

Chinesisches Verwaltungsrecht in Theorie und Praxis – Eindrücke zweier deutscher Juristen aus dem Reich der Mitte

Katrin Blasek/Hans-Ulrich Müller-Russel¹

I. Daten und Teilnehmerkreis

Im Rahmen des gemeinsamen Projekts „Richterfortbildung unter besonderer Berücksichtigung des Verwaltungsrechts“ der InWEnt - Internationale Weiterbildung und Entwicklung gGmbH - und der nationalen chinesischen Richterakademie (National Judges College - NJC) hatten die Autoren die Chance, einem ausgewählten Hörerkreis Einblicke - nicht nur grundsätzlicher Art - in das deutsche Verwaltungsrecht zu geben. An dem Kurs, der vom 10. bis 21. April 2006 in Xi'an, der Hauptstadt der zentralchinesischen Provinz Shaanxi, abgehalten wurde, nahmen 60 vom NJC landesweit ausgewählte Richter und Trainer teil. Die ausgewählten Personen sind in der Mehrzahl an Verwaltungskammern mittlerer und oberer Volksgerichte als Beisitzende oder Vorsitzende Richter tätig. Wenige Teilnehmer versehen ihren Dienst derzeit² an den Verwaltungskammern unterer Volksgerichte oder als Trainer im Rahmen der internen Richterfortbildung.

II. Hintergrund, Idee, Inhalt und Konzeption des Kurses

Das Seminar war Teil des 1999 vom damaligen Bundeskanzler Gerhard Schröder angeregten und im Jahr 2000 zwischen Deutschland und der VR China vereinbarten Rechtsstaatsdialogs. Er wird in Fragen des Verwaltungsrechts und der Verwal-

tungsreform von InWEnt im Auftrag des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit und Entwicklung durchgeführt.³ Ziel des Rechtsstaatsdialogs ist es, „durch das bessere Verständnis der jeweiligen Traditionen und Kultur einen gemeinsamen Beitrag zur Durchsetzung von rechtsstaatlichem Denken und Handeln zu leisten, das eine Respektierung der Menschenrechte einschließt, sowie aufgrund der Unteilbarkeit des Rechtsstaats die Reformen in der VR China zu begleiten“.⁴ Im Bereich des Verwaltungsrechts zielen die Maßnahmen derzeit auf die Vervollkommnung richterlicher Arbeitstechniken und verwaltungsrechtlicher, sowie verwaltungsprozessrechtlicher Regelungen.⁵

In dem Kurs in Xi'an wurden von deutscher Seite hauptsächlich folgende Inhalte vermittelt:

- Grundlagen des deutschen Verwaltungs- und damit auch des Verfassungsrechts (Gewaltenteilung, Bindung an Recht und Gesetz, Vorrang und Vorbehalt des Gesetzes etc.),
- Rechtsquellen des Verwaltungsrechts, Normenhierarchie, Auslegung und Normenkollision,
- Handlungsformen der Verwaltung (Verwaltungsakt, Realakt, Plan, Verwaltungsvertrag),
- Merkmale des Verwaltungsakts als Haupt-handlungsinstrument der Verwaltung,
- Gesetzesbindung der Verwaltung beim Erlass von Verwaltungsakten (unbestimmte Rechtsbegriffe, Ermessen),

¹ Katrin Blasek, Ass. iur., ist Rechtsanwältin und derzeit wissenschaftliche Assistentin an der Universität zu Köln (Institut für Medienrecht - Prof. K.-N. Peifer). Hans-Ulrich Müller-Russel, Prof. (FH), war Richter am Verwaltungsgericht Karlsruhe.

² Richter werden in China nicht auf Lebenszeit angestellt. Es ist nicht unüblich, im Laufe des Berufslebens aus dem Richteramt in andere Positionen, etwa in ein "Traineramt" (interne Richterfortbildung) oder in eine administrative Tätigkeit innerhalb oder außerhalb des Gerichts (etwa in die zentrale oder eine der lokalen Richterakademien) zu wechseln.

³ Vgl. <http://www.bmj.bund.de/media/archive/1227.pdf> (besucht am 20.06.2006).

⁴ <http://www.bmj.bund.de/china> (besucht am 20.06.2006).

⁵ Konkret geht es um die Erstellung von Regelwerken über Verwaltungsverfahren, Verwaltungsprozessführung, Verwaltungsvollstreckung und Verwaltungsgebühren.

- Methodische Komponenten des Grundsatzes der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns (Einführung in die Subsumtionstechnik),
- Prozessuale Fragen (Ablauf eines Verwaltungs- und eines verwaltungsgerichtlichen Verfahrens).

Die Inhalte des Seminars wurden von Richtern der Verwaltungskammern des Obersten Volksgerichts (vormittags) und den Autoren (nachmittags) vermittelt. Um ein hohes Maß an Erkenntnisgewinn für die chinesische Seite zu gewährleisten, wurde das Unterrichtsprogramm im Vorfeld mehrfach aufeinander abgestimmt und während des Kurses durch die Autoren nach eigenem Eindruck oder nach den konkreten Wünschen des chinesischen Partners optimiert. Bei der Unterrichtsgestaltung achtete das deutsche Team auf ein ausgewogenes Verhältnis von Theorie, Praxis und Methodik. Nach angemessenen, i.d.R. kurzen theoretischen Einführungen folgte die Vertiefung des Stoffs anhand authentischer deutscher Fälle.

Dass die Autoren von Anfang an besonderes Gewicht auf eine durchgängige und strukturierte Falllösung nach der deutschen Subsumtionsmethode legten, begründete sich auch mit dem Ziel des Kurses, den chinesischen Kursteilnehmern die Vorzüge der konsequenten Nutzung von Methoden vor Augen zu führen. So wollte die deutsche Seite den Teilnehmern nicht lediglich ein Handwerkszeug für die tägliche Entscheidungspraxis vorstellen. Im Vordergrund stand vielmehr, den Teilnehmern zu verdeutlichen, dass in Deutschland die durchgängige Anwendung der Schemata und der deutschen Falllösungsmethode eine landesweit einheitliche Behandlung gleicher Lebenssachverhalte sicherstellt. Besonders wichtig war es, diese Erkenntnis jenen Teilnehmern mitzugeben, die als Trainer die vermittelten Methoden weitergeben können. Zum Verständnis der ausgewählten Fälle wurden den Teilnehmern die notwendigen gesetzlichen Grundlagen in chinesischer Übersetzung zur Verfügung gestellt.

Um die Unterschiede und Gemeinsamkeiten zwischen deutschem und chinesischem Recht optimal herauszuarbeiten, wurden, soweit möglich, sowohl während der theoretischen Einführungen wie auch während der Falllösungen Bezüge zum chinesischen Recht hergestellt. Allerdings hatten die Autoren schon während der Vorbereitung des Kurses festgestellt, dass sich gerade bei der Lösung von Fällen sinnvolle Rechtsvergleichung aus verschiedenen Gründen nicht durchgängig betreiben lässt. In einigen Fällen erschweren Kulturunterschiede einen Vergleich.⁶ In anderen Fällen fehlen Grundlagen für Vergleiche, weil Sachverhalte in

der VR China nicht oder wesentlich anders geregelt sind.⁷ Schließlich kann der sinomarxistische⁸ Hintergrund der chinesischen Rechtsordnung einen Vergleich erschweren. Unmöglich macht er ihn jedoch nicht. China und die europäischen Staaten sehen sich trotz der Verschiedenheit ihrer Gesellschafts- und Wirtschaftsordnungen vor eine Reihe gleicher Probleme gestellt: Rohstoffmangel, Umweltbelastung, Arbeitslosigkeit, Automation, Bürokratie, Überlastung sozialer Sicherungssysteme und vieles mehr. Gerade hier kann die Rechtsvergleichung einen wesentlichen Beitrag zur Problemlösung leisten.⁹

III. Ausgewählte rechtliche Unterschiede, Gemeinsamkeiten und Entwicklungspotenziale

Aus der Fülle des Materials, an dem Unterschiede, Gemeinsamkeiten und Entwicklungspotenziale nachzuweisen sind, seien hier nur einige Themen herausgegriffen, die im Lehrgang in Xi'an die Fachgespräche der Trainer untereinander, aber auch die Diskussionen mit den Lehrgangsteilnehmern beherrschten. In diesen Gesprächen fiel auf, dass ein starkes Interesse der chinesischen Trainer, Richter des Obersten Volksgerichts, auch Fragen der *de lege ferenda* galt. Für deutsche Richter ist dies eher ungewohnt, aber erklärlich, da das Oberste Volksgericht selbst legislativ tätig wird¹⁰ und zudem den Nationalen Volkskongress in Gesetzgebungsverfahren berät. Diese Doppelrolle des Obersten Volksgerichts gibt den dort tätigen Richtern die Chance, über die reine Rechtsanwendung hinauszugehen und rechtspolitisch zu arbeiten. Die folgenden Darlegungen sprengen deshalb zwangsläufig an manchen Stellen den Rahmen des geltenden chinesischen Rechts.

⁶ So wurde gegen eine Entscheidung eines deutschen Verwaltungsgerichts, in der es um die Verpflichtung eines Kriminalbeamten ging, nach einem Dienstanfall durch eine Operation seine Dienstfähigkeit wieder herstellen zu lassen, eingewandt, dies mute man in China einem Beamten schon wegen des damit verbundenen Gesichtsverlustes nicht zu.

⁷ Eine deutsche verwaltungsgerichtliche Entscheidung zum Leinenzwang für einen gefährlichen Hund stieß bei den Lehrgangsteilnehmern auf allgemeines Unverständnis; derartiges gebe es in China nicht.

⁸ Zu den Begriffsinhalten s. Harro von Senger, Einführung in das chinesische Recht, München 1994, § 10 f.

⁹ Vgl. Dietrich A. Loeber, Rechtsvergleichung zwischen Ländern mit verschiedener Wirtschaftsordnung, *Rabels Zeitschrift* 26 (1961), 201 ff.

¹⁰ Im Gegensatz zum deutschen Gesetzgebungssystem hat das Oberste Gericht der Volksrepublik, das Oberste Volksgericht in Peking, Rechtssetzungskompetenzen. Es erlässt sog. justizielle Interpretationen und führt dadurch die zugrundeliegenden Gesetze in Bezug auf die Rechtssprechungsarbeit der Gerichte näher aus (§ 33 des Gerichtsorganisationsgesetz vom 01.07.1979 und Nr. 2 des Beschlusses des Ständigen Ausschusses des NVK über die Stärkung der Gesetzesinterpretation vom 10.06.1981). Diese Interpretationen sind naturgemäß erheblich konkreter als die ihnen zugrundeliegenden Gesetze, können schneller und unbürokratischer erlassen oder geändert werden und haben abstrakt-generelle Wirkung. Für die Arbeit der Rechtssprechung sind die Interpretationen daher von beträchtlicher Bedeutung. Als Beispiel lassen sich die Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Durchführung des Verwaltungsprozessgesetzes der VR China vom 24.11.1999 (in Kraft seit dem 10.03.2000) nennen.

Auffallend war, dass die Lehrgangsteilnehmer aus den Provinzen die Anwesenheit hochrangiger chinesischer Richter kaum zum Erfahrungsaustausch über aktuelle Fragen der Rechtsanwendung, der Qualitätssicherung, der Verfahrensbeschleunigung, der Arbeitsmethoden, der Nutzung elektronischer Hilfsmittel oder dergleichen mehr nutzten. Die Teilnehmer verhielten sich diesen gegenüber eher rezeptiv, möglicherweise, weil sie es nach alter chinesischer Unterrichtstradition so gewohnt sind. Nachvollziehbar wird dieses Verhalten auch, wenn man sich die Rolle chinesischer Richter bei der Rechtsauslegung vor Augen hält. Hier haben Richter unterer Ebenen in China schließlich kaum¹¹ Kompetenzen. Sie haben sich vielmehr an den verbindlichen Interpretationen des Obersten Volksgerichts zu orientieren.

1. Grundrechtsbindung

Die Darstellung der Grundrechte und ihrer Bedeutung in der Rechtsanwendung ist in China - nicht nur für deutsche Trainer¹² - nach wie vor ein schwieriges Kapitel. Zwar fehlt es in der Volksrepublik nicht an Bekenntnissen zu den Menschenrechten, zumal Politiker aus westlichen Ländern bei ihren Besuchen in China solche Erklärungen wohl erwarten. Auch der Rechtsstaatsdialog schließt ausdrücklich die Respektierung der Menschenrechte ein.¹³

Dabei werden indessen nicht selten die Unterschiede in der Funktion der Menschenrechte der VR China einerseits und westlich-liberaler Staaten andererseits übersehen. Ein einheitliches, weltweit verbindliches Menschenrechtsverständnis gibt es nach wie vor nicht.¹⁴ Die Verfassung der VR China - chinVerf. - enthält zwar umfangreiche Artikel über die Gleichheit der Bürger, die Freiheit des Denkens und der Rede, die Glaubensfreiheit, das Briefgeheimnis und viele andere Freiheiten mehr (Art. 33 bis 40 chinVerf.). Sogar das Recht auf Kritik an „jedem Staatsorgan oder Staatsfunktionär“ wird in Art. 41 Abs. 1 chinVerf. ausdrücklich geregelt. Jedoch fehlt eine Vorschrift, die jeden Staatsdiener

verpflichtet, diesen Freiheiten des Bürgers im Einzelfall Rechnung zu tragen. Art. 1 Abs. 3 GG bindet dagegen die gesamte Staatsgewalt in der Bundesrepublik Deutschland an die Grundrechte.

Dennoch sollte eine Verständigung zwischen chinesischen und deutschen Richtern in diesem Punkt möglich sein. In Deutschland besteht die Grundrechtsbindung erst seit 1949, und galt zunächst nur im Westteil. In der „Weimarer Zeit“ waren die Menschenrechtsartikel der Verfassung Programmsätze, die lediglich den Gesetzgeber leiten sollten. Es hat zudem verhältnismäßig lange gedauert, bis die praktische Bedeutung des Art. 1 Abs. 3 GG nach 1949 in allen westdeutschen Behörden und Gerichten klar erkannt war. So war noch in den 1970er Jahren in Behörden die Auffassung verbreitet, die Rechtmäßigkeit einer Verwaltungsmaßnahme ergebe sich allein aus ihrer Vereinbarkeit mit dem einfachen Gesetz. Für dessen Vereinbarkeit mit den Grundrechten habe allein der Gesetzgeber zu sorgen (sog. Vermutung der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes).

Daraus wird zu schließen sein, dass es einige Zeit braucht, bis neue Rechtsprinzipien von den Anwendern in den Behörden und Gerichten „verinnerlicht“ werden. Selbst zentrale Rechtsgrundsätze werden nicht sofort und überall umgesetzt. Dahinter steckt ein Ausbildungsproblem: Die nach altem Recht ausgebildeten Staatsdiener in den Behörden und Gerichten neigen dazu, neues Recht auszublenken, da dessen Rezeption oft mit erheblichen Lernanstrengungen verbunden ist. Derartiges ist derzeit auch in Deutschland zu beobachten, wenn es um die Umsetzung von EU-Recht geht.

Auf das geschilderte Ausbildungsproblem stößt man in Behörden und Gerichten der VR China noch häufiger, da dort zeitweise, während der Kulturrevolution, keine Juristen ausgebildet worden sind und infolge dessen nach deren Ende, ähnlich wie in den neuen deutschen Bundesländern nach der Wiedervereinigung, die Rechtsanwendung auch nicht entsprechend ausgebildeten Beamten und Richtern oblag und noch obliegt.

Dennoch haben die Grundrechte in China Eingang in die Entscheidungen der Gerichte gefunden.¹⁵ Zwar fehlt nach wie vor eine dem Art. 1 Abs. 3 GG entsprechende Regelung über die Grundrechtsbindung in China. Daran haben auch die Rechtsreformen anlässlich des WTO-Beitritts nichts geändert, denn die WTO-Verträge betreffen lediglich die Wirtschaftsgesetzgebung; sie enthalten keine Menschenrechtserklärungen. Menschenrechtsbestimmungen in anderen völkerrechtlichen

¹¹ Chinesischen Richtern - ausgenommen die Richter des Oberstes Volksgericht - ist bei der Ausübung ihrer Tätigkeit jede Form von Rechtsfortbildung verwehrt. Nach dem chinesischen Auslegungssystem, mit dem man versucht, die Herrschaft über die Entwicklung des Rechts zu monopolisieren, darf die konkrete Anwendung von Gesetzen oder Erlassen, die Festlegung ihrer Grenzen oder der Erlass ergänzender Vorschriften zu diesen Rechtsvorschriften nur durch bestimmte Organe erfolgen. Vgl. Robert Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, Hamburg 2002, S. 202.

¹² ZHOU Wei, Zur Grundrechtsbindung chinesischer Gerichte, ZChinR, 1/2003, S. 8, meint, es stelle für Rechtswissenschaftler, Richter und Anwälte zunehmend ein praktisches Problem dar, Studenten und Streitparteien die Anwendung von Grundrechten zu erklären.

¹³ Siehe dazu II. sowie Fn. 3.

¹⁴ Vgl. Günter Birtsch, Rechte des Menschen - Menschenrechte, in: Ritter/Gründer (Hrsg.), Historisches Wörterbuch der Philosophie, Bd. 8, Basel 1992, Sp. 241 f.

¹⁵ ZHOU Wei, a.a.O., S. 11 ff., mit zahlreichen Nachweisen.

Verträgen¹⁶ binden die Behörden und Gerichte in China nicht, solange sie nicht in innerstaatliches Recht der VR China umgesetzt worden sind. Offenbar versucht aber nun zumindest das Oberste Volksgericht, Grundrechtsschutz zu verwirklichen, mag der Schutz derzeit auch noch - objektivrechtlich - auf die Auslegung einfachen Rechts und - subjektivrechtlich - auf einen finanziellen Ausgleich für Vermögensschäden begrenzt sein.¹⁷ So hat der Rechtsprechungsausschuss des Obersten Volksgerichts am 28.06.2001 eine justizielle Interpretation zu der Frage vorgenommen, ob die Verletzung des Grundrechts auf Schulbildung in Verbindung mit einer Namenrechtsverletzung eine zivilrechtliche Haftung begründet. Es hat die Frage bejaht.¹⁸ Der Vorsitzende Richter der Zivilkammer des Obersten Volksgerichts hat dazu ausgeführt, diese justizielle Interpretation markiere gleichsam den Beginn des gerichtlichen Grundrechtsschutzes der Bürger.¹⁹ Auch unterrangige, wenn auch wenige Volksgerichte haben ihre Entscheidungen direkt auf der Grundlage von Grundrechten getroffen.²⁰

Diese Aussage sollte den Leser allerdings nicht zu dem Schluss verleiten, China sei auf dem Weg zum Individualrechtsschutz durch Menschenrechte nach europäischem Verständnis. Das ist sehr unwahrscheinlich, solange die VR China dem Sozialismus, der Diktatur des Volkes und dem Vorrang der Arbeiterklasse verpflichtet bleibt (Art. 1 Abs. 1 chinVerf.). In sozialistischen Staaten sind Menschenrechte nicht durchsetzbare Individualrechte, sondern Verpflichtungen des Einzelnen gegenüber Staat und Gesellschaft;²¹ in China galt dies schon unter Sun Yatsen.²² Auch in der DDR herrschte bis zu deren Ende 1990 diese Auffassung. Diese gemeinsame historische Basis könnte die Verständigung deutscher und chinesischer Richter eigentlich erleichtern. Indessen: Verfassungssysteme sozialistischer Staaten blieben in der Bundesrepublik Deutschland im Gemeinschaftskundeunterricht und in der Juristenausbildung häufig ausgespart. Wohl deshalb stößt man unter Deutschen nicht selten auf die Vorstellung, man brauche in China lediglich die Grundrechtsbindung einführen, wenn man den Einzelnen wirksam vor staatlichen Übergriffen schützen wolle.

Art. 51 chinVerf. stellt dagegen klar, dass die Bürger ihre Freiheiten und Rechte nur im Einklang mit den Interessen des Staates, der Gesellschaft und des Kollektivs ausüben dürfen. Zwar hat auch das deutsche Grundrecht der allgemeinen Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG Gemeinschaftsbezug, da die verfassungsgemäßen Gesetze, die Rechte anderer und das Sittengesetz diese Freiheit begrenzen. Für alle anderen Freiheitsrechte des Grundgesetzes gilt Ähnliches. Dieser soziale Aspekt wurde aber in der Rechtsprechung, vor allem des Bundesverfassungsgerichts, bald vernachlässigt. Man denke nur an dessen Entscheidungen zum „Recht auf informationelle Selbstbestimmung“, die heute die Sammlung von Planungsdaten erschweren. Auch Anklänge an sozialistisches Gedankengut in Art. 15 GG (Vergesellschaftung von Eigentum) und, stärker noch, in den Art. 41²³ und 42²⁴ der Hessischen Landesverfassung haben in der Bundesrepublik nicht die Überlegung aufkommen lassen, Freiheiten des Individuums, vor allem die des Eigentümers, seien a priori staatlichen Interessen untergeordnet. Eine Rückbesinnung auf diese sozialen Komponenten im Grundrechtsschutz der Bundesrepublik Deutschland könnte deutschen Juristen die Verständigung mit Vertretern der chinesischen Parlamente, Behörden und Gerichte erleichtern.

2. Gerichtlicher Rechtsschutz

Ein Vergleich des Rechtsschutzes vor Verwaltungskammern der VR China und Verwaltungsgerichten der BR Deutschland fällt wesentlich konkreter aus als Überlegungen zur Menschenrechtssituation, denn seit dem Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes²⁵ - chinVwPG - im Jahr 1990 hat China eine der deutschen Verwaltungsgerichtsordnung - VwGO - entsprechende Kodifikation. Übrigens zeigen sich auch hier vergleichbare Verzögerungen: In der Bundesrepublik Deutschland hat es fast elf Jahre gedauert, bis 1960 eine bundesweit einheitliche Verwaltungsgerichtsordnung entstand, und fast 28 Jahre bis zum Inkrafttreten eines Verwaltungsverfahrensgesetzes. Da kann es nicht verwundern, dass die VR China bis heute nicht über ein Verwaltungsverfahrensgesetz verfügt.²⁶

¹⁶ Übersicht bei Harro von Senger, a.a.O., § 3 II 15 a.

¹⁷ Vgl. die Rechtsprechungsnachweisen bei: ZHOU Wei, a.a.O., S. 12-17.

¹⁸ ZHOU Wei, a.a.O. S. 12.

¹⁹ ZHOU Wei, a.a.O. S. 12.

²⁰ Vgl. Robert Heuser, Der Weg des „chinesischen Rechtsstaats“: In neuen Schuhen auf alten Pfaden?, CHINA aktuell, Nov. 2004, S. 1224.

²¹ Vgl. zu diesem Rechtsverständnis Günter Birtsch a.a.O.

²² Vgl. Harro von Senger, a.a.O. und in: Staiger/Friedrich/Schütte (Hrsg.), Das große China-Lexikon, Darmstadt 2003, unter „Menschenrechte“.

²³ Zwangsgesellschaftung von Montanbetrieben, Betrieben der Energiewirtschaft und Bahnverkehrsbetrieben, Verstaatlichung von Banken und Versicherungen.

²⁴ Enteignung von Großgrundbesitz.

²⁵ Hier - wie auch andere chinesische Rechtsnormen - zitiert nach der deutschen Übersetzung von Frank Münzel, <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/890404.htm> (besucht am 22.06.2006).

²⁶ Dazu unten IV.1.

a) Rechtsschutzgarantie

Ein beachtlicher Unterschied im Rechtsschutz gegenüber Maßnahmen der öffentlichen Gewalt ergibt sich aus dem Fehlen einer Art. 19 Abs. 4 GG entsprechenden Vorschrift in der VR China. Während dem deutschen Bürger im Grundgesetz ein möglichst umfassender Rechtsschutz gegen Maßnahmen der öffentlichen Gewalt garantiert und dies durch eine Generalklausel in § 40 VwGO umgesetzt wird, ist der chinesische Bürger darauf angewiesen, von Fall zu Fall zu prüfen, ob der Rechtsweg gegeben ist; in vielen Fällen ist er es nicht.

§ 11 chinVwPG nennt in Abs. 1 acht Fallgruppen, in denen die Volksgerichte Klagen gegen sog. konkrete Verwaltungsakte annehmen. Zwar enthält die Bestimmung in Abs. 2 eine Öffnungsklausel für weitere Fallgruppen, für die Gesetze oder andere Rechtsnormen vorschreiben, dass Klage erhoben werden kann. Soweit ersichtlich, ist dies im chinesischen Recht derzeit allerdings selten der Fall. Außerdem werden in § 12 chinVwPG vier Fallgruppen generell vom Rechtsschutz ausgenommen, und zwar, vereinfacht formuliert, Maßnahmen der Landesverteidigung und der auswärtigen Beziehungen, allgemeinverbindliche behördliche Regelungen, z.B. Rechtsverordnungen und Satzungen, Maßnahmen im Recht des öffentlichen Dienstes und konkrete Verwaltungsakte, die nach den Vorschriften der Gesetze endgültige Verfügungen sind. Das Oberste Volksgericht hat zu letzteren in seinen für die Gerichte verbindlichen Erläuterungen vom 24.11.1999²⁷ präzisiert: Gemeint seien konkrete Verwaltungsakte der Behörden, die nach Maßgabe der Vorschriften des Nationalen Volkskongresses und seines Ständigen Ausschusses endgültige Verfügungen sind.²⁸

Dabei wirkt nicht nur § 12 chinVwPG restriktiv. Wie gering die Reichweite des Rechtsschutzes in der VR China ist, zeigt schon der Begriff des „konkreten Verwaltungsakts“. Nicht konkrete, also abstrakte Verwaltungsakte unterliegen gemäß §§ 2 und 11 chinVwPG nicht der gerichtlichen Kontrolle. Der Begriff „konkret“ bedarf allerdings einer näheren Betrachtung, denn er wird im Verwaltungsprozessgesetz der VR China anders verstanden, als nach dem deutschem Sprachgebrauch zu erwarten wäre. Die Gegensatzpaare konkret/abstrakt und individuell/generell sind im deutschen Verwaltungsrecht Kriterien für die Unter-

scheidung von Verwaltungsakten und Rechtsnormen. Im chinesischen Verwaltungsrecht schließt das Gegensatzpaar konkret/abstrakt dagegen die Unterscheidung individuell/generell ein.²⁹ So wird in China als konkreter Verwaltungsakt - vereinfacht wiedergegeben - jede Maßnahme eines Verwaltungsorgans angesehen, die die Rechte oder Interessen³⁰ anderer berührt.³¹ Abstrakte Verwaltungsakte sind dagegen verbindliche Regelungen eines Verwaltungsorgans, die sich an eine Personengruppe richten oder eine bestimmte Fläche betreffen.³² Es liegt sehr nahe, die abstrakten Verwaltungsakte des chinesischen Rechts mit den Allgemeinverfügungen in § 35 Satz 2 des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes gleichzusetzen. Diese unterlägen dann in China, anders als in Deutschland, keiner gerichtlichen Kontrolle. Im Kurs in Xi'an bestand zunächst Einigkeit hinsichtlich der Gleichsetzung der beiden Begriffe.³³ Allerdings war man sich bei der Suche nach Beispielen schon nicht mehr einig. Während in Deutschland Verkehrszeichen als Allgemeinverfügungen angesehen werden, hielt ein chinesischer Trainer (oberster Volksrichter) sie nicht für abstrakte Verwaltungsakte, ordnete diese aber auch in keine andere verwaltungsrechtliche Kategorie ein.

b) Vorverfahren

Praktisch nicht so bedeutsam wie die Unterschiede in den Rechtswegzuständigkeiten sind Ungleichheiten im Widerspruchsverfahren, also in der behördlichen Kontrolle eines Verwaltungsaktes, die der gerichtlichen Kontrolle vorgeschaltet ist.

Ein solches Vorverfahren ist in China nicht obligatorisch, wenn ein Gesetz es nicht ausdrücklich vorschreibt (§ 37 chinVwPG). Allerdings sehen nicht wenige Rechtsvorschriften vor, dass sich ein Bürger, der sich durch eine behördliche Entscheidung beschwert fühlt, zunächst an die vorgesetzte Behörde wenden muss, bevor er ein Gericht anrufen darf.³⁴ Aber auch dann, wenn eine solche Vorschrift fehlt, kann sich der Bürger zunächst an die vorgesetzte Behörde wenden,³⁵ er kann aber auch

²⁹ Hierzu und zum Folgenden *LIN Feng*, Administrative Law, Procedures and Remedies in China, Hong Kong 1996, Randnummer 2.13 f., 8.21.

³⁰ Auch hier besteht eine Abweichung zum deutschen Verwaltungsrecht, das bloße Interessen nicht schützt. Dies bedarf weiterer Untersuchungen, die hier den Rahmen sprengen würden.

³¹ So *LIN Feng* a.a.O. und die Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zum chinVwPG vom 11.06.1991 unter 1. (<http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/890404.htm>; besucht am 22.06.2006), die inzwischen durch die Erläuterungen vom 24.11.1999 ersetzt worden sind.

³² *LIN Feng* a.a.O.

³³ Anders wohl Frank Münzel, der in seinen Anmerkungen zu den Erläuterungen des Obersten Volksgerichts vom 24.11.1999 (a.a.O.) hinsichtlich des Begriffs Allgemeinverfügung auf § 12 Nr. 2 chinVwPG verweist, darunter also abstrakt-generelle Regelungen wie Rechtsverordnungen und Satzungen versteht.

²⁷ <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/991124.htm> (besucht am 22.06.2006).

²⁸ Z.B. die Ablehnung eines Antrags auf Eintragung eines Warenzeichens nach § 17 Abs. 2 chinWarenzeichengesetz von 1993, s. *Frank Münzel*, Anm. zum chinVwPG, <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/890404.htm> (besucht am 22.06.2006).

sofort klagen (§ 37 chinVwPG). Darüber hinaus ziehen ziemlich viele Verwaltungsmaßnahmen in China Beschwerdeverfahren bei den Behörden nach sich; das Beschwerderecht wird in dem bereits zitierten Art. 41 chinVerf. garantiert.³⁶

In Deutschland ist ein Vorverfahren in der Regel zwar obligatorisch (§ 68 VwGO). Es hat aber dadurch an Bedeutung verloren, dass die Verwaltungsgerichte infolge der Rechtsprechung des Bundesverwaltungsgerichts eine unmittelbar, d.h. ohne Vorverfahren, erhobene Klage dann nicht als unzulässig abweisen, wenn die Behörde sich auf die Klage einlässt, ohne den Mangel zu rügen.

c) Klagebefugnis

Zu sehr verschiedenen Ergebnissen führt die Prüfung der Klagebefugnis, in China geregelt in § 2 chinVwPG, in Deutschland in § 42 Abs. 2 VwGO, obwohl die Bestimmungen identisch ausgelegt werden: Man ist sich in beiden Ländern einig, dass nicht die bloße Behauptung, in Rechten verletzt zu sein, genügt, sondern die Möglichkeit einer Rechtsverletzung bestehen muss. Dass die Anwendung dennoch zu verschiedenen Ergebnissen führt, beruht auf der Abweichung in der Zahl der garantierten Rechte hier und dort. Während in Deutschland in der Mehrzahl der Verfahren ein Recht in Betracht kommt, in dem der Kläger verletzt sein könnte, und sei es nur die allgemeine Handlungsfreiheit in Art. 2 Abs. 1 GG, scheitert der Kläger in China oft schon an dieser Stelle der Zulässigkeitsprüfung. Auf die Grundrechte in der Verfassung kann er sich, wie dargelegt, ohnehin nicht berufen. Subjektive Rechte im einfachen Recht sind in China seltener als in Deutschland.

d) „Dritte“ im Verwaltungsverfahren und Verwaltungsprozess

Das Problem des „Dritten“, der in Deutschland nicht selten an der Klagebefugnis scheitert, die schließlich eine Popularklage verhindern soll, ist in China für das Vorverfahren in § 10 Abs. 3 Widerspruchsgesetz und für das Gerichtsverfahren in § 27 chinVwPG sowie in der Interpretation des Obersten Volksgerichts zum chinVwPG vom 24.11.1999 unter § 13 geregelt. So können Bürger,

juristische Personen und andere Organisationen, denen ein konkreter Verwaltungsakt, dessen erneute behördliche Überprüfung beantragt worden ist, Vor- oder Nachteile bringt, als Dritte an diesem Verfahren teilnehmen.³⁷

Schreibt das Gesetz für Handlungen eines Bürgers eine Genehmigung vor und würde diese Genehmigung die Interessen eines Dritten berühren, so muss die erlassende Behörde den Dritten davon unterrichten, dass er das Recht auf eine Anhörung hat. Beantragt der Dritte nun innerhalb von fünf Tagen, nachdem er unterrichtet worden ist, die Anhörung, so muss die Behörde diese innerhalb von zwanzig Tagen organisieren (§ 47 Abs. 1 Verwaltungsgenehmigungsgesetz).³⁸

Die Regeln über die Beteiligung des Dritten („Vor- oder Nachteile“, „Interessen ... berühren“) sind jedoch naturgemäß sehr allgemein formuliert. Verlässliche Orientierung kann derzeit auch die verhältnismäßig junge Entscheidungspraxis der Gerichte oder Behörden nicht geben. Bei der Erörterung der Beteiligung Dritter, etwa eines Nachbarn, vor der Erteilung einer Genehmigung oder bei den Rechtsschutzmöglichkeiten gegen eine erteilte Genehmigung wurden die Autoren dann auch mit einzelfallbezogenen Fragen überhäuft. Dabei wurde deutlich, dass viele dieser Fragen auf Sachverhalten beruhten, die über die Schreibtische der jeweiligen Richter gegangen waren.

e) Prüfungsintensität - Prüfungsmaßstab

Wie viel Rechtsschutz der Einzelne vor Gericht erhält, hängt auch von der Prüfungsintensität und den Prüfungsmaßstäben des Gerichts ab. Hier hat es ein Kläger in China augenscheinlich leichter, wenn man allein auf den Wortlaut der Regelungen des Verwaltungsprozessgesetzes abstellt. Danach ist es Sache der beklagten Behörde, beweisbedürftige Tatsachen zu beweisen und die maßgeblichen Vorschriften vorzulegen (§ 32 chinVwPG). Schon die treffende Auswahl der einschlägigen Vorschriften erfordert in China erheblichen Sach- und Rechtsverstand, denn dort konkurrieren eine Vielzahl von Normtypen, wie die Aufzählung der Prüfungsmaßstäbe in § 52 chinVwPG und die von den Gerichten darüber hinaus zu berücksichtigenden Vorschriften in § 53 chinVwPG³⁹ zeigen: Gesetze, Verwaltungsrechtsbestimmungen, lokale Rechts-

³⁴ Zwingend vorgeschrieben ist die Durchführung eines Vorverfahrens, etwa gegen die Entscheidungen des Markenamts in Bezug auf die Eintragung oder Löschung einer Marke. Vgl. §§ 32 f. des chinesischen Markengesetzes vom 27.11.2001 sowie § 2 der Regeln über die Überprüfung von Entscheidungen in Markenangelegenheiten vom 26.09.2005.

³⁵ Vgl. hierzu auch § 6 Widerspruchsgesetz (Gesetz über die erneute Verwaltungsberatung vom 29.04.1999); Übersetzung nach Frank Münzel: <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/990429.htm> (besucht am 22.06.2006).

³⁶ Das Recht zur Kritik des Art. 41 der chinVerf. ist vergleichbar mit den deutschen formlosen Rechtsbehelfen (z. B. Dienstaufsichtsbeschwerde, Petitionen).

³⁷ § 10 Abs. 3 Widerspruchsgesetz.

³⁸ Gesetz vom 27.08.2003. Dt. Übersetzung bei Frank Münzel: <http://lehrstuhl.jura.uni-goettingen.de/chinarecht/030827.htm> (besucht am 22.06.2006).

³⁹ Wegen des Ausdrucks „berücksichtigen“ ist in der Literatur strittig, in welchem Maße die in § 53 VwPG genannten Normtypen von den Verwaltungsgerichten zu beachten sind. Vgl. zum Meinungsbild LIN Feng, S. 259 f.

vorschriften, in Gebieten mit Selbstverwaltung ethnischer Minderheiten auch Autonomiebestimmungen und Sonderbestimmungen des betreffenden Gebiets, Verwaltungsvorschriften der Ministerien und Kommissionen des Staatsrats, der Volksregierungen der Provinzen und autonomen Gebiete sowie bestimmter Städte.⁴⁰ Es überrascht bei dieser Vielfalt nicht, dass in China immer wieder Normen kollidieren und die Auflösung solcher Kollisionen sehr viel Arbeitskraft und Scharfsinn der Richter in Anspruch nimmt. Am Ende eines Gerichtsverfahrens steht in China deshalb nicht selten der Urteilspruch, die Behörde habe das falsche Gesetz angewandt.

Damit hat der Kläger, jedenfalls fürs Erste, bis zu einer Neuregelung seiner Angelegenheit, gewonnen. Die Frage, ob der Verwaltungsakt mit dem an sich anzuwendenden Gesetz vereinbar ist, stellt sich dem chinesischen Richter dann offenbar nicht mehr. Der deutsche Verwaltungsrichter hat dagegen gemäß § 113 VwGO sein Augenmerk nur darauf zu richten, ob der Verwaltungsakt mit dem einschlägigen Gesetz vereinbar ist. Welches Gesetz die Behörde angewandt hat, ist in der Regel irrelevant. Den deutschen Richter interessiert auch nicht, ob die Behörde die erforderlichen Beweise beibringen kann. Nach § 86 Abs. 1 Satz 1 VwGO erforscht er den Sachverhalt selbst, nach § 108 Abs. 1 VwGO ist er in der Beweiswürdigung frei.

Diese Regelungen haben chinesische Trainer zu dem Einwand veranlasst, im deutschen Verwaltungsprozess werde der klagende Bürger nicht fair behandelt. Er sei schon der Behörde in der Regel unterlegen und treffe nun auch noch auf ein Gericht, das besser ausgestattet sei als er. Diese Einschätzung wird verständlich, wenn man weiß, dass das Amt eines Richters in der VR China bescheiden ausgestattet ist und der Richter deshalb gegenüber einer Behörde möglicherweise weniger bestimmt agiert als ein mit weitreichender personeller und sachlicher Unabhängigkeit versehener Richter in Deutschland. Zwar gewährt Art. 126 chinVerf. den Volksgerichten eine gewisse Unabhängigkeit: Sie üben ihre Gerichtsbarkeit gemäß den gesetzlichen Bestimmungen unabhängig aus und sind frei von Weisungen der Verwaltungsorgane, gesellschaftlichen Organisationen und Einzelpersonen. Gleiches gilt aber nicht für die Richter. Sie sind nur auf Zeit angestellt. Das Richtergesetz lässt eine Amtsenthebung aus beinahe beliebigen Gründen zu. Sie sind, auch in ihrer rechtsprechenden Tätigkeit, nicht frei von Weisungen.⁴¹ Den deutschen Richter schützt

hingegen seine verfassungsrechtlich garantierte Unabhängigkeit (Art. 97 Abs. 1 GG). Eine Befangenheit des Richters gegenüber einer Behörde braucht der deutsche Kläger also in der Regel nicht zu befürchten. Dass dennoch in Deutschland nur weniger als 15% der Klagen vor den Verwaltungsgerichten Erfolg haben, in der VR China dagegen 30 bis 40%,⁴² hat vermutlich weniger mit der Ausgestaltung des Richteramts als vielmehr mit der Qualität der Verwaltungsentscheidungen in Deutschland wie in China zu tun.

Einen wesentlichen Vorteil hat der chinesische Kläger allerdings gegenüber dem deutschen: Während in Deutschland der Prüfungsmaßstab in § 113 VwGO vom Individualrechtsschutz geprägt ist, also auf die Vereinbarkeit der Verwaltungsmaßnahme mit dem subjektiven Recht des Klägers abstellt, kommt es nach § 54 chinVwPG darauf an, ob die Maßnahme mit dem gesamten einschlägigen objektiven Recht in Einklang steht; für den deutschen Trainer, der den Schutz des Einzelnen im Auge hat, ungewohnt. Er bricht die Prüfung ab, wenn etwa in einem Baunachbarstreit feststeht, dass kein Recht des Klägers verletzt ist, mag das Bauvorhaben im Übrigen auch noch so rechtswidrig sein. Einer effizienten Verwaltungskontrolle dient dieses Konzept nicht. Es ist außerhalb der Bundesrepublik Deutschland nicht weit verbreitet.⁴³ Auch deshalb spricht wenig dafür, dass es in die Rechtsordnung der VR China Eingang finden wird.

IV. Sonstige Beobachtungen/Perspektiven

1. Erlass eines Verwaltungsverfahrensgesetzes?

Die Volksrepublik arbeitet derzeit an der vervollkommnung der bisher nur sehr rudimentär und zersplittert geregelten Materie des Verwaltungsverfahrens. Ob es in naher Zukunft ein Verwaltungsverfahrensgesetz nach deutschem Vorbild, also eine Art Allgemeiner Teil von Regeln für jegliche Verwaltungsverfahren auch in China geben wird, ist mehr als fraglich. Die große Vielzahl der derzeitigen Gesetzgebungs- und Reformaktivitäten in China lässt es als wahrscheinlicher erscheinen, dass man sich auch in naher Zukunft zur Lösung drängender praktischer Probleme entschließen wird, bestimmte allgemeine Verfahrensfragen erst einmal in Spezialgesetzen bzw. anderen Spezialvorschriften des besonderen Verwaltungsrechts zu regeln. So wurde die Frage nach der zeitlichen Perspektive für den Erlass eines Gesetzes über das Verwal-

⁴⁰ Zitiert nach Robert Heuser, "Sozialistischer Rechtsstaat" und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2002), 2003, S. 254 f.

⁴¹ Vgl. dazu im Einzelnen Robert Heuser, Rechtskultur, S. 243 f.

⁴² China Daily vom 24.04.2006, S. 4.

⁴³ Vgl. Karl-Peter Sommermann, Konvergenzen im Verwaltungsverfahren- und Verwaltungsprozessrecht europäischer Staaten, DÖV 2002, 133 ff.

tungsverfahren von den anwesenden obersten Volksrichtern denn auch mit großer Zurückhaltung und Unverbindlichkeit beantwortet. Von den anwesenden Verwaltungsrichtern, die sich in ihrer täglichen Arbeit regelmäßig einem Dickicht von formal anwendbaren, sich aber nicht selten überschneidenden oder widersprechenden Rechtsvorschriften gegenübersehen, wurde dies mit Bedauern zur Kenntnis genommen.

2. Enteignungen/Umsiedlungen zur Realisierung von Großprojekten

In der richterlichen Tätigkeit äußerst relevant scheint derzeit auch die Prüfung der Rechtmäßigkeit von Enteignungen bzw. von Umsiedlungen zu sein, die zur Realisierung von Großprojekten durchgeführt werden. Hierzu wurde wiederholt die Frage nach der Gewichtung von Einzelinteressen im Verhältnis zu den wirtschaftlichen Interessen des Staates gestellt, sei es auf zentraler oder lokaler Ebene. Dabei stieß die große Bedeutung der Individualinteressen in Deutschland und die starke Rechtsposition, die der Einzelne dadurch innehat, bei den Teilnehmern nicht selten auf Erstaunen, Unverständnis oder gar Ablehnung.

Dies ist zu erklären, wenn man berücksichtigt, dass die aktuelle chinesische Politik immer noch klar auf wirtschaftliche Modernisierung ausgerichtet ist, sprich stetiges, mittlerweile aber kontrolliertes⁴⁴ Wirtschaftswachstum zur Steigerung des Lebensniveaus der Bevölkerung, aber auch zur Lösung drängender Probleme, etwa der Arbeitslosigkeit auf dem Lande. Zur Schaffung der notwendigen Verkehrsinfrastruktur, zur Deckung des steigenden Energie-⁴⁵ und Wasserbedarfs und schließlich auch zur Erzielung von Steuereinnahmen durch Ansiedlung neuer Unternehmen⁴⁶ wurden und werden Großbau- und Infrastrukturprojekte, wie etwa der Drei-Schluchten-Damm, der

zweite internationale Pekinger Flughafen⁴⁷ oder die vor allem in Westchina geplanten Autobahnen⁴⁸ realisiert. Es liegt auf der Hand, dass eine starke Gewichtung individueller Eigentums-⁴⁹ oder sonstiger Vermögensrechte⁵⁰ die schnelle Durchführung solcher Projekte und damit die Verwirklichung des offiziellen „Leitmotivs der Epoche“ (Modernisierung und Wirtschaftswachstum)⁵¹ erheblich behindern würde. Dieser Stoßrichtung der Politik soll auch das Recht folgen. Die wirtschaftliche Modernisierung zu befördern, ist eines der Hauptziele des derzeitigen chinesischen Rechts.⁵² Aufgabe der Rechtsordnung ist es, den Erfolg der wirtschaftlichen Reformen sicherzustellen.⁵³ So ist denn auch das 2004 in die Verfassung aufgenommene Bekenntnis des Staates zum Schutz privaten individuellen Vermögens/Eigentums⁵⁴ (Art. 13 Abs. 1 chinVerf.) ein sehr eingeschränktes. Denn der Staat kann im öffentlichen Interesse, also etwa im Interesse des wirtschaftlichen Fortkommens Chinas, privates Vermögen jederzeit für seine Zwecke entziehen. Immerhin sollen die Bürger für solche einschneidenden staatlichen Eingriffe entschädigt werden (Art. 13 Abs. 2 chinVerf.).

3. Verwaltungsvertrag

Vor einer Vielzahl unbeantworteter Fragen steht der chinesische Richter derzeit auch, wenn es um Verwaltungsverträge geht. Es ist nicht geklärt, ob deren Zustandekommen nach den Regeln des Zivilrechts, also des Vertragsgesetzes, zu behandeln ist und ob die Vertragsfreiheit im Verhältnis Bürger-Staat uneingeschränkt Anwendung finden kann. Der Verwaltungsvertrag ist dann auch, neben der Verwaltungsgenehmigung, ein Thema des nächsten Kurses.

⁴⁴ Die Zentralregierung versucht seit etwa einhalb Jahren, ein zu starkes Wirtschaftswachstum zu vermeiden, hauptsächlich, weil die Rohstoff-, Energie- und Wasserversorgung für die produzierenden Unternehmen sonst nicht gewährleistet werden kann. Vgl. zur sog. „Überhitzungsdebatte“ etwa „Chinese premier underscores need for control of overheating economy“ (<http://www.chinaembassy.org.in/eng/zgbd/t189607.htm>) oder „Chinese PM vows to cool economy“ (<https://registration.ft.com/registration/barrier?referer=http://www.google.de/search?q=Overheating+Economy+China&hl=de&lr=&start=20&sa=N&location=http%3A//www.ft.com/cms/s/fa07f1ea-1cc8-11db-9780-0000779e2340.html>), sowie „Is China's Economy Overheating?“ (<http://www.washingtonpost.com/ac2/wp-dyn/A25793-2004Apr19?language=printer>) (alle Seiten besucht am 01.07.2006).

⁴⁵ Vgl. dazu aktuell „Energy consumption goes up in China“ (http://english.people.com.cn//200608/04/eng20060804_289808.html) (besucht am 04.08.2006).

⁴⁶ Auch die chinesischen Kommunen sind auf Steuereinnahmen angewiesen. Um entsprechende Flächen für Industrieansiedlungen bereit zu stellen, wurden in den letzten Jahren vielen Bauern landwirtschaftlich genutzte Flächen gegen minimale Entschädigung entzogen. Vgl. „2006 NPC session to zoom in on rural issues“ (http://www.china-daily.com.cn/english/doc/2006-03/01/content_525257.htm) (besucht am 29.06.2006).

⁴⁷ Vgl. dazu People's Daily (Renmin ribao) 31.07.2006, Beijing to build 2nd international airport, http://english.people.com.cn//200607/31/eng20060731_288361.html (besucht am 31.07.2006).

⁴⁸ Siehe das Interview mit dem Verkehrsminister Huang Zhendong „40,000 km New Highways to Be Built in China's West“, http://english.people.com.cn/200203/12/eng20020312_91950.shtml (besucht am 29.06.2006).

⁴⁹ Eigentum an Grund und Boden können Privatpersonen in der VR China nach wie vor grundsätzlich nicht erlangen. Allerdings kann Privateigentum an Gegenständen, etwa an Gebäuden, erlangt werden, sofern ein Gesetz (Vgl. etwa das Gesetz über Privatunternehmen vom 25.06.1988) den Bürgern dies gestattet (§ 75 Allgemeine Prinzipien des Zivilrechts). Allerdings ist das Gebäudeigentum stets begrenzt auf die Dauer des am Grundstück, auf dem es errichtet wurde, bestehenden Nutzungsrechts (Vgl. §§ 21, 19 Gesetz zur Verwaltung städtischer Immobilien).

⁵⁰ Dazu zählen Nutzungsrechte, etwa Landnutzungsrechte.

⁵¹ Zitiert nach Robert Heuser, Rechtskultur, S. 172.

⁵² Vgl. Robert Heuser, a.a.O., S. 259 ff., 261.

⁵³ Vgl. allgemein dazu Robert Heuser, a.a.O., S. 173 und 260 f. und konkret wie sich diese Politik auf die konkrete Meinungsbildung von Juristen auswirkt bei YUAN Xiaodong, Research on Trade Mark Parallel Imports in China, E.I.P.R. 2003, S. 228 (Beispiel aus dem Rechtsgebiet geistiges Eigentum).

⁵⁴ 财产权 „caichanquan“ wird teils mit Vermögensrecht, teils mit Eigentumsrecht übersetzt.

4. Korruption

Während und außerhalb des Unterrichts wurde von den Teilnehmern immer wieder die Frage nach der Korruptierbarkeit deutscher Richter aufgeworfen. Dass ein deutscher Richter aufgrund seiner sicheren beruflichen Position (Lebenszeitstellung), angemessener Bezüge und der Strafbewehrung von Bestechung und Vorteilsannahme wenig anfällig für Korruption ist, leuchtete den Kursteilnehmern ein. Neben der ungleich schlechteren beruflichen⁵⁵ und finanziellen⁵⁶ Stellung eines chinesischen Richters kommt – das zeigten die Gespräche deutlich – ein anderer, ebenso bedeutsamer Punkt hinzu, der eine schwer auszurottende Ursache für die Korruptionsanfälligkeit der chinesischen Richterschaft ist: Korruption hat immer auch etwas mit gesellschaftlicher Akzeptanz zu tun. Wird es als Kavaliersdelikt oder gar als Frage des guten Tons angesehen, dass man bestimmte Beteiligte eines Rechtsstreits besser behandelt als andere, sei es aufgrund finanzieller Anreize oder sei es aufgrund der in China so wichtigen „guanxi“-Pflege (Beziehungspflege), so werden eine unkündbare Position, ein zufriedenstellendes Gehalt und eine Strafandrohung allein das Problem der Korruption nicht lösen. Hinzu kommen müssen vielmehr noch ein Bewusstsein der Bevölkerung und ein Berufsethos der Richterschaft, welches Korruption als unerlaubtes, ja geradezu verpönte Verhalten stigmatisiert. Die chinesische Gerichtsbarkeit hat jedoch nie das Profil einer eigenständigen dritten Gewalt aufbauen und behaupten können. Sie hat sich stets als Instrument der Exekutive verstanden und tut dies noch heute.⁵⁷ Gerade für die heute in den Richterdienst neu eintretenden, jungen, motivierten Juristen, die ein anderes als zu Zeiten der Kulturrevolution herrschendes Rechts- und Gerechtigkeitsverständnis kennen gelernt haben, oder für solche, die vielleicht sogar im Ausland studiert und dort Gewaltentrennung und richterliche Unabhängigkeit nach westlichem Maßstab erlebt haben, wird es schwer werden, die vorhandenen Strukturen und Denkweisen aufzubrechen. Es verlangt neben der Rückendeckung durch den Dienstvorgesetzten persönliches Format und Courage, finanzielle oder andere Offerten abzulehnen und nur nach dem Gesetz zu urteilen, wenn es im Kollegenkreis – wie es scheint – nicht unüblich ist, die Hand aufzuhalten.

5. Ausbildungsniveau der Richter

Im genannten Teilnehmerkreis verfügte – soweit ersichtlich – kein Richter über eine abgeschlossene juristische Ausbildung. Die Mehrzahl der Richter befand sich in der Altersgruppe über 45 Jahren. Als diese Richter in dem Alter waren, in dem man gewöhnlich ein Studium aufnimmt, war China noch damit beschäftigt, die „Trümmer“ der großen proletarischen Kulturrevolution⁵⁸ zu beseitigen, heißt, die Ordnung wieder herzustellen, den Staat wieder aufzubauen und die ersten Schritte der wirtschaftlichen Öffnungspolitik zu gehen. Die für eine solide Ausbildung von Juristen notwendige Infrastruktur musste erst wieder mühsam aufgebaut werden.⁵⁹

Die überwiegende Anzahl der Richter, die heute gerade an den mittleren und höheren Volksgerichten in China Recht sprechen, können also nicht auf eine umfassende und solide Ausbildung zurückgreifen. Allerdings soll die Qualität der Rechtsprechung durch regelmäßige Schulungen durch die lokalen oder durch die zentrale Richtera Akademie verbessert werden. Seit 2002 gibt es zudem ein Staatsexamen, welches Kandidaten bestehen müssen, um ins Richteramt zu gelangen.

In der Tat zeigen sich heute erste kleine Erfolge in der Art und Weise, wie Richter ihrer Tätigkeit nachgehen. Im Vergleich zu früheren Richterfortbildungen⁶⁰ herrschte nämlich eine bessere Kenntnis des überhaupt vorhandenen und formal anwendbaren Gesetzesrechts sowie der einschlägigen Rechtsvorschriften. Gab es bei vielen Richtern vor wenigen Jahren kaum ein Bewusstsein für oder gar eine Art Antipathie gegen die Arbeit mit dem Gesetz, so nahmen die Kursteilnehmer dieses Mal häufiger Bezug zum geschriebenen Recht, um so ihre Ergebnisse zu begründen oder ihre Meinungen zu stützen. Die Nutzung von Prüfungs- oder Aufbauschemata, etwa für die Zulässigkeit einer Klage oder die Begründetheit eines Klagevortrags stieß zwar auf positive Resonanz, scheint jedoch nach wie vor kaum verbreitet.

⁵⁵ Vgl. dazu die Ausführungen unter III. 2e.

⁵⁶ Nach eigenem Bekunden verdienen chinesische Richter mit 2000-6000 Yuan (etwa 200 bis 600 Euro) monatlich (je nach Gerichtsstufe) vergleichsweise wenig Geld.

⁵⁷ Robert Heuser, CHINA aktuell, Nov. 2004, S. 1223.

⁵⁸ Zur Kulturrevolution vgl. Jaques Gernet, Die chinesische Welt, Frankfurt am Main 1997, S. 559 sowie Konrad Seitz, China – Eine Weltmacht kehrt zurück, Berlin 2000, S. 183 ff.

⁵⁹ Die Universitäten nahmen nach mehr als 10jähriger Ruhepause erst 1970 wieder ihren Unterricht auf und dies auch nur in sehr reduzierter Form. Zu dieser Zeit war das akademische Leben tot, die Buchläden leer. Siehe Konrad Seitz, S. 193 ff.

⁶⁰ Katrin Blasek war bereits im Jahre 2002 für die Deutsche Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) als Experte für die Richterfortbildung zum chinesischen Vertragsrecht in Xining (Qinghai) tätig.

V. Ausblick

Auf die Agenda des nächsten Kurses wurden, wie erwähnt, die Themen Verwaltungsgenehmigung und Verwaltungsvertrag gesetzt, beides Gebiete, in denen China über wenige Rechtsvorschriften und ein nur rudimentäres theoretisches Fundament verfügt. Wir freuen uns darauf, unseren chinesischen Lehrerkollegen, den Richtern der Verwaltungskammern des Obersten Volksgerichts und einem neuen Teilnehmerkreis die deutsche Rechtslage sowie Denk- und Arbeitsweisen näher zu bringen und so vielleicht einen bescheidenen Einfluss auf die Rechtsentwicklung in China⁶¹ zu nehmen.

⁶¹ Vgl. Fn. 9.