der Shenzhen Sonderwirtschaftszone [ 深圳市人民政府经济特区政府采购条例 ] vom 27.10.1998 (mit Wirkung vom 01.01.1999) und Bestimmungen der Stadt Shanghai für den Umgang mit öffentlichen Beschaffungen [ 上海市政府采购管理办法 ] vom 24.12.1998 (ebenfalls mit Wirkung vom 01.01.1999).

<sup>13</sup> Darstellung etwa bei Mitterhoff, Background Report on the Reform of Chinas Public Procurement Regime, paper prepared for a visit of the Legislative Drafting Group for Chinas pending National Government Procurement Law, April 2001, S. 5.

<sup>14</sup> HUANG Zhiqi (oben Fn. 11).

<sup>15</sup> HUANG Zhiqi (oben Fn. 11) beschreibt den Aufbau einer Stelle für öffentliche Beschaffungen in der Provinz Jiangsu zum 12.05.1999; auch in anderen Provinzen wurde hier institutionell experimentiert.

<sup>16</sup> 中华人民共和国招标投标法, zu diesem Gesetz vgl. TIANG Jingbin, The New Bidding Law of the Peoples Republic of China, Public Procurement L. Rev. 2000, CS 5; Mahony, Winning Bids, The New Bidding Law, China Law and Practice 1999, S. 31; englische Übersetzung dieses Gesetzes ebenda, deutsche Übersetzung in: Münzel, Chinas Recht 30.8.99/2, im Internet unter <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm>.

<sup>17</sup> Bestimmung für öffentliche Ausschreibungen für Bau- und Infrastrukturmaßnahmen der Sonderwirtschaftszone Shenzhen [ 深圳经济特区建设工程施工招标投标条例 ] von 1993; vgl. Mitterhoff (oben Fn. 13).

<sup>18</sup> Z.B. Mitteilung für die Veröffentlichung von Informationen für öffentliche Beschaffungen [ 政府采购信息公告管理办法 ] vom 11.08.2000; Katalog der Gegenstände öffentlicher Ausschreibungen [ 政府采购品目分类表 ] vom 28.09.2000; Vorläufige Regeln für das Durchführen öffentlicher Beschaffungen [ 政府采购运行规程暂行规定 ] vom 08.10.2000.

<sup>19</sup> 中华人民共和国政府采购法 vom 29.06.2002, in Kraft seit 01.01.2003; mit englischer Übersetzung abgedruckt in ZChinR 2003, S. 254; <http://www.zchinr.de/upload/21/News-03-04.pdf>.

<sup>20</sup> 中华人民共和国民事诉讼法, verabschiedet und in Kraft seit dem 09.04.1991.

<sup>21</sup> 中华人民共和国公司法, verabschiedet am 29.12.1993, in Kraft seit 01.07.1994.

<sup>22</sup> 最高人民法院关于贯彻执行〈中华人民共和国民事诉讼法(试行)〉若干问题的意见 vom 07.11.1991 (zur Interpretation des Insolvenzgesetzes von 1986) sowie 最高人民法院关于审理企业破产案件若干问题的决定 vom 30.07.2002.

<sup>23</sup> Aufzählung der relevanten Vorschriften und Versuch der Beschreibung der sich hieraus ergebenden Rechtslage bei Booth, Drafting Bankruptcy Laws in Socialist Market Economies: Recent Developments in China and Vietnam, Columbia J. Asian L. 2004, S. 94 (S. 99 ffs).

nehmen auch unabhängig von deren Kreditfähigkeit mit Liquidität versorgt hatten. Neben sozialpolitischen Erwägungen wurden die Staatsunternehmen auch kreditiert, da sie alle wichtigen Grundstoffe des wirtschaftlichen Aufschwungs produzierten. Parallel zur zögerlichen Haltung des Gesetzgebers wurde in der behördlichen Praxis mit Methoden der Umstrukturierung zahlungsunfähiger Staatsunternehmen experimentiert.<sup>24</sup> Dieses Phänomen wurde gut zusammengefasst durch einen Kommentar des Tagungsleiters einer Veranstaltung der OECD zum Insolvenzrecht in asiatischen Ländern im Jahr 2006<sup>25</sup>:

„Wir predigen allen Staaten Asiens, dass ein funktionierendes Insolvenzrecht Voraussetzung wirtschaftlicher Entwicklung sei. China entwickelt sich seit Mitte der 80er Jahre ohne ein solches Recht zu einem Land mit den höchsten Devisenreserven der Welt. Vielleicht ist es Zeit, unsere Hypothese in Frage zu stellen“.

In den folgenden Jahren setzte sich der Streit um ein einheitliches Insolvenzrecht fort. Von dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss des Nationalen Volkskongresses gefertigte Entwürfe, z.B. jene vom Juni 2000 und April 2002<sup>26</sup>, wurden nicht dem Ständigen Ausschuss vorgelegt, da die Konflikte um eine sozialpolitisch abgefederte Umgestaltung der Staatsunternehmen ohne Gefährdung des Bankensektors nicht gelöst werden konnten. Im Jahr 2004 nahm man an, dass ein Kompromiss erreicht worden sei. Ein Entwurf wurde im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses gelesen, überarbeitet und erneut gelesen.<sup>27</sup> Die gesamte beratende Community ging von einer Verabschiedung des Gesetzes in der nächsten Zeit aus.<sup>28</sup> Diskutiert wurden jedoch weiterhin die schon bekannten grundsätzlichen Punkte. Das Gesetz wurde von der Agenda genommen. Insbesondere für die Behandlung ausstehender Arbeitnehmerforderungen konnte keine Lösung gefunden werden.

Zeitlich durchaus unerwartet wurde das Insolvenzgesetz dann im August 2006 verabschiedet.<sup>29</sup>

Der Konflikt um die Forderungen der Arbeitnehmer - einschließlich Sozialbeiträgen - wurde insofern gelöst, als dass nur vor Inkrafttreten des Gesetzes begründete Altforderungen Vorrang auch vor gesicherten Forderungen genießen würden.<sup>30</sup> Das Gesetz soll für eine Kreditvergabe sorgen, die marktwirtschaftlichen Kriterien gehorcht und letztlich auch die zeitnahe Durchsetzung von Arbeitnehmerforderungen bewirkt. Der Erlass wurde zu diesem Zeitpunkt für praktikabel erachtet, da inzwischen ein Großteil der kleineren Staatsbetriebe liquidiert oder privatisiert ist. Eine weitere Anzahl von 2000 Staatsbetrieben vornehmlich in den großen Städten sollte in einer Übergangszeit bis Ende 2008 noch in geplanten politischen Konkursen umgewandelt werden.<sup>31</sup> Einerseits waren daher die ökonomischen Vorarbeiten für den Erlass des Insolvenzgesetzes weitgehend geleistet; andererseits ist ein Grund für den in der Endphase starken politischen Druck zum Erlass dieses Gesetzes in dem Wunsch und Interesse der VR China zu sehen, in der Nachfolge des WTO-Beitritts am 11.12.2001 den Status einer Marktwirtschaft anerkannt zu bekommen. Dieser Status würde die Verhängung von Importbeschränkungen seitens der Handelspartner der VR China insofern erschweren, als dass der Nachweis von unfairem Handelsverhalten (insbesondere nicht marktgerechter Preise) erschwert würde. Gegenwärtig wird China dieser Status sowohl seitens der USA als auch der Europäischen Union (EU) nicht gewährt.

An dem Gesetzgebungsprozess zum Insolvenzrecht ist ersichtlich, dass die VR China gerade in wichtigen, zentralen Gesetzen sehr langsam und zögerlich voranschreitet. Einerseits wird versucht, praktische Erfahrungen der Umgestaltung von Staatsunternehmen einzubeziehen; andererseits sieht man die Gefahren vorschneller, aus den westlichen Ländern kopierter Konzepte. Letztlich ist man aber auch bereit, zur Erreichung politischer Ziele große Reformvorhaben umzusetzen. Hierbei bedient man sich umsichtig und gewissenhaft der Erfahrungen anderer Länder. Mit Hilfe internatio-

<sup>24</sup> Detaillierte Fallbeispiele in WANG Weiguo/Booth, Study on alternative Approaches for Debt restructuring of Enterprises in China, World Bank Report for the project on Debt restructuring of Enterprise from the State Economy and Trade Commission of China, 2002, [http://www.iiiglobal.org/country/china/030106\\_Wang.pdf](http://www.iiiglobal.org/country/china/030106_Wang.pdf).

<sup>25</sup> Auf dem „Forum on Asian Insolvency Reform“ (FAIR) 27./28.04.2006, Beijing (Bericht des Verfassers).

<sup>26</sup> Zu ersterem Gebhardt/ZHU, The Bankruptcy Law of the People's Republic of China, Materials on the Drafting Process 2000, Peking 2004.

<sup>27</sup> Erste Lesung in der Sitzung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses im Juni 2004; zweite Lesung in der Sitzung im Oktober 2004.

<sup>28</sup> Dies war die allgemeine Meinung bei einem von der Asian Development Bank mit der Gesetzgebungskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses organisierten Symposium im Dezember 2004; zu den Beratungsaktivitäten von ADB und GTZ vgl. näher unter These 2.

<sup>29</sup> 中华人民共和国破产法, Verabschiedung des Insolvenzgesetzes durch den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses am 27.08.2006; „China enacts first bankruptcy law for private business“, in: China Daily 29.08.2006; deutsche Übersetzung von Münzel, Chinas Recht 27.8.06/2, <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/inhalt.htm>.

<sup>30</sup> § 132 Insolvenzgesetz regelt diesen Vorrang aufgelaufener Arbeitnehmer- und Sozialforderungen; vgl. hierzu auch Münzel in Anmerkung 14 (vorige Note) unter Verweis auf den Bericht des Rechtsausschusses des Nationalen Volkskongresses vom 22.08.2006, Nr. 4 sowie den Bericht des Ständigen Ausschusses vom 26.08.2006, der festhält, dass nach zwei Jahren Diskussion hier endlich eine vernünftige Lösung erreicht worden sei.

<sup>31</sup> § 133 Insolvenzgesetz verweist hier insoweit auf die Fortgeltung von Sonderregelungen für so genannte „politische Konkurse“; vgl. auch Münzel in Anmerkung 15 (oben Fn. 29) zur genannten deutschen Übersetzung des Insolvenzgesetzes.

ner Institutionen wie der GTZ (und in diesem Fall insbesondere auch der Asian Development Bank (ADB)) wird das Wissen über Gesetzgebung und Praxis vieler Länder analysiert und verarbeitet.

## 2. These: Es findet Beratung eines sehr starken, autonom entscheidenden Partners statt

Rechtsberatung im Umgestaltungsprozess der VR China besteht aus der Vorstellung von Regelungsmodellen und Diskussion von im Ausland erprobten Regelungen vor dem Hintergrund der chinesischen Entwicklung. Es wird hierbei sowohl zur inhaltlichen Zielsetzung von Gesetzen als auch zu eher technischen Fragen der Rechtssetzung beraten, bzw. mit den chinesischen Partnern diskutiert. Ausländische Berater in China werden nie gesamte Texte neuer Regelungen entwerfen können, die dann übernommen werden. Sowohl seitens des nationalen Selbstverständnisses als auch vom intellektuellen Selbstbild der handelnden Personen wird Wert auf eine autonome, chinesische Form der Gesetzgebung gelegt. Dies drückt sich darin aus, dass ausländische Berater in die konkrete Ausformulierung von Gesetzesvorhaben nie oder zumindest nie in weiterem Umfang eingebunden sind. Ein Arbeiten „im Vorzimmer des Justizministers“ ist in China nicht möglich. Die Gesetzgebung ist ein autonomer, in nationaler Kontrolle durchgeführter Prozess. Die Rolle ausländischer Ratgeber beschränkt sich hierbei auf die eines Ideenlieferanten – sowohl gegenüber den politisch (mit-)entscheidenden Personen, den die politischen Entscheidungen in Gesetzesformulierungen umsetzenden Personen und den praktisch Konzepte ausprobierenden Personen (durch Beratung von Pilotvorhaben zumeist auf Provinzebene).

Als Beispiel sei erneut auf den **Gesetzgebungsprozess zum Insolvenzgesetz** verwiesen. Nach Beginn der Arbeiten zum neuen Insolvenzgesetz wurde die Ausarbeitung des ersten Entwurfs von der Weltbank unter ihrem Economic Law Reform Project unterstützt. Die Asian Development Bank (ADB) führte diese Unterstützung in den Folgejahren fort.<sup>32</sup> Von 1998-2004 beriet die GTZ den im Gesetzgebungsprozess federführenden Finanz- und Wirtschaftsausschusses des Nationalen Volkskongresses.<sup>33</sup> Mit der ersten Lesung des Gesetzes im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses wechselte die federführende Zuständigkeit

zum Gesetzgebungsausschuss des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses. Dies hatte zur Folge, dass die ADB ab 2004 wieder stärker involviert war. Alle diese Beratungen – sowohl der Weltbank, der ADB und auch der GTZ – bestanden in der Vorstellung und Diskussion von insolvenzrechtlichen Lösungsansätzen anderer Länder sowie in der Kommentierung von chinesischen Gesetzgebungsvorschlägen. Hierbei wird mit politischen Entscheidungsträgern – bis hin zur Vizeministerebene – und insbesondere mit den Fachleuten aus den Kommissionen, Ministerien und Universitäten zusammen gearbeitet. Mit Testinstanzen auf Provinzebene wurde und wird in anderen Rechtsgebieten stärker kooperiert (hier insbesondere in der Umweltgesetzgebung). Auch wenn davon ausgegangen werden kann, dass bestimmte Beratungsinhalte übernommen wurden (China hat sich beispielsweise für das europäische System der Fremdverwaltung in der Insolvenz entschieden<sup>34</sup>), ist jedwede Annahme bestimmter Empfehlungen Ergebnis eines ausgiebigen innerchinesischen, kenntnisreichen Diskussionsprozesses. Ergebnis der externen Beratung ist vielmehr die Vermittlung der Kenntnisse dieser Diskussion.

Als Gegenbeispiel für die Souveränität der Gesetzgebung in der VR China könnte auf den ersten Blick die Gesetzgebung im Bereich der Rechte am Geistigen Eigentum erscheinen. Erste Patentgesetze sind in China in den frühen 80er Jahren angeblich vor allem auf politischen Druck der USA erlassen worden. 1983 wurde das Warenzeichengesetz<sup>35</sup>, 1985 das Patentgesetz<sup>36</sup> und 1991 das Urheberrechtsgesetz<sup>37</sup> erlassen. Parallel hierzu trat China den wichtigen internationalen Abkommen bei:

- World Intellectual Property Organization (WIPO) 1980<sup>38</sup>
- Paris Convention for the Protection of Industrial Property<sup>39</sup>
- Madrid Agreement Concerning the International Registration of Marks<sup>40</sup>

<sup>33</sup> Im Rahmen eines von Oktober 1997 bis Dezember 2005 laufenden Projektes zur Unterstützung der Wirtschaftsgesetzgebung der VR China; [www.gtz-legal-reform.org.cn](http://www.gtz-legal-reform.org.cn); Zusammenfassung der Beratungsinhalte bis 2003 bei Gebhardt/ZHU (oben Fn. 26).

<sup>34</sup> Die Eröffnung eines Insolvenzverfahrens muss gemäß § 7 bei Gericht beantragt werden, mit der Durchführung werden gemäß § 22 externe Verwalter beauftragt; vgl. Falke, Chinas neues Gesetz für den Unternehmenskonkurs: Ende gut, alles gut?, in: ZChinR 2006, S. 399.

<sup>35</sup> 中华人民共和国商标法, in Kraft seit 01.03.1983, geändert 22.02.1993, 27.10.2001.

<sup>36</sup> 中华人民共和国专利法, in Kraft seit 01.04.1985, geändert 04.09.1992, 25.08.2000.

<sup>37</sup> 中华人民共和国著作权法, in Kraft seit 01.06.1991, geändert 27.10.2001.

<sup>38</sup> Mitglied seit 03.06.1980.

<sup>39</sup> Mitglied seit 19.03.1985.

<sup>40</sup> Mitglied seit 04.10.1989.

<sup>32</sup> Assistance under TA 2748-PRC: Restructuring of Insolvent State Enterprises, approved January 15 1997; TA 2271-PRC: State Enterprise Insolvency Reform, approved December 27 1994; TA 2186: Industrial Enterprise Restructuring, approved October 18 1994; Zusammenfassung der bisherigen Unterstützung durch die ADB in „Proposal Technical Assistance to the Peoples Republic of China for Development of economic laws“, September 1999, TA33074-PRC [www.adb.org/Documents/TARs/PRC/33074-PRC\\_TAR.pdf](http://www.adb.org/Documents/TARs/PRC/33074-PRC_TAR.pdf)

- Universal Copyright Convention<sup>41</sup>
- Patent Cooperation Treaty<sup>42</sup>

In der Tat könnte hinterfragt werden, warum ein damals noch sozialistisches Land unter den ersten Wirtschaftsgesetzen den Schutz Geistigen Eigentums benötigt, da zum damaligen Zeitpunkt nicht mit schützenswertem, in China entstandenem Geistigen Eigentum in größerem Umfang gerechnet werden konnte. Die Mitgliedschaft in den genannten internationalen Abkommen und die damit einhergehende Gesetzgebungstätigkeit wurde vielmehr als Voraussetzung für die Attrahierung ausländischen Kapitals insbesondere in die damals begründeten Sonderwirtschaftszonen gesehen. Parallel zu dieser gesetzgeberischen Arbeit wurden auch die institutionellen Voraussetzungen der Implementierung des Rechts geschaffen. Die GTZ unterstützte die VR China in den 80er Jahren bei dem Aufbau der institutionellen Rahmenbedingungen für die Umsetzung dieser Normen, konkret dem Aufbau eines Patentamts.<sup>43</sup>

Ein weitgehend westlichen Standards genügendes Rechtssystem des Schutzes der Rechte am Geistigen Eigentum wurde im Zuge des Beitritts der VR China in die WTO beschlossen.<sup>44</sup> Dieses Rechtsgebiet ist jedoch in China in weitem Umfang nicht implementiert. Allgemein wird hierzu die Meinung vertreten, dass inzwischen die politische Zentrale in Peking ein originäres Eigeninteresse an der Implementierung habe. Auch im Interesse der Förderung der Innovationskraft eigener chinesischer Unternehmen werden Anstrengungen zur stärkeren Durchsetzung geistiger Eigentumsrechte unternommen. Die Implementierung werde jedoch vor allem behindert von protektionistischen Interessen der Provinzen bzw. Gemeinden.

Diese Einschätzung kann als Bewertung der gegenwärtigen Situation geteilt werden. Zum Zeitpunkt des Erlasses der Gesetze könnte man jedoch auch meinen, dass diese einerseits erlassen wurden, um Mitglied der relevanten internationalen Abkommen zu werden und mittels der damit nach außen dokumentierten Rechtssicherheit Investitionen anzuziehen. Andererseits wurde das Kopieren von Technologien auch weiterhin für erforderlich

für den Aufbau einer nationalen innovationsfähigen Industrie gehalten. Man könnte also bewusst mit vorübergehenden Implementierungsdefiziten kalkuliert haben. Die VR China hat sich in diesem Bereich internationalen Anforderungen aus nationalem, übergeordnetem Interesse gebeugt und gleichzeitig zumindest im Ergebnis das Kopieren von Technologie mit dem Ziel des Aufbaus eigener Innovationskraft erlaubt. Auch hierin ist die autonome Entscheidungskraft der VR China sichtbar.

### 3. These: Der Erfolg von Gesetzgebungsberatung in der VR China ist schwer messbar

Die Verwendung öffentlicher Mittel bedarf stets eigener Legitimation. Zu diesem Zweck versucht die Entwicklungszusammenarbeit die Ergebnisse ihrer Arbeit nicht nur zu dokumentieren, sondern auch Wirkungen und Erfolge nachzuweisen. Naturgemäß ist dies bei abstrakter Gesetzgebungsberatung und Implementierungsunterstützung schwer. Gleichwohl lassen sich Beratungsinhalte und Veränderungen im Rechtssystem in einen Zusammenhang bringen, wobei alleinige Kausalität der Beratungsleistung kaum bewiesen werden kann.

Um die eigene Arbeit zu dokumentieren, müssen die Beratungsleistungen standardisiert werden. Darüber hinaus ist dies erforderlich, um die Menge der Beratungsleistungen mit dem vorhandenen Personal zu erhöhen ohne die Qualität zu verschlechtern. Die Tätigkeit des Rechtskooperationsbüros der GTZ in Peking in letzter Zeit (1½ Monate) möge hierfür als Beispiel dienen:

- ein dreiwöchiger Trainingskurs von 150 Richtern zur Subsumtions-/Relationstechnik im Zivilverfahren,
- ein einwöchiger Trainingskurs von 40 Beamten zur Implementierung von Marken und Copyright Law,
- ein Workshop zum Arbeitsvertragsgesetz,
- ein Workshop zum Staatshaftungsrecht,
- ein Symposium zum Energiespargesetz (höchststrangige Veranstaltung),
- eine Alumniveranstaltung aller chinesischen Deutschlandjuristen,
- Unterstützung der Veranstaltung des deutsch-/chinesischen Rechtsstaatsdialogs 2006 in Xian zum Verwaltungszwangsgesetz,
- eine Delegationsreise zum Deliktsrecht nach Deutschland (die anderen Aktivitäten wurden alle in China durchgeführt).

<sup>41</sup> Mitglied seit 30.10.1992.

<sup>42</sup> Mitglied seit 01.01.1994.

<sup>43</sup> Dieses Projekt wurde in Kooperation mit dem deutschen Patent- und Markenamt durchgeführt, welches auch heute noch mit dem jetzigen State Office of Intellectual Property Protection (SIPO) eng kooperiert.

<sup>44</sup> Mitglied seit 11.12.2001; im Zusammenhang mit dem Beitritt wurden zur Erfüllung der Verpflichtungen insbesondere des TRIPS-Abkommens sämtliche Gesetze zum Schutz Geistigen Eigentums überarbeitet; für das Markenrecht kommt *Blasek*, Markenrecht in der Volksrepublik China (2007) zu dem Ergebnis, dass viele Anforderungen des TRIPS-Abkommens adäquat umgesetzt werden, in einigen Bereichen jedoch noch Defizite bestehen.

Im Zuge der *Beratung von Gesetzgebungsvorhaben* wird generell folgendermaßen gearbeitet:

Es werden Vorträge zu überwiegend von dem chinesischen Partner initiierten Fragestellungen vorbereitet (sofern noch kein Entwurf von chinesischer Seite existiert), bzw. es werden Fragen zu bestimmten Regelungskomplexen eines vorhandenen Entwurfs mit dem Partner besprochen und systematisch aufbereitet. Diese Fragen werden an drei bis vier Experten zu diesem Gebiet verteilt. Dabei sollen generell Experten aus unterschiedlichen Rechtsordnungen herangezogen werden (in der Mehrzahl der Beratungsprojekte wird englisch/chinesisch gearbeitet; nur im Projekt „Legislative Affairs Commission“ – Verwaltungsrecht, Zivilgesetzbuch wird deutsch/chinesisch gearbeitet). Ein deutscher Kollege des Rechtskooperationsbüros ist verantwortlich für die Herausarbeitung der Fragen gemeinsam mit dem chinesischen Partner und er fungiert auch als Experte zu diesem Rechtsgebiet. Ihm obliegt auch die Vorbereitung der ausländischen Experten auf das chinesische Rechtssystem. Diese Fragestellungen werden in einem Workshop (eher intern) oder Symposium (größeres Forum) mit Vorträgen chinesischer Kollegen kombiniert und dann diskutiert. Auf kleineren Workshops wird intensiver inhaltlich diskutiert. Symposia entfalten hingegen im Regelfall höhere Außenwirkung (zumeist ist die chinesische Presse anwesend, bei Veranstaltungen außerhalb von Peking werden diese Veranstaltungen häufig auch von der politischen Führung der jeweiligen Provinz eröffnet). Im Anschluss an die Veranstaltung wird ein gemeinsames Papier der Experten erstellt (idealerweise unter Beteiligung auch chinesischer Kollegen, was jedoch oft an sprachlichen Schwierigkeiten scheitert), das eine logisch strukturierte Zusammenfassung von Empfehlungen enthält („conclusions“). Sofern schon Entwürfe des Gesetzes vorliegen, werden diese Empfehlungen zumeist als Kommentar zum Entwurf strukturiert.

Diese Empfehlungen sind die Grundlage der Erfolgsmessung. Anhand der hieran ausgesprochenen Empfehlungen werden die Wirkungen der Gesetzgebungsarbeit des Projekts analysiert. Im Falle eines erlassenen Gesetzes werden Vorentwürfe mit den hierzu erarbeiteten conclusions und der Endfassung des Gesetzes verglichen. Da Gesetzgebungsprozesse oft langwierig sind und Legitimationen der Arbeit schon früher erforderlich sind, findet ein solcher Vergleich auch schon bezüglich überarbeiteter Entwürfe statt.

Als Beispiel sei die Beratung zum Beamtenrecht genannt. Zu diesem Gesetz wurde nur relativ kurz beraten.<sup>45</sup> Es wurde soweit ersichtlich von keinem anderen Geber hierzu beraten. Die Kausalität der

Erfolgsmessung ist daher relativ einfach darzulegen. Als Ausgangspunkt der Erfolgsmeldung kann eine Äußerung des Vizeministers der Gesetzgebungskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses, Li Fei, gewählt werden.<sup>46</sup> In der Pressekonferenz zur Vorstellung des Beamtenrechtsgesetzes<sup>47</sup> verwies er ausdrücklich auf die Erfahrungen aus Deutschland, die in das Gesetzgebungsverfahren eingeflossen sind.

Eine Analyse des Gesetzestextes ergibt, dass Anregungen aus den conclusions übernommen worden sind.<sup>48</sup> In den conclusions wurden Sondervorschriften für Richter und politische Beamte empfohlen; diese Empfehlung wird in der Definition des Anwendungsbereichs der Regeln des Beamtenrechts aufgenommen (§ 3 BeamtenG).<sup>49</sup> Es wurden auch weitere Anregungen übernommen. Ein transparentes Verfahren von Beförderungen wurde als Mittel der Verstärkung der Rechtsstaatlichkeit der Verwaltung vorgeschlagen. Hierzu wurden detaillierte Vorschläge zur Definition der Voraussetzungen sowie dem Verfahren von Beförderungen gemacht.<sup>50</sup> Das Gesetz übernimmt den Gedanken, dies zu regeln (§§ 43 ff. Beamtengesetz), die getroffenen Regelungen erfüllen jedoch nicht den vorgeschlagenen Grad an Transparenz.<sup>51</sup> So wurde vorgeschlagen, bei Beförderungen in ein höheres Amt generell Ausschreibungen durchzuführen. Dieser Vorschlag wurde nicht angenommen.

An diesen Beispielen wird schon deutlich, wie schwer die Erfolgsmessung ist. Dies gilt insbesondere, wenn man das generelle Problem der Zuordnung von Beratungsleistungen zu bestimmten Ergebnissen berücksichtigt. Im Regelfall berät nicht nur eine Institution.<sup>52</sup> Zum Teil unterstützt die

<sup>45</sup> Konkret wurde hier im Rahmen einer Delegationsreise von Mitgliedern der Gesetzgebungskommission nach Deutschland und Österreich vom 3.-14.07.2004 sowie einem Symposium in Peking am 19./20.04.2004 beraten; als Experten waren tätig: Prof. Dr. Herta Däubler-Gmelin; MdB Rolf Geibel; Prof. Dr. Max-Emanuel Geis; Richter am Bundesverwaltungsgericht Prof. Dr. Michael Dawin.

<sup>46</sup> Vgl. auch *Li Fei*, China enacts civil servant law, in: *China Law*, June 2005, S. 63 ff.

<sup>47</sup> Beamtengesetz [中华人民共和国公务员法] vom 27.04.2005, in Kraft ab 01.01.2006; ersetzt Vorläufige Regeln für Beamte [国家公务员暂行条例], die ab 01.10.1993 galten.

<sup>48</sup> *Ramsauer*, Gutachterliche Bewertung des chinesischen Beamtengesetzes vom 27.04.2005 sowie der von der GTZ für das Gesetzgebungsverfahren geleisteten Beratungstätigkeit, (unveröffentlicht), S. 5 (zitiert: Gutachterliche Bewertung); vgl. zu den inhaltlichen Analysen zum Beamtenrecht auch *Ramsauer*, Das chinesische Beamtenrecht – Darstellung und kritische Analyse, ZChinR 2006, S. 159 ff.; *Münzel*, Neues Beamtenrecht der Volksrepublik China, in: ZChinR 2006, S. 196 ff.; deutsche Übersetzung des Beamtengesetzes in ZChinR 2006, S. 205 ff.

<sup>49</sup> *Ramsauer*, Gutachterliche Bewertung (vorige Note), S. 11.

<sup>50</sup> 3 c der Conclusions zum Beamtenrecht; wird veröffentlicht in *Julius/GAO*, Die Beratungen der Rechtssetzungskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses 2004/2005.

<sup>51</sup> *Ramsauer*, Gutachterliche Bewertung (oben N. 47), S. 24.

<sup>52</sup> Zur Tätigkeit anderer Geber siehe unter These 5.

Beratung auch innerchinesische Diskussionen. An den Universitäten der VR China wird die Rechtsentwicklung in den westlichen Staaten genau beobachtet und analysiert. Vorschläge aus diesen und originär chinesisch-rechtlichen Instituten finden Eingang in die Gesetzgebung. Externe Berater verstärken hier oft nur eine schon existierende Überzeugung zu bestimmten Fragestellungen und werde so vom chinesischen Gesetzgeber als „Absicherung“ von Empfehlungen nationaler chinesischer Berater genutzt.

Daneben besitzt eine Erfolgsanalyse auf dieser Ebene auch noch keine oder geringe Aussagekraft bezüglich der (Rechts-)Tatsächlichkeit. Dies sei anhand einer Analyse zur Implementierung des Gesetzes über öffentliche Ausschreibungen<sup>53</sup> (Public Procurement Law) aus dem Herbst 2004 erläutert.<sup>54</sup> Auffällig war zunächst die große Verweigerung der Unternehmen, sich an einer Umfrage zu beteiligen. Dies betraf vor allem internationale und chinesische Unternehmen. Hieraus wurde geschlossen, dass das Thema „Öffentliche Beschaffungen“ sich für die Firmen als hochsensibel erweist. Vor allem die chinesischen Firmen fürchteten eine Überprüfung ihrer diesbezüglichen Aktivitäten. Kenntnisse der Unternehmen zu diesem (zum Zeitpunkt der Untersuchung seit 21 Monaten geltenden) Gesetz waren weitgehend vorhanden. Skepsis herrschte jedoch hinsichtlich der tatsächlichen Umsetzung vor. Anwaltskanzleien bemängelten eine Abstimmung der Reformgesetze, d.h. konkret dieses Gesetzes mit dem Verwaltungsgenehmigungsgesetz. Gleichzeitig erkannten diese Anwälte erste Wirkungsansätze in praktischer Richtung. Insgesamt konnte das „schlechte Gewissen“ mancher Firmen, das sich in anfänglicher Zurückhaltung bzgl. einer Beteiligung an dieser Umfrage geäußert hat, als erster Indikator des Bewusstwerdens der Diskrepanz zwischen Praxis und Gesetz gewertet werden.

Bezüglich der *Implementierungsberatung* gestaltet sich die Erfolgsmessung noch schwieriger. Implementierungsberatung wird vor allem in Form des „capacity Building“ betrieben, d.h. durch Ausbildung bzw. Konzeption von Ausbildung. Konkrete Ausbildungskurse werden mittels Befragungen der Teilnehmer evaluiert. Diese Evaluationen werden nach einem Jahr wiederholt. Es ist jedoch problematisch, ob sich hierdurch tatsächliche Veränderungen bezüglich der Implementierung von

Gesetzen feststellen lassen. Sarkastisch formuliert könnte man in diesen Evaluationen auch die Dokumentation von tatsächlich geleisteter Arbeit in Form von Wirkungsanalysen sehen.

#### **4. These: Vorschläge zu konkreten „technischen“ Fragestellungen werden bereitwillig aufgenommen**

Grundlage jeder Beratung ist technisch überzeugende Arbeit. Beratung kann nur erfolgreich sein, wenn die beratene Institution Vorschläge unmittelbar verwenden kann, wenn also die Arbeit der beratenen Institution erleichtert wird. Im Rahmen der Gesetzgebungsberatung lässt sich dies deutlich bei Beratungen zu eher technischen anmutenden Details darlegen. Generell gilt, dass die Aufgaben der beratenen Institution vereinfacht werden müssen. Je größer der (innenpolitische) Druck auf die beratene Institution ist, desto mehr kann im Rahmen der Beratung erreicht werden.

Mittels einer Analyse der Gesetzgebung zum Gesetz über öffentliche Ausschreibungen (Public Procurement Law) sei dies erläutert.<sup>55</sup> Zum Entwurf des Ausschreibungsgesetzes wurde im Rahmen der Beratungen durch die GTZ angemerkt, dass er sich nur mit Fragen des Ausschreibungsprozesses befassen sollte. Regelungen zu etwaigen Vertragsverletzungen oder der Konfliktbeilegung später geschlossener Verträge gehören nicht in ein Ausschreibungsgesetz. Daher wurde die Streichung zweier Paragraphen empfohlen. Dieser Empfehlung wurde gefolgt.<sup>56</sup>

Weiter war im ursprünglichen Entwurf vorgesehen, dass sich die ausschreibenden Stellen dritter Institutionen zur Durchführung von Ausschreibungen bedienen können. Hiervon wurde abgeraten, da sich die öffentlichen Stellen ansonsten nie das Know-How der Durchführung von Ausschreibungen aneignen können und Ausschreibungsprozesse unnötig verteuert würden. Dem wurde ebenfalls gefolgt.<sup>57</sup>

Generell kann gesagt werden, dass solche eher „technischen“ Hinweise bereitwillig aufgenommen werden. Widersprüche zwischen Regelungen, Systemverletzungen sowie dem Verhältnis von allgemeinen zu konkreten Regelungen werden mit Interesse aufgenommen. Durch überzeugende Hin-

<sup>53</sup> 中华人民共和国政府采购法 vom 29.06.2002, in Kraft seit 01.01.2003; zum Gesetzgebungsprozess oben unter These 1.

<sup>54</sup> Schönherr/Schultze/Mi Jian, BMZ Evaluierung des TZ-Rechtsberatungsprogramms VR China, Endbericht vom 23.11.2004 (unveröffentlicht), S.57-63; es wurden 16 chinesische und internationale Unternehmen sowie 8 Anwaltskanzleien und die lokale Anwaltskammer befragt.

<sup>55</sup> LIU Junhai, Research report on the suggestions made by foreign experts to be adopted in the draft of Chinese Government procurement Law of August 8, 2001 (nicht veröffentlicht); Analysiert wurden die Conclusions eines Symposiums vom 17.-22.7. 2001, die sich auf den Entwurf vom 22.06.2001 bezogen; verglichen wurde mit dem folgenden Draft vom 08.08.2001.

<sup>56</sup> LIU Junhai, comments on Chapter 6 of the draft of June 22, General Comments regarding the omission of Art. 53 and 57 of the draft of June 22, 2001.

<sup>57</sup> LIU Junhai, comments on Art. 27 of the draft.

weise in eher technischen Bereichen lässt sich Vertrauen gewinnen, aufgrund dessen auch gewichtigere Vorschläge zumindest angehört und geprüft werden. An obigen Beispielen ist auch erkenntlich, dass die Trennung von technischen und inhaltlichen Vorschlägen künstlich oder zumindest schwer ist. Zur Etablierung von Rechtsicherheit und damit auch Rechtsstaatlichkeit sind widerspruchsfreie Normen wichtig. Auch rein technische Vorschläge haben daher inhaltliche Bedeutung. Ebenfalls können auch eher technisch anmutende Vorschläge in institutionelle Fragestellungen eingreifen, wie an obigem Vorschlag zu möglichen Ausschreibungen erkenntlich ist.

### **5. These: Koordination mit anderen Beratern ist erforderlich, oft jedoch nur schwer durchführbar**

In der VR China ist in der Rechtsberatung eine Vielzahl von bi- und multilateralen Gebern tätig. Mit den meisten dieser Institutionen wird zumindest auf der Ebene gegenseitiger Information kooperiert. Zum Teil werden Veranstaltungen gemeinsam organisiert.

Die Weltbank und ihr untergeordnete Institutionen waren viele Jahre in China vor allem in der Wirtschaftsrechtsberatung aktiv.<sup>58</sup> In jüngerer Zeit wurde mit einem Projekt der International Financial Corporation (IFC) zum Financial Leasing Law enger zusammen gearbeitet.<sup>59</sup>

Die Asian Development Bank (ADB) hat langjährig im Wirtschaftsrecht in der VR China gearbeitet.<sup>60</sup> In vielen Gesetzgebungsvorhaben wurde hier in der Vergangenheit kooperiert.

Die Ford Foundation ist schon seit Jahren aktiv vor allem in der „Rechtsberatung von unten“. Von der Ford Foundation werden viele „Legal Aid Projekte“ unterstützt.

Die US-amerikanische Kooperation wird durch eine Vielzahl von Institutionen getragen.<sup>61</sup> Nach dem Vorfall 1989 auf dem Tiananmenplatz wurde seitens der USA langjährig keine offizielle Entwicklungshilfe mehr gewährt. Rechtskooperation wird seit Mitte der 90 Jahre durch eine Vielzahl von Insti-

tutionen organisiert. Koordiniert werden diese Aktivitäten in gewissem Umfang durch die amerikanische Botschaft. Neben Universitäten sind insbesondere aktiv die American Bar Association, die Asia Foundation, die Stiftungen der Republikaner und der Demokraten.

Seit Neuestem hat die Japanese International Development Agency (JICA) ihre Gesetzgebungs- und Rechtskooperationstätigkeiten auch auf China ausgeweitet. Während noch vor einigen Jahren der Schwerpunkt juristischer Kooperation in Südostasien lag, wird sie nun auch in China aktiv.

In der Richterausbildung sowie seit jüngerer Zeit auch im Haushalts- und Steuerrecht sind aktiv: die Canadian International Development Agency (CIDA)<sup>62</sup> und die Australian Aid Agency (AusAid).<sup>63</sup>

Neben den „größeren“ bi- und multilateralen Kooperationsprogrammen existiert noch eine Vielzahl vom Umfang her kleinerer Aktivitäten. Schon die Aktivitäten deutscher Institutionen sind eindrucksvoll.<sup>64</sup> Erwartungsgemäß kooperieren auch Institutionen vieler anderer Länder auf juristischen Gebieten.

Das Interesse der chinesischen Partner, alle diese Aktivitäten zu koordinieren, ist begrenzt. Zum einen ist der Wunsch zur Koordination von Aktivitäten in hohem Umfang abhängig von der Qualität der zu den Institutionen aufgebauten Kontakte. Generell scheint jedoch das Interesse an zumindest Vermeidung von Doppelarbeit zuzunehmen. Früher ließ sich der Eindruck häufig nicht vermeiden, dass seitens chinesischer Institutionen ausländische „Geber“ gegeneinander ausgespielt wurden (und damit sind nicht nur die traditionellen Geber der Entwicklungszusammenarbeit gemeint, sondern auch Nichtregierungsorganisationen oder Hochschulen). Die chinesischen Institutionen stehen heute jedoch unter erheblichem Erfolgsdruck und können es sich auch personell nicht leisten, Aktivitäten zu verdoppeln. Daher

<sup>58</sup> Economic Law Reform Project; Approval 18.10.1994, Closing 30.06.2004; vgl. Implementation Completion Report (IDA-26540), Report No. 32265 of May 4, 2005, [http://www/wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsp/ib/2005/06/23/000012009\\_20050623103311//Rendered/PDF/322650rev.pdf](http://www/wds.worldbank.org/external/default/wdscontentserver/wdsp/ib/2005/06/23/000012009_20050623103311//Rendered/PDF/322650rev.pdf).

<sup>59</sup> China Project Development Facility (PEP-China) co-funded by IFC and the governments of Australia, Switzerland and the United Kingdom; [www.cpdf.org](http://www.cpdf.org) (eingesehen am 03.04.2009).

<sup>60</sup> Programm „Technical Assistance to the Peoples Republic of China for Development of economic laws“ vom September 1999, TA33074-PRC, [www.adb.org/Documents/TARs/PRC/33074-PRC\\_TAR.pdf](http://www.adb.org/Documents/TARs/PRC/33074-PRC_TAR.pdf) (eingesehen am 03.04.2009); vgl. oben unter These 2. zur Kooperation im Zusammenhang mit dem Erlass des Insolvenzgesetzes.

<sup>61</sup> Umfangreiche Darstellung der US-Chinesischen rechtlichen Kooperation bei Schulte-Kulkmann/Heilmann, U.S.-China Legal Cooperation Part I: The Role of Actors and Actors' Interests, Part II: An Overview of American Governmental Legal Cooperation Initiatives, Part III (An Overview of Private American-Chinese Legal Cooperation Programs (April and June 2005); China Analysis No. 42-44, [www.chinapolitik.de](http://www.chinapolitik.de); Schulte-Kulkmann, Rechtszusammenarbeit mit der Volksrepublik China – Deutsche und amerikanische Initiativen im Vergleich, 2004.

<sup>62</sup> Gegenwärtig mit dem Projekt Canada-China Judicial Linkages Projekt (A-031883), das auf langjährige Kooperation in einem Richterfortbildungsprojekt aufbauen kann; [www.acdi-cida.gc.ca/china](http://www.acdi-cida.gc.ca/china).

<sup>63</sup> China-Australia Governance Program, Human Rights Technical Cooperation Program (HRTC) as well as the support to the abovementioned IFC China Project Development Facility; [www.usaid.gov/au/country](http://www.usaid.gov/au/country).

<sup>64</sup> Übersicht über deutsch-chinesische Kooperationen in *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)*, Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog – Ein Überblick, Peking 2006.

wird zumeist schon von chinesischer Seite versucht, Kooperationen zu steuern. Diese Auswahl wird dann jedoch eher thematisch getroffen als dass zu gemeinsamem Auftritt angeregt wird.

Das Interesse der beratenden Institutionen an Koordination ist in unterschiedlichem Ausmaß vorhanden. Bei allen ist das abstrakte Interesse an stärkerer Kooperation vorhanden. Praktisch ist jedoch auch bekannt, dass Kooperation erheblichen Arbeitsaufwand bedeutet. Ein Beispiel aus der Praxis:

Von chinesischer Seite wird der Erlass eines gesonderten Gesetzes zum Financial Leasing gewünscht zur Förderung der Leasing-Industrie und mittelbar zur besseren Kreditversorgung von kleinen und mittleren Unternehmen gewünscht. Von Seiten der GTZ wird ein solches gesondertes Gesetz nur begrenzt für sinnvoll gehalten, da qualitativ angemessene zivilrechtliche Regelungen im Vertragsgesetz vorhanden sind. Ein solches Gesetz würde eher zur Fragmentierung des Rechtssystems und schlimmstenfalls zu widersprüchlichen Regelungen führen. Es bedarf lediglich der Modifikation einiger aufsichtsrechtlicher Bestimmungen, um sicherzustellen, dass von und mittels Leasinginstitutionen bankenaufsichtsrechtliche Vorschriften nicht umgangen werden können.

Seitens der IFC wurde hingegen ein eigenständiges Financial Leasing Law für unabdingbar für die weitere Fortentwicklung der Leasing Industrie in China gehalten. Im Rahmen einer von der GTZ mit dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss des Nationalen Volkskongresses organisierten Veranstaltung<sup>65</sup>, unter Teilnahme der IFC, wurde diese Frage eingehend debattiert. Auch ein Experte der IFC (ein in den USA ausgebildeter Usbeke) schloss sich am Ende weitgehend unserer Auffassung an. Von dem nächsten von der IFC organisierten Symposium im November 2005 erfuhren wir allein von unserem Partner. Schon dieses Beispiel beleuchtet Schwierigkeiten in der Kooperation. Neben den generell existierenden Schwierigkeiten institutioneller Konkurrenz erschweren inhaltliche Differenzen die gemeinsame Arbeit.

Inhaltlich unterschiedliche Ansätze können jedoch auch in fruchtbarer Kooperation ausgetragen werden. Ein Beispiel hierzu ist die Richterausbildung. Hier waren in der Vergangenheit vor allem CIDA und AusAid aktiv. Insbesondere die Erfahrungen von CIDA fanden Eingang in die Planung der GTZ. Ein Programm, das sich vor allem

auf die Ausbildung von Ausbildern stützte („train the trainer“), wurde in China als von geringem Nutzen angesehen, da jeder erfolgreich ausgebildete Trainer die erworbenen Kenntnisse ausnutzte und als Anwalt in die Privatwirtschaft abwanderte. Statt einer Justiz mit besseren Rechtskenntnissen mag man die Personalpolitik internationaler Großkanzleien gefördert haben. Diese Erfahrungen fanden Eingang in die Konzeption der Richterausbildung der GTZ, durch welche die reguläre Richterausbildung verbessert werden soll und nicht individuell einige herausragende junge Richter gefördert werden sollen.

Da die rechtsstaatliche oder zumindest dem Gleichheitsgrundsatz folgende Implementierung des Rechts in China ein gemeinsames Interesse aller Industrienationen ist, kann hier erfolgreich mit anderen Gebern zusammen gearbeitet werden. Obwohl man vermuten könnte, dass Systemunterschiede in den jeweiligen Heimatländern eine Konkurrenz der Systeme in der Richterausbildung erzwingen, tritt dieses Phänomen nur begrenzt ein. Das gemeinsame Interesse der Implementierung des Rechts scheint zu überwiegen. Obwohl hier zum Teil Widerstände des Partners zu überwinden sind (unterschiedliche Abteilungen sind für die Kooperationen zuständig), gelingt Kooperation bis hin zu gemeinsamen Veranstaltungen überraschend gut.

Trotz aller Schwierigkeiten in der Kooperation verschiedener Geber lässt sich festhalten, dass im Ergebnis Kooperation vermutlich in China von geringerer Bedeutung als in anderen Ländern ist. Die chinesischen Partner sind sehr stark und werden sich durch materielle Anreize kaum zu der einen oder anderen Entscheidung bringen lassen. Es überzeugen allein Argumente, und bezüglich ihrer Anwendung entscheidet die chinesische Seite autonom und nach eigenem staatlichem Interesse. Da lediglich argumentative Einflussnahme möglich ist und jedem Geber bekannt ist, dass keine chinesische Entscheidung (zumindest auf zentraler Ebene) ohne die Anhörung und Prüfung aller möglichen Vorschläge getroffen wird, sind die Voraussetzungen für Kooperation in China gut.

## **6. These: Der Gesetzgebungsprozess der Transformation ist auf dem Papier abgeschlossen**

Wann kann ein Transformationsprozess als abgeschlossen angesehen werden? Man wird von einem Abschluss nicht erst dann ausgehen können, wenn Verhältnisse der westlichen Industriestaaten eingetreten sind. Transformation heißt in diesem Fall Veränderung von einem sozialistischen zu einem marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystem. Dies hat auch Veränderungen des generellen politi-

<sup>65</sup> Symposium on Financial Leasing Law mit dem Finanz- und Wirtschaftsausschuss des Nationalen Volkskongresses, August 16/17 2005 Beijing; vgl. Newsletter 3/2005 Project Activities FEC, <http://www.gtz-law.org/en/newsletter.php?cid=40>.

schen Systems zur Folge, auf die im nächsten Punkt eingegangen wird. Primär ist es jedoch ein wirtschaftlicher Umgestaltungsprozess, der zumindest auf der Gesetzgebungsebene als abgeschlossen angesehen werden kann.

Die wesentlichen wirtschaftlichen Gesetze sind erlassen. Diese bilden die Grundlage des neuen marktwirtschaftlichen Wirtschaftssystems. Durch den Erlass dieser Gesetze und die zumindest teilweise Umsetzung der Bestimmungen ist der wirtschaftliche Transformationsprozess unumkehrbar festgeschrieben (soweit Normsetzung oder gar politische Prozesse unumkehrbar sind).

Nach der Verabschiedung des Kartellgesetzes<sup>66</sup> fehlt noch ein Staatsvermögensgesetz<sup>67</sup>, und selbstverständlich sind eine Vielzahl von Gesetzen weiter zu überarbeiten, wobei Überarbeitung auch hier noch weitere Transformation bedeutet, da die geltenden Regelungen noch auf anderen ökonomischen und politischen Grundlagen beruhen. Als Beispiel für Transformation in Gesetzesüberarbeitungen sei hier die Überarbeitung des Partnerschaftsgesetzes<sup>68</sup> (Partnership Law) genannt, durch die erstmals Möglichkeiten von Haftungsbeschränkungen für Personengesellschaften eingeführt wurden, indem Kommanditgesellschaft<sup>69</sup> und Partnerschaftsgesellschaft<sup>70</sup> zugelassen wurden. Beim Erlass des Partnerschaftsgesetzes wurde dies noch als zu gefährlich erachtet, da eine Haftungsbeschränkung einer Partnerschaft als verwirrend für den damals noch nicht im Rechtsverkehr Erfahrene angesehen wurde. Nachdem in der Praxis Erfahrungen im Umgang mit Partnerschaften gesammelt werden konnten, wurde dieses Risiko bei der Überarbeitung des Gesetzes 2006 nicht mehr gesehen.

Neben der Überarbeitung zentraler Gesetze ist ein Hauptproblem der Praxis im Wirtschaftsrecht die fehlende Abstimmung sowohl der nationalen Gesetze als auch der nationalen Gesetze mit untergeordneten Normen. Dies erklärt sich zum einen aus der Vielzahl der Veränderungen, der jeweiligen

Zeit der Gesetze und damit der zu dem jeweiligen Zeitpunkt vorherrschenden wirtschaftspolitischen Überzeugung sowie aus Interessenkonflikten, die aus bewusster Konkurrenz zwischen Zentralregierung und Provinzen um Inhalte von Regelungen resultieren, beispielsweise mit dem Ziel, regionaler Industrieansiedlung zu fördern. Insgesamt ist das Wirtschaftsrecht jedoch weit vorangeschritten.

Das Wirtschaftsrecht war der Vorreiter. In den nicht rein wirtschaftsrechtlichen Gebieten ist die juristische Transformation hingegen noch nicht abgeschlossen. Aber auch hier kann von rechtlich geregelten Gebieten ausgegangen werden –viele Regelungen bedürfen im Zuge der Fortentwicklung wirtschaftlicher Anforderungen jedoch noch der Präzisierung und internen Abstimmung.

Der Erlass eines einheitlichen Zivilgesetzbuches wird schon seit langer Zeit von vielen chinesischen Juristen angestrebt. Im Jahr 2002 wurde ein Entwurf eines solchen umfassenden Gesetzes im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses gelesen und entschieden, dass an den einzelnen Teilbüchern weiter gearbeitet und diese sukzessive verabschiedet werden sollen. So wurde die Zusammenfassung und Überarbeitung aller zivilrechtlichen Regelungen in dem Erlass eines Zivilgesetzbuchs bis 2010 beschlossen.<sup>71</sup> Bei dieser Entscheidung wurde an den Erlass des Vertragsgesetzes 1999<sup>72</sup> angeknüpft. Das Sachenrechtsgesetz wurde nunmehr als Zweites Buch des geplanten Zivilgesetzbuches verabschiedet.<sup>73</sup>

Im Verwaltungsrecht wurden wichtige Reformprojekte vorangebracht. Durch die Verabschiedung des Verwaltungsgenehmigungsgesetzes<sup>74</sup> wurde ein erster Schritt auf dem Weg zu einem einheitlichen Verwaltungsverfahrensgesetz gemacht.<sup>75</sup> Zum Erlass eines umfassenden Regelungsrahmens für das Handeln der Verwaltung ist es jedoch noch weit. Gesetzgeberische Reformen im Bereich des Verwaltungsrechts sind schwierig, weil sie im Zusammenhang mit vorgesehenen Reformen der Verwaltung insgesamt gesehen werden müssen.

Grundlage des Rechtsverhältnisses zwischen Arbeitnehmer und -geber ist das Arbeitsgesetz von 1994.<sup>76</sup> Ein Arbeitsvertragsgesetz wurde bereits seit mehreren Jahren äußerst kontrovers diskutiert. In der Sitzung des Ständigen Ausschusses vom

<sup>66</sup> 中华人民共和国反垄断法, verabschiedet nach 13jähriger Diskussion am 30.08.2007 mit Wirkung zum 01.08.2008 (Anmerkung der Schriftleitung: Deutsche Übersetzung in ZChinR 3/2007, S. 307 ff.); die Diskussion während dieses Gesetzgebungsverfahrens spiegelt die wirtschaftliche Umstrukturierung wider: Von dem Fokus auf Staatsmonopole zur Kontrolle durch ausländische und nationale Investoren.

<sup>67</sup> Mit einem Staatsvermögensgesetz soll die Umgestaltung von Staatsunternehmen einem gesetzlichen Rahmen unterworfen werden; aufgrund grundsätzlicher Differenzen über die Ziele der Umgestaltung (Privatisierung versus Schutz von Staatsvermögen) wird an diesem Gesetz gegenwärtig nicht weiter gearbeitet, vorbereitet wird hingegen ein „Appraisal Law“, das die Bewertung in Privatisierungsverfahren regeln soll.

<sup>68</sup> 中华人民共和国合伙企业法 vom 27.08.2006; Überarbeitung des am 23.02.1997 verabschiedeten Partnerschaftsgesetzes; deutsche Übersetzung in ZChinR 2006, S. 407 ff., diese Übersetzung verwendet den Titel „Gesetz der Volksrepublik China über Partnerschaftsunternehmen“.

<sup>69</sup> 3. Kapitel, §§ 60 ff.

<sup>70</sup> 2. Kapitel, Abschnitt 6, §§ 55 ff., 107.

<sup>71</sup> Lesung des sogenannten ersten offiziellen Entwurfs des Zivilgesetzbuches durch den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongress am 23.12.2002; zum Gesetzgebungsprozess vergleiche Münzel, Huainanzi und das Halblutrecht – zum Entwurf eines Sachenrechtsgesetzes der VR China, in: ZChinR 2006, S. 1 ff.; Julius, China auf dem Weg zu einem Zivilgesetzbuch: Zur Nichtverabschiedung des Sachenrechtsgesetzes, in: ZChinR 2006, S. 270 ff.

<sup>72</sup> Vertragsgesetz der Volksrepublik China [中华人民共和国合同法] vom 15.03.1999; deutsche Übersetzung bei Münzel, Chinas Recht, 15.3.99/1.

Dezember 2006 wurde ein zweiter Entwurf behandelt, jedoch aufgrund der divergierenden Meinungen nicht zur Abstimmung gestellt.<sup>77</sup> Am 29.06.2007 war ein Kompromiss erreicht – das Gesetz wurde mit Wirkung zum 01.01.2008 verabschiedet. Durch das Gesetz sollen die Möglichkeiten befristeter Arbeitsverträge eingeschränkt, die existenten Gewerkschaften bei Massenentlassungen eingebunden und Rahmenregelungen für Entschädigungen bei Entlassungen von Arbeitnehmern getroffen werden. Diese Verschärfungen des Arbeitsrechts sind nach Auffassung des Arbeitsministeriums erforderlich, um den dramatischen Veränderungen des Arbeitsmarktes seit 1994 zu begegnen.<sup>78</sup> Diese Veränderungen werden in der chinesischen Öffentlichkeit sowie von in- und ausländischen Unternehmensvertretern äußerst kontrovers diskutiert.

Der Aus- bzw. Aufbau eines nachhaltigen Sozialversicherungssystems ist eine der größten Aufgaben der VR China.<sup>79</sup> Die existierende Gesetzgebung in den jeweiligen Teilbereichen gibt das Bild eines vielfach fragmentierten und wenig stimmigen Systems ab.<sup>80</sup>

Wenn auch in Teilbereichen die Transformation auch auf dem Papier noch nicht abgeschlossen ist, kann der gesetzgeberische Umgestaltungsprozess insgesamt – gemessen an den gesellschaftspolitischen Zielen der Umgestaltung – als abgeschlossen gelten. Im Zivil- und Verwaltungsrecht stehen noch wichtige Reformen aus, durch die begonnene Veränderungen noch konsolidiert werden müssen. Im Sozialrecht ist hingegen das Experimentieren auf lokaler Ebene noch zu einem stimmigen System zusammen zu führen.

### 7. These: Der nunmehr 20 Jahre andauernde Erlass wichtiger Gesetze hat auch zu einer generellen Veränderung der politischen Machtstrukturen beigetragen

Eine Beobachtung aus der Arbeit mit dem Nationalen Volkskongress seit nunmehr knapp zehn Jahren ist die Zunahme der Bedeutung dieses Gesetzgebungskörpers innerhalb der innerchinesischen Institutionen. Statt detaillierter Analysen des Abstimmungsverhaltens in den einzelnen Sitzungen des Nationalen Volkskongresses sei dies hier am Entstehen des Gesetzes zur Bekämpfung von Geldwäsche illustriert.

Nach mehrjähriger Diskussion wurde 2006 ein Gesetz verabschiedet<sup>81</sup>, durch welches Geldwäsche in China wirksam bekämpft werden soll. Hintergrund des Erlasses dieses Gesetzes war und ist das Interesse der VR China, der „Financial Action Task Force“ (FATF)<sup>82</sup> beizutreten. Damit sollen die Mög-

<sup>73</sup> Verabschiedung des Sachenrechtsgesetzes [ 中华人民共和国物权法 ] am 16.03.2007 in der 5. Sitzung des 10. Nationalen Volkskongresses mit Wirkung zum 01.10.2007; Darstellung der politischen Intentionen, Andeutung einiger Schwierigkeiten im Verlauf der Gesetzgebung und Kommentierung der wesentlichen Inhalte durch den Vizevorsitzenden des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses, WANG Zhangguo, Explanation on the Draft Property Law of The Peoples Republic of China, schriftliche Version der dieses Gesetz parlamentarisch begründenden Rede vom 08.03.2007, Text auch abgedr. in China Daily vom 08.03.2007, www.chinadaily.com.cn/china/2007-03/08/content\_822719.htm; die Verabschiedung dieses mehr als 13 Jahre diskutierten Gesetzes mit der Rekordzahl von sieben Lesungen im Nationalen Volkskongress hat auch international ein großes Presseecho nach sich gezogen; in Deutschland vgl. z.B. Erling, Chinesischer Lockruf für ausländisches Kapital – Kommunistische Regierung in Peking legt Gesetz zur grundlegenden Reform des Eigentumsrechts vor – Starker Widerstand von Linken, in: Die Welt vom 09.03.2007, S. 7; Blume, Der langsame Marsch – Erstmals soll in der Volksrepublik China das Privateigentum gesetzlich geschützt werden. Zwischen Reformen und einer neuen Linken ist darüber ein heftiger Streit entbrannt, in: Die Zeit vom 08.03.2007, S. 33; Julius, In der Tradition des deutschen Rechts – Wie wir China beim Gesetz zum Privateigentum beraten haben, in: Die Welt vom 13.03.2007, S. 9; International Property Rights in China – Chinas property law, in: The Economist vom 08.03.2007 (Leitartikel); umfassend Julius/Rehm, Das chinesische Sachenrecht tritt in Kraft – Revolution oder Viel Lärm um Nichts?, ZvglRWiss. 106 (2007) S. 367; Chinesisches Sachenrecht im Werden – Materialien der Gesetzgebungsberatung zum chinesischen Sachenrechtsgesetz 2000 – 2006, hrsg. von Julius/GAO (im Erscheinen), in Deutschland erhältlich von der GTZ.

<sup>74</sup> Verwaltungsgenehmigungsgesetz [ 中华人民共和国行政许可法 ] vom 27.08.2003 mit Wirkung zum 01.07.2004, deutsche Übersetzung in ZChinR 2003, S. 236 ff.; Hamsch/Müller, Das neue Verwaltungsgenehmigungsgesetz der Volksrepublik China, ZChinR 2003, S. 199 ff.

<sup>75</sup> Zum gesetzgeberischen Plan YING Songnian, Neueste Entwicklungen des chinesischen Verwaltungsrechts in: Systems of Administrative Law, Comparative Essays, hrsg. von Gebhardt/GAO, Peking 2002, S. 253 ff.; zu den chinesischen akademischen Gesetzesentwürfen aus den Jahren 2001 und 2002 vgl. YING Songnian, Der Ausgangspunkt: Rahmenentwurf einer Regelung des Verwaltungsverfahrensrechts der chinesischen Expertengruppe, in: The Chinese Administrative Procedure Law, Materials on the Drafting Process, hrsg. von Kenne/GAO, I: Chinese, II: Deutsch/English, Peking 2004, S. 189 ff.; WANG Xixin, Verwaltungsverfahrensgesetzgebung in China: Gegenwärtiger Zustand und Ausblick, ebd. S. 199 ff.

<sup>76</sup> Arbeitsgesetz [ 中华人民共和国劳动合同法 ] der VR China vom 05.07.1994; deutsche Übersetzung in: Chinas Recht 5.7.94/2 mit Anmerkungen Münzel; grundlegende Darstellung des Arbeits- und Sozialversicherungsrechts in GTZ, Commentaries on Chinese Labour and Social Security Laws And Regulations, Peking 2003 (englisch/chinesische Wiedergabe der relevanten Normen inklusive umfangreicher Kommentierungen); GTZ, Arbeits- und Sozialversicherung in China und Deutschland – Rechtsvergleichende Betrachtungen, Peking 2003.

<sup>77</sup> China Daily vom 27.12.2006, „Vote on labour contract law put off“; vgl. zur Beteiligung der Öffentlichkeit an diesem Gesetzgebungsprozess auch unter These 9.

<sup>78</sup> „Vote on labour contract law put off“ (vorige Note), Verweis auf TIAN Chengping, Minister des Ministeriums für Arbeit und Soziale Sicherheit.

<sup>79</sup> Vgl. hierzu nur Information Office of the State Council of the Peoples Republic of China, Chinas Social Security White Paper of September 2004; jüngere Zusammenfassung aus der deutschsprachigen Literatur in Wesner, Soziale Sicherung in der VR China – Bestandsaufnahme und Perspektiven, Friedrich-Ebert-Stiftung, Peking 2005; Darimont, Antworten aus Beijing; „Die Sozialpolitik der chinesischen Regierung“, in: Focus Asien vom 17.08. 2004, S. 67 ff.

<sup>80</sup> Zu diesem Ergebnis kommen auch interne Studien zur Vorbereitung die Entwicklung in diesem Bereich unterstützender Maßnahmen der Europäischen Kommission und der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit, die dem Verfasser vorliegen. Der zweite Entwurf eines Sozialversicherungsgesetzes wurde im Dezember 2008 im Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses gelesen. Eine weitere Lesung ist für die zweite Jahreshälfte 2009 geplant.

<sup>81</sup> Gesetz zur Bekämpfung von Geldwäsche [ 中华人民共和国反洗钱法 ] vom 31.10.2006 mit Wirkung zum 01.01.2007; englische Übersetzung unter www.lawinfochina.com (eingesehen am 03.04.2009). Von der GTZ wurde die Haushaltskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses bei diesem Gesetzgebungsprozess beraten, nähere Informationen unter www.gtz-law.org unter Beratungsprojekt „Budget Affairs Commission, BAC“ (eingesehen am 03.04.2009).

lichkeiten ausgeweitet werden, von Festlandchinesen ins Ausland transferierte illegale Einnahmen zu beschlagnahmen (u.a. zur Bekämpfung von Korruption und Steuerhinterziehung). Auch das Waschen von Drogeneinnahmen in China und die damit einhergehende Aktivitäten sollen bekämpft werden.

Der schon seit Jahren diskutierte Gesetzgebungsprozess war lange überschattet von einem Streit zwischen den starken Institutionen Zentralbank und Ministerium für Öffentliche Sicherheit über die Federführung zur Ausarbeitung dieses Gesetzes. Hintergrund dieses Streits ist vor allem die Frage, welche Institution dieses Gesetz nach Erlass ausführen wird. Es wurde mit dem Aufbau einer umfangreichen Implementierungs- oder zumindest Koordinierungsfunktionen gerechnet. Bis Dezember 2003 oblag die Zuständigkeit der Gesamtkoordinierung aller beteiligten Behörden in Sachen Geldwäsche unter den bisherigen Vorschriften dem Ministerium für Öffentliche Sicherheit.<sup>83</sup> Seit Ende 2003 ist die Zentralbank für die Leitung und Koordinierung der Bekämpfung von Geldwäsche im Finanzbereich zuständig.<sup>84</sup> Der Streit um die Federführung im Gesetzgebungsprozess zwischen Ministerium für Öffentliche Sicherheit und Zentralbank wurde mit einem Kompetenzgewinn für den Nationalen Volkskongress geschlichtet. Die Haushaltskommission des Ständigen Ausschusses erhielt die Federführung im Gesetzgebungsprozess. Hier wurden keinerlei institutionelle Interessen vermutet – beide Ministerien konnten der Führung durch diese Institution zustimmen.

Der nationale Volkskongress nutzte die Gelegenheit und positionierte sich in der Ausführung dieses Gesetzgebungsauftrags. Gerade auch in der Zusammenarbeit mit dem Beratungsprojekt der GTZ konnte internationale Kompetenz in das Gesetzgebungsvorhaben eingebracht werden. Obwohl das Projekt der GTZ zur Beratung im Haushalts und Steuerrecht konzipiert war, konnte aufgrund der partner- und nicht themenbezogenen Struktur der Arbeitsweise der GTZ dieser international wichtige Kooperationsbereich in die Arbeit aufgenommen werden.

An diesem Beispiel kann illustriert werden, dass der Nationale Volkskongress auch durch seine Arbeitskommissionen Arbeit und damit auch Kompetenzen übernimmt, die früher den Ministerien zustanden. Obwohl hier nur ein singuläres Phänomen dargestellt wurde, kann dies aus den Erfahrungen auch anderer Gesetzgebungsverfahren verallgemeinert werden. Generell nimmt der Nationale Volkskongress die Rolle eines neutralen Vermittlers im Rahmen der Gesetzgebung wahr. Durch die Übernahme der Federführung gelingt es ihm, sowohl bei inhaltlichen Entscheidungen als auch im Rahmen der praktischen Ausformulierung von Gesetzesentwürfen an Bedeutung zu gewinnen. Primär ist dies ein innerchinesischer Prozess der Veränderung von Machtstrukturen. Die Unterstützung der Gesetzgebungsorgane seit Anfang der 90er Jahre durch internationale Geber<sup>85</sup> mag zu diesem institutionellen Wandel beigetragen haben.

## 8. These: Implementierung in China findet statt

In der generellen Diskussion über die Entwicklung des Rechts in China wird gegenwärtig verbreitet geäußert, das große Problem in China sei die Implementierung der erlassenen Bestimmungen.<sup>86</sup> Diesem soll mit der These/Argument entgegnet werden, dass – im Gegenteil – Recht in China tatsächlich implementiert wird – vielleicht sogar in einem für eine Transformationsgesellschaft ungewöhnlichen Maße.<sup>87</sup>

Im Steuerrecht ist die bessere Implementierung leicht belegbar. Seit der grundlegenden Reform des Steuerrechts im Jahr 1994 bis 2005 betrug das jährliche Wachstum des Bruttosozialprodukts 9,2%, inklusive Inflation, d.h. in Marktpreisen 12,9%. Die jährliche Zunahme von Steuereinnahmen betrug 17,8%, kalkuliert in nominalen Beträgen. Den Einnahmen dieser Jahre lag ein nahezu gleiches Steuerrecht zugrunde.<sup>88</sup> Allein die Rücknahme gewisser Steuerprivilegien im Zusammenhang mit dem Beitritt Chinas zur WTO würden Steuermindereinnah-

<sup>82</sup> Die FATF wurde 1989 während des G-7 Treffens in Paris zu dem Zweck des Kampfes gegen Geldwäsche gegründet und verfügt gegenwärtig über 33 Mitglieder. 2001 wurde als weiterer Zweck der Kampf gegen die Finanzierung des Terrorismus hinzugefügt. Die VR China verfügte seit 2005 über Beobachterstatus und ist seit 2007 Mitglied; vgl. weiter <http://www.fatf-gafi.org>.

<sup>83</sup> *Obst*, Der Rechtsrahmen für die Bekämpfung von Geldwäsche in China, in: ZChinR 2005, S. 101 ff. (S. 102).

<sup>84</sup> Vgl. § 4 Ziff. 10 des chinesischen Zentralbankgesetzes [ 中国人民银行法 ] vom 27.12.2003, deutsche Übersetzung bei *Münzel*, Chinas Recht, 27.12.03/3; vgl. zum Streit über die Bedeutung dieser Neuregelung auch *Obst* (vorige Fn.), S. 102.

<sup>85</sup> Siehe oben unter These 5; unterstützt wurde der Nationale Volkskongress vor allem durch die Weltbank, die Asian Development Bank und die Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung.

<sup>86</sup> Diese Auffassung kursiert insbesondere bei den in China tätigen Unternehmensvertretern und ist als Erklärungsversuch aufgetauchter praktischer Schwierigkeiten in der Geschäftsanbahnung und -abwicklung verständlich; Aussagen oder Analysen hierzu in der Tagespresse oder wissenschaftlichen Literatur sind jedoch kaum vorhanden; als Reaktion auf die verbreitet geäußerten Thesen sind zu verstehen die Aufsätze in der Sammlung *CHEN Jinanfu/LI Yuwen/Otto*, Implementation of Law in the Peoples Republic of China, London, Leyden 2002.

<sup>87</sup> *Peerenboom*, China Modernizes: Threat to the West or Model for the Rest? (2007) kommt unter Verwendung umfangreicher empirischer Daten zur ökonomischen, politischen und juristischen Entwicklung und der Hypothese, dass China nicht mit den reichen Industriestaaten, sondern mit Staaten vergleichbaren Pro-Kopf-Einkommens zu vergleichen sei, zu dem Ergebnis, dass China bei den wesentlichen Entwicklungssindikatoren im Vergleich sehr gute Fortschritte gemacht hat; dies umfasst ausdrücklich auch Governance als einen untersuchten Schwerpunkt.

men begründen. Die Steuereinnahmen sind also überproportional zum Wirtschaftsaufschwung gestiegen. Dies lässt sich allein durch eine effektivere Tätigkeit der Steuerverwaltung erklären. Zumindest die Steuerverwaltung muss daher in den Jahren 1994 bis 2005 Normen zunehmend effektiver implementiert haben.

Ein weiteres Indiz für die verbesserte Implementierung von Normen ist die gestiegene Publizität von Normen in China. Noch vor 10 Jahren waren Normen in der VR China schwer zu erhalten. Gesetze wurden veröffentlicht. Verwaltungsvorschriften existierten jedoch zum Teil noch als eine Form von „Herrschaftswissen“ allein in der Verwaltung.

Heute werden alle Gesetze auf nationaler wie auch provinzieller Ebene zumindest im Internet veröffentlicht, zumeist auf Webseiten der betroffenen Ministerien. Es wird auch zeitnah veröffentlicht. Jedoch gibt es kein verbindliches Amtsblatt, das die neuen Rechtsvorschriften in konsolidierter, geordneter Form bekannt gibt. Zwar gibt es Vorschriften des Staatsrats über die Zusammenstellung und Veröffentlichung von Gesetzen, wodurch der Ausschuss für Rechtsangelegenheiten beim Ständigen Ausschuss und das Büro für Rechtsangelegenheiten beim Staatsrat für eine solche Koordinierung zuständig sind. Diese Vorschriften werden jedoch nicht umgesetzt. Herausgeber der Normen sind daher die einzelnen Ministerien und Institutionen.<sup>89</sup> Auch für nicht der chinesischen Sprache Mächtige gibt es kommerzielle Angebote, die zum Teil mit erheblichen Kosten verbunden sind.<sup>90</sup>

Diese Publizität von Normen ist ohne Unterstützung ausländischer Geber entstanden. Soweit ersichtlich hat sich in der VR China kein Projekt zentral mit der Publizität von Normen beschäftigt<sup>91</sup> – wahrscheinlich wurde die Aufgabe aufgrund der Fülle der Informationen von allen Gebern als nicht zu bewältigende eingeschätzt. Glücklicherweise haben politische Offenheit, Interesse und Ressour-

cen der beteiligten öffentlichen Institutionen sowie Marktmechanismen bezüglich der privaten Anbieter das Recht für viele<sup>92</sup> leichter zugänglich gemacht.

Eine bessere Implementierung des Rechts ist auch anhand eines zunehmenden Rechtsbewusstseins der Bevölkerung zu belegen, was an der verstärkten Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Gesetzgebungsprozess ersichtlich ist.

Große Aufmerksamkeit genoss in China die Einbeziehung der Öffentlichkeit in den Gesetzgebungsprozess des Steuergesetzes für Persönliches Einkommen<sup>93</sup>. Eine öffentliche Anhörung zu diesem Gesetz wurde auf nationaler Ebene am 27.9.2005 durchgeführt und als die erste öffentliche Anhörung in der Gesetzgebungsgeschichte der VR China bezeichnet. In den Provinzen hatte es zuvor bereits solche Anhörungen gegeben. Es wurden Fragen von 40 Personen live im Fernsehen übertragen. Von diesen 40 Personen wurden 20 aus mehr als 5.000 Personen ausgewählt, die sich beworben hatten.<sup>94</sup> Die Übertragung dieser Debatten wurde in China intensiv verfolgt. Schwerpunkt der Fragen war die festzulegende Höhe des Einkommensfreibetrags, ein Thema, das ganz China<sup>95</sup> bewegte. Als Ergebnis oder zumindest im zeitlichen Zusammenhang mit dieser Anhörung wurde der Freibetrag von 800 auf 1.600 Yuan pro Monat angehoben. Vor der Anhörung waren noch Beträge von 1.200 bzw. 1.400 in der Presse diskutiert worden.<sup>96</sup>

Die nächste Beteiligung der Öffentlichkeit im Gesetzgebungsverfahren war das Sachenrechtsgesetz. Am 10.07.2005 wurde der 3. Entwurf zur Prüfung und Beratung veröffentlicht<sup>97</sup> und mit der Aufforderung ins Internet gestellt, sich bis zum 20.08.2005 zu äußern. Es gingen 11.543 Stellungnahmen ein, die in einem Bericht der Rechtsetzungskommission des Ständigen Ausschusses verarbeitet wurden.<sup>98</sup>

Eine weitere Beteiligung der Öffentlichkeit war im Gesetzgebungsprozess zum Arbeitsvertragsge-

<sup>88</sup> LIANG Youcai, Chinese Tax Revenue Maintains Rapid Growth During the Eleventh Five-Year Plan Period (Working paper presented at an international conference of GTZ Legal Advisory Service and Budget Affairs Commission of Standing Committee of NPC on Tax Revenue Prediction; held on June 6th/7th 2006 in Beijing) unter Verwendung umfangreicher Daten des National Bureau of Statistics.

<sup>89</sup> Umfangreiche Darstellung der Quellen chinesischen Rechts in LUO Wie, Chinese Law and Legal Research, 2005, bespr. von Ahl, ZChinR 2006, S. 453 ff.

<sup>90</sup> Z.B. Isinolaw mit Sitz in Hongkong [www.isinolaw.com](http://www.isinolaw.com) (starke wirtschaftsrechtliche Ausrichtung); in der Praxis setzt sich in jüngerer Zeit [www.chinalawinfo.com](http://www.chinalawinfo.com) durch, ein Kooperationsprojekt der Peking-Universität mit einer Reihe Ministerien.

<sup>91</sup> Das Positionspapier des BMZ „Recht und Justiz in der deutschen Entwicklungszusammenarbeit“ (BMZ Spezial 47, August 2002) nennt Förderung des Zugangs zum Recht und dabei auch die Rechtsverbreitung des Rechts als eine der Aufgaben der Entwicklungszusammenarbeit; trotz der Relevanz hat dies in der praktischen Arbeit in China allenfalls eine untergeordnete Rolle gespielt.

<sup>92</sup> Es soll hier keine Aussage über den Zugang zu Recht gerade der armen Bevölkerungsteile getroffen werden; existente Angebote sind stark auf die Verwendung des Internet zugeschnitten. Der Zugang zum Recht – gerade auch für die ländliche Bevölkerung oder die Migranten – bedarf gesonderter Analysen.

<sup>93</sup> 中华人民共和国个人所得税法, verabschiedet am 10.09.1980, die hier in Bezug genommene Einbeziehung der Öffentlichkeit im Rahmen der dritten Änderung vom 27.10.2005 (zuletzt geändert am 29.06.2007).

<sup>94</sup> „Hearing to decide on personal income tax deduction“, in: China Daily vom 27.09.2005; vgl. auch CAI Dingjian, Laws redrafted to fall in with economic shift, in: China Daily vom 01.05.2006, S. 4.

<sup>95</sup> Nachvollziehbarerweise erzeugte dies Gesetz vor allem in den ärmeren Bevölkerungskreisen Interesse; daher wurde hier die Fernsehübertragung als Mittel gewählt, um gerade diese zu erreichen.

<sup>96</sup> „Income-tax threshold raised to 1.600 Yuan“, in: China Daily vom 27.10.2005.

<sup>97</sup> Beispielsweise in Legal Daily vom 11.07.2005, S. 3 ff.

setz zu verzeichnen. Nach der Veröffentlichung eines Entwurfs am 21.03.2006 gingen innerhalb der einmonatigen Kommentierungsfrist 191.849 Kommentare ein, die ebenfalls Eingang in einen Bericht an den Ständigen Ausschuss fanden.<sup>99</sup>

### 9. These: Die Gerichtsbarkeit hat in den letzten 20 Jahren an Bedeutung gewonnen; dieser Prozess ist noch nicht abgeschlossen

Rechtsfakultäten an den Universitäten wurden in China ab Ende der 70er Jahre aufgebaut. Mit Beginn der wirtschaftlichen Reformen wurde ab Mitte der 80er Jahre ein Justizwesen aufgebaut. Da zu diesem Zeitpunkt noch nicht ausgebildete Juristen in ausreichender Zahl vorhanden waren, wurden die Gerichte mit Personen besetzt, die von ihrer Ausbildung es gewöhnt waren, Entscheidungen zu treffen. Die ersten Richter rekrutierten sich überwiegend aus dem Militär.<sup>100</sup> Erst in den späteren Jahren wurden Kandidaten mit juristischer Ausbildung eingestellt. Im Jahr 2005 hatten 90.000 Richter eine juristische Ausbildung (51,6% von insgesamt zu diesem Zeitpunkt knapp 180.000 Richtern).<sup>101</sup>

Objektive Anforderungen für Richter wurden im Richtergesetz aus dem Jahr 1995 festgelegt.<sup>102</sup> Seit 2002 wurde eine einheitliche Staatsprüfung für Richter, Staatsanwälte und Rechtsanwälte festgelegt.<sup>103</sup> Kandidaten müssen ein Hochschulstudium (nicht notwendigerweise ein juristisches) mit mindestens einem Bachelor bestanden haben. Diese juristische Staatsprüfung zeitigte folgende Ergebnisse<sup>104</sup>:

2002	Teilnehmer:	310.000
	davon bestanden:	24.800 (7,9%)
2003	Teilnehmer:	170.000
	davon bestanden:	19.500 (11,1%)

2004	Teilnehmer:	180.000
	davon bestanden:	22.400 (12,3%)
2005	Anmeldungen:	250.000
	davon bestanden:	30.000 (14,39%) <sup>105</sup>
2006	Anmeldungen:	280.000
	davon bestanden:	ca. 14%

Nach einem internen Papier des Obersten Gerichtshofs aus dem Jahr 2003 (teaching scheme) sollen alle jungen Richter nach Bestehen des Staatsexamens einen einjährigen Vorbereitungsdienst durchlaufen.<sup>106</sup> Dieser Vorbereitungsdienst wird gegenwärtig durch die Nationale Richterakademie konzipiert und eingeführt. Die GTZ unterstützt diesen Aufbau und kooperiert mit der Richterakademie in diesen Kursen. Praktisch werden drei Wochen dieser Ausbildung von Lehrkräften der GTZ übernommen und der juristischen Methodik gewidmet. Hierbei wird anhand von chinesischem Zivil-, Verwaltungs- und Strafrecht Subsumtions- und Relationstechnik sowie Anleitungen zur Urteilsabfertigung vermittelt und Lehrmaterial für die spätere landesweite Verwendung entwickelt.

Schon diese Bemühungen um die Verbesserung der Ausbildung von Richtern machen deutlich, dass Ihnen politisch eine wachsende Bedeutung zugemessen wird. Die Reformen der Justiz sind jedoch nicht abgeschlossen. Eine unabhängige Justiz ist nicht das Ziel chinesischer Reform. Es sollen unabhängige Entscheidungen erreicht werden, jedoch ohne dem klassischen Vorbild der Gewaltenteilung zu folgen. Weitere Reformen im Bereich der Justiz werden zeigen, welche Bedeutung ihr zukünftig zukommen wird.

### 10. These: Die Tätigkeit der GTZ hat sich gewandelt; von der Gesetzgebungsberatung zur Implementierungs- und Kooperationsunterstützung

Der Ausgangspunkt der Tätigkeit der GTZ in China war die Gesetzgebungsberatung. Damit wurde und wird auf der Basis klassischer Tradition deutschen Rechtsverständnisses gearbeitet. In der deutschen Rechtswissenschaft genießt das kodifizierte Recht überwiegende Aufmerksamkeit. Empi-

<sup>98</sup> Detailliert zum Anhörungsprozess in *Julius*, China auf dem Weg zu einem Zivilgesetzbuch: Zur Nichtverabschiedung des Sachenrechtsgesetzes, in: ZChinR 2006, S. 270 ff.; zu den Inhalten der Anmerkungen aus der öffentlichen Anhörung *Julius/Petersen*, Die Kodifikation des chinesischen Sachenrechts. Zu zwei Symposien zum chinesischen Sachenrecht am 13./14.09.2005 in Chengdu sowie am 31.10./01.11.2005 in Peking, in: ZChinR 2006, S. 151 ff.

<sup>99</sup> *ZHU Zhe*, Vote on labour contract law put off, in: China Daily vom 27.12.2006; Berichte zu einigen der Kommentare wurden abgedruckt in Legal Daily vom 28.03.2006, S. 1/3.

<sup>100</sup> Detaillierte Darstellung der Entwicklungen der Gerichte bei *Lubman*, Bird in a Cage – Legal Reform in China after Mao, 1999, S. 250 ff.; aus chinesischer Perspektive mit dem Blick möglicher politischer Veränderungen *XIN Chunying*, Chinese Courts – History and Transition, 2004; die Autorin ist Vizedirektorin der Rechtsetzungskommission des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses.

<sup>101</sup> Zahlenangaben aus Renmin Ribao (Volkszeitung) vom 18.07.2005.

<sup>102</sup> 中华人民共和国法官法 vom 28.02.1995.

<sup>103</sup> *Holbig*, Staatsexamen für Juristen ab 2002, in: China aktuell 2001, S. 720.

<sup>104</sup> Die Zahlenangaben entstammen internen Informationen aus der Vorbereitung eines GTZ-Projekts mit der Nationalen Richterakademie; zum Teil sind sie auch in der Tagespresse jeweils veröffentlicht worden – überwiegend von der All China Lawyers Association [www.acla.org.cn](http://www.acla.org.cn).

<sup>105</sup> Die Prozentangaben der Jahre 2005 und 2006 beziehen sich auf die tatsächlichen Teilnehmer, für diese Jahre werden nur die Zahlen der Anmeldungen und nicht die der tatsächlichen Teilnehmer angegeben; da die Zahlenangaben in unterschiedlichen Quellen leicht differieren, wurde von interpretierenden Hochrechnungen Abstand genommen.

<sup>106</sup> „Notification on Printing and Issuing Teaching Schemes regarding Preparatory Judges Training by National Judges College“ Fa Zheng (2003) No. 7, Fa Xue (2003) No. 7, vom 13.01.2003; auf der Grundlage des Papiers waren zunächst 5 Monate Training in der Nationalen Richterakademie und 7 Monate in der Praxis vorgesehen. Nach Auseinandersetzungen um die Dauer der erforderlichen Freistellung inklusive der Frage der Lohnfortzahlung für diesen Zeitraum wird gegenwärtig ein dreimonatiges Trainingsprogramm an der Nationalen Richterakademie aufgebaut.

rische Untersuchungen zur Rechtswirklichkeit sind nicht klassische Gebiete deutscher Rechtswissenschaft. Hier waren anglo-amerikanische Schulen stets führend. So verwundert es nicht, dass dem Begriffspaar „law in the books“ versus „law in action“ keine deutschen Begriffe gegenüberstehen, die verbreitet Verwendung finden. Diese Differenz im Grundverständnis ist auch nachvollziehbar, da das deutsche Recht vor dem Hintergrund funktionierender Institutionen erlassen wird und Vollzugsdefizite eher nachrangige Bedeutung haben. Recht ist im deutschen Verständnis Recht des Gesetzgebers und nicht primär in und von der Gesellschaft geschaffenes Recht (wenn hier einmal von Bereichen des Wirtschaftsrechts abgesehen wird). Daher ist es nicht verwunderlich, dass deutsche Entwicklungszusammenarbeit primär auf Gesetzgebung als Ausgangspunkt der Arbeit setzt, während beispielsweise anglo-amerikanische Ansätze sich stärker auf „Recht von Unten“ konzentrieren, beispielsweise durch Förderung von Legal Aid-Zentren und die Ausbildung von Anwälten, die in Gerichtsprozessen die Rechtsentwicklung vorantreiben sollen.

Diese Schwerpunktsetzung auf Gesetzgebungsberatung ist in China auch überzeugend, da in einem Transformationsland mit starken, funktionsfähigen Institutionen gearbeitet wird. Der Transformationsprozess insgesamt sowie Veränderungen im rechtlichen Bereich sind nicht „von Unten“ ausgegangen, sondern wurden von der politischen Führung initiiert und von den implementierenden Institutionen umgesetzt. Vorschläge zu Veränderungen sind daher in den politisch entscheidenden Institutionen sowie in den Gremien vorzutragen, die diese beraten. Im Rahmen dieser beratenden Gremien kommt den chinesischen Universitäten hier eine besondere Bedeutung zu. Die Kooperation hier ist wichtig und auch noch weiter auszubauen. In der Gesetzgebungsberatung wird in den noch fehlenden Gebieten weiter gearbeitet werden. Die hierbei gewonnenen Erfahrungen und Kontakte können im Rahmen der Fortsetzung der Arbeit auch noch stärker in die Arbeit anderer deutscher Ministerien eingebaut werden. Inhaltlich wandelt sich die Beratung – von der anfänglichen Beratung im Wirtschaftsrecht über das Zivil- und Verwaltungsrecht zum Finanzverfassungs- und Strafrecht und insbesondere einzelnen Verfahrensrechten.

Daneben gilt es, das Gerichtswesen der VR China in seinem Wandel weiter zu unterstützen. Der Aufbau einer Jungrichterausbildung genießt hierbei oberste Priorität. Den Wandel der Bedeutung von Gerichten generell zu einem eigenen chinesischen Konzept unabhängiger Justiz zu fördern, ist eine weitere zentrale Aufgabe. Da hier erprobte

Konzepte nicht vorhanden sind und im augenblicklichen politischen China eine unabhängige zweite oder dritte Gewalt nicht gewollt ist, müssen neue Ansätze zu diesem Prozess gefunden werden.

Wandlungsprozesse in den Verwaltungen sind weiter zu unterstützen. Einerseits kann und wird dies durch klassische Trainingsmaßnahmen bereits durchgeführt (etwa im Wirtschaftsrecht mit dem Handelsministerium oder im Recht Geistigen Eigentums mit dem State Office of Intellectual Property Protection). Reformen im Bereich der Verwaltungsgesetzgebung gehen gegenwärtig nur langsam voran. Hier sollten Reformansätze praktisch ausprobiert bzw. akademische Konzepte solcher Innovationen unterstützt werden.

Die in China gewonnenen Erfahrungen sind zweifellos nicht auf alle anderen Staaten übertragbar. In China hat sich die politische Führung eines Landes mit einem starken Implementierungsapparat für eine umfassende politische Reform entschieden. Entwicklungszusammenarbeit unterstützt viele Länder, deren Institutionen in geringerem Umfang politische Vorgaben umsetzen können. Während in China Reform von - durchaus funktionierenden - Institutionen politische Aufgabe ist, gilt es anderswo, die Funktionalität von Institutionen überhaupt erst herzustellen. Auch ist sicherlich die ökonomische Entwicklung in den Ländern stark unterschiedlich. Ökonomischer Erfolg schafft Spielräume für Reform und gleichzeitig Unabhängigkeit von ausländischem Einfluss. Unter Berücksichtigung all dieser Besonderheiten der chinesischen Entwicklung sollten die gewonnenen Erfahrungen jedoch auf Länder mit vergleichbaren politischen Ausgangslagen übertragen werden können. Neben Vietnam dürften dies trotz großer ökonomischer Unterschiede die (ehemals) sozialistischen Länder Südostasiens sein – Kambodscha und Laos. Die Entwicklung in den ehemaligen Staaten der Sowjetunion ist hingegen so anders verlaufen, dass Erfahrungen aus China dort vermutlich nur bedingt einfließen können.

Positiv ist abschließend zu werten, dass die Bedeutung der Entwicklungszusammenarbeit in der juristischen Kooperation zwischen Deutschland und China insgesamt abnimmt (ohne dass der Umfang dieser Kooperation abnimmt). Aufgrund der steigenden internationalen Bedeutung Chinas ist heute Kooperation zwischen nahezu allen deutschen Ministerien und Institutionen mit ihren jeweiligen chinesischen Partnern völlige Selbstverständlichkeit. Diese Kooperation hat häufig auch juristische Elemente. Chinesische und auch ausländische Wirtschaftsverbände beginnen mit Lobbyarbeiten, durch die Reformen im Bereich des Wirtschaftsrechts weiter vorangetrieben werden.

Besonders erfreulich und auch besonders wichtig sind die Kontakte einer Vielzahl von deutschen und chinesischen Hochschulen, die vom Austausch von Gastprofessoren bis zu gemeinsamen Studiengängen reichen.<sup>107</sup> Es bleibt zu hoffen, dass all diese Initiativen von den langjährigen Erfahrungen und Kontakten der Entwicklungszusammenarbeit mit China profitieren können.

### **Summary: INSTITUTIONALIZED LEGAL COOPERATION - EXPERIENCES OF GTZ IN CHINA**

The German Development Corporation (GTZ) has supported the legal transition of China on behalf of the Ministry of Economic Cooperation and Development since 1994. Labor and social security law were the first areas of cooperation, followed by economic law, civil law, budget and tax law, intellectual property law and to a smaller extent criminal law. While the original focus was on legislation, supporting the implementation of law is assuming a bigger role.

Legislation in China does not initiate, but rather consolidates development. The struggle towards an insolvency law shows that a private sector was established in the economy and that state owned enterprises were transformed without comprehensive regulations on the consequences of nonpayment. It is only after restructurings that the insolvency law will regulate future practice concerning non performing debts (thesis 1). The Chinese legislator is a strong, autonomous decision-maker in respect of advice provided by partner institutions. For example, despite receiving advice that a comprehensive insolvency law is necessary as the basis of economic development, legislation in this regard followed its own Chinese path of development (2). Legal cooperation needs justification. While progress can easily be analyzed on the written level, changes in practice are difficult to measure (3). (Purely) technical advice is generally openly accepted. The goal of this work is achieving non-contradictory regulations that can serve as a basis for the rule of law (4). Many agencies are working in China. Since Chinese institutions are only partially interested in coordinating these activities, agency coordination is necessary, but often practically difficult due to national and institutional interests (5). The legislative process of transformation in China is, at least on paper, finished. However, while many laws, especially outside the economic sector, have not yet been fully transformed to meet the new needs of the new economy

and society, conflicting regulations and problems of implementation are currently the main issues which must be addressed (6). Legislative processes have also changed the general political structure of China. In particular, the National Peoples Congress has gained more importance (7). Although implementation is a problem, it does take place. China is not a country where laws are written but unimplemented in practice. This can easily be seen in the rising tax revenue being collected yearly on the basis of a mostly unchanged tax law. Furthermore access to law has increased and the public has participated in legislative processes (8). The building of a court system in the last 20 years is impressive. Here, however, many tasks still lie ahead (9). GTZ has supported many of these changes. While doing this it has changed, moving from legislative efforts towards providing support in implementation as well as fostering international cooperation in Chinese institutions (10).

---

<sup>107</sup> Übersicht auch nur eines Teils dieser Initiativen in *Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ)* (Herausgeber), *Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog – Ein Überblick*, 2. Auflage, Peking 2009.