
KURZE BEITRÄGE

Neues Beamtenrecht der VR China

Frank Münzel

Das „Beamtengesetz der Volksrepublik China“¹ (im Folgenden BeamtenG) wurde auf der 15. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 10. Nationalen Volkskongresses der Volksrepublik China am 27.4.2005 verabschiedet, wurde am selben Tag durch den Präsidenten der Volksrepublik China, HU Jintao, bekanntgemacht und trat am 1.1.2006 in Kraft.

I. Bedeutung und Anwendungsbereich

Der Kreis der Beamten ist nach chinesischem Recht weiter als nach deutschem, er schließt auch die Richter ein, für die allerdings, wie für die Staatsanwälte, weitgehend Sonderregelungen gelten. Nach einer Xinhua-Meldung vom 14.7.2005² gibt es gegenwärtig etwa 6 Millionen Beamte. Das sind knapp 0,5% der Bevölkerung der Volksrepublik China. Das vorliegende Gesetz löste am 1.1.2006 die „Vorläufige Beamtenverordnung“³ (im Folgenden: Beamtenregeln) ab.

Das Beamtengesetz bringt gegenüber den Beamtenregeln keine grundlegenden Änderungen. Manches ist jetzt leider vager. So verweist etwa § 87 BeamtenG zum Pensionierungsalter auf die „Vorschriften“ oder „einschlägige Bestimmungen“.⁴ Die klaren Vorschriften für Ränge in § 10 der Beamtenregeln (dort als Dienstgrade übersetzt) sind jetzt ganz weggefallen. § 19 Abs. 1 Satz 2 BeamtenG erklärt, das regele der Staatsrat. Die „einschlägigen Vorschriften“, auf die in solchen Fällen das Gesetz gewöhnlich verweist, findet man dann, oft nur mühsam, in irgendwelchen womöglich lokalen Verwaltungsverordnungen, die sich leichter ändern lassen als ein Gesetz und sich eher den besonderen Gegebenheiten einer Behörde anpassen lassen.

Übersichtlicher wird die Sache damit nicht. Deutlicher geworden ist, in § 4 BeamtenG, nur die Betonung der Ideologie, an die sich der Beamte zu halten hat; § 2 der Beamtenregeln lief freilich auf das Gleiche hinaus.

Ergänzend zum Beamtengesetz sind vor allem die Kadervorschriften der KP China⁵ aus dem Jahr 2002 wichtig. Ihr Geltungsbereich ist indessen mit dem des Beamtengesetzes nicht identisch. Die Parteivorschriften gelten natürlich nicht nur für Staats- sondern auch für Parteiämter. Sie gelten auch für das Personal wichtiger staatlicher Institutionen und Staatsunternehmen, das Beamtengesetz nur für solche Mitarbeiter von Institutionen, die öffentliche Aufgaben wahrnehmen. Das Beamtengesetz gilt aber anders als die Parteivorschriften auch für Nichtführungsämter. Die Kadervorschriften gelten großenteils nur für „Führungsämter“⁶; deren Bereich ist aber weiter als der Bereich der „Führungsämter“ nach dem Beamtengesetz: Nach § 101 BeamtenG sind die Leiter von innerhalb von Behörden errichteten Organen kein Führungspersonal, wohl aber sind sie das nach den Parteivorschriften⁷.

II. Änderungen

Interessante geänderte oder neue Vorschriften betreffen insbesondere die Bestellung und Prüfungen (1), den Austausch und Ausschluss wegen Befangenheit (2), rechtswidrige Anweisungen (3) und die wirtschaftliche „Nebentätigkeit“ von Beamten.

1. Bestellungen, Prüfungen

Schon das 4. Kapitel der Beamtenregeln regelt Prüfungen für die Bestellung zum Beamten. Das

¹ Deutsche Übersetzung in diesem Heft.

² www.chinahrd.net/zhi_sk/article.asp?articleID=72237.

³ 国家公务员暂行条例 v. 14.8.1993, deutsch mit Quellenangabe in: Frank Münzel [Hrsg.], Chinas Recht, 14.8.93/1. Zur Vorgeschichte der Beamtenregeln v. 14.8.1993 und damit zur Geschichte des volkschinesischen Beamtenrechts überhaupt vgl. dort Anm. 1.

⁴ § 78 Beamtenregeln erklärte dagegen schlicht, Männer seien mit 60, Frauen mit 55 Jahren zu pensionieren.

⁵ „Arbeitsregeln für die Auswahl und Bestellung der führenden Kader von Partei und Regierung“ (党政领导干部选拔任用工作条例, im folgenden Kadervorschriften der KP China) v. 23.7.2002, deutsche Übersetzung in: Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 23.7.02/1.

⁶ Vgl. Anm. 1 zur Übersetzung der Kadervorschriften der KP China (Fn. 5).

⁷ Vgl. § 4 Kadervorschriften der KP China (Fn. 5).

4. Kapitel der Beamtengesetzes übernimmt und erweitert diese Vorschriften, § 101 Nr. 5 BeamtenG enthält nun auch eine Vorschrift gegen Verstöße bei Prüfungen, und in der Praxis sind Prüfungen von immer größerer Bedeutung. Die knappen Vorschriften des 4. Kapitels lassen sich aber ohne die einschlägigen Parteivorschriften⁸ kaum verstehen, obgleich die Parteivorschriften nur für „Führungsämter“ gelten. Wir fassen den ganzen Bereich deshalb hier kurz zusammen:

Zu unterscheiden sind hier in § 38 Abs. 1 BeamtenG Wahlbeamte,⁹ ernannte Beamte und (nach dem 16. Kapitel) angestellte Beamte, ferner bei den ernannten Beamten wiederum Beamte in Führungs- und in Nichtführungsämtern.¹⁰

Beamte werden meist auf herkömmliche Weise (§ 44 BeamtenG) oder durch Prüfungen (§ 45 BeamtenG) bestellt.

Wer Führungsbeamter werden will, muß die Voraussetzungen der Kadervorschriften der KP China¹¹ erfüllen, insbesondere einen Fachkurs, bei höheren Ämtern einen Hauptkurs einer Hochschule abgeschlossen haben.

Das herkömmliche Bestellungsverfahren ist in § 44 BeamtenG knapp skizziert.¹² Das herkömmliche Verfahren wird nach Angaben des Personalministeriums noch bei rund 2/5 der Führungsämter verwandt.¹³ Für Leiter von „Behörden“¹⁴ sieht das Gesetz, soweit es sich nicht um Wahlbeamte handelt, nur dieses Verfahren vor.

„Aufgrund öffentlicher Prüfungen und strikter Überprüfungen im Wettbewerb unter gleichen Bedingungen durch Auswahl der Besten“ sollen

Beamte in Nichtführungsämtern bis zur Stufe des Sektionsdirektors (§ 21 Abs. 1 BeamtenG) und in Führungsämtern bei den Unterabteilungen der Partei- und Regierungs-„behörden“ bestellt werden.¹⁵ „Analog“ kann das Verfahren auch zur Bestellung von Führungskadern für Parteikommissionen oder Regierung direkt unterstehenden Institutionen, Gewerkschaften, des Kommunistischen Jugendverbands, der Frauenorganisation und anderer Massenorganisationen verwandt werden.¹⁶ 3/5 der Führungsämter werden gegenwärtig bereits auf diese Weise besetzt. Das Verfahren wird sowohl bei Neueinstellungen als auch bei Beförderungen zur Bestellung in das ausgeschriebene Amt verwandt. Bei Neueinstellungen, d.h. wenn die Stelle öffentlich ausgeschrieben wird, spricht man von „öffentlicher Auswahl“ (§ 45 Abs. 2 BeamtenG), bei Beförderungen, d.h. wenn die Stelle innerhalb der „Behörde“ ausgeschrieben wird, von „Wettbewerb bei der Stellenbesetzung“ (§ 45 Abs. 1 BeamtenG). Auch bei der „öffentlichen Auswahl“ dürfen aktive Beamte in der Regel höchstens eine Stufe über ihrem gegenwärtigen Amt überspringen.¹⁷

Zur Prüfung kann sich melden, wer die Voraussetzungen des § 11 BeamtenG und die besonderen Voraussetzungen für die jeweilige Stelle erfüllt. Die Prüfungen werden von der Behörde durchgeführt, welche die betreffenden Stellen ausschreibt, aber unter der Aufsicht der zentralen oder provinziellen oder städtischen Personalverwaltung – das heißt der Organisationsabteilung des Parteikomitees und der Personalbehörde dieser Stufe. Wo das möglich ist, können diese „Personalverwaltungen“ auch gleich selber für alle örtlichen Stellen zusammengefaßt Prüfungen oder einen Teil der Prüfungen durchführen.¹⁸ Der die Allgemeinbildung betreffende Teil der Prüfung beruht auf zentralen Vorgaben;¹⁹ verlangt werden Kenntnisse auf dem Niveau etwa des deutschen Abiturs.

Wenn ein Kandidat nicht neu eingestellt, sondern in das ausgeschriebene Amt befördert werden soll, folgt der Prüfung eine „demokratische Bewertung“. Daran sollen möglichst alle Beamten der Behörde (bei großen Behörden des Unterorgans) teilnehmen. Sie sollen anonym Fragebögen ausfüllen, in denen der Kandidat fachlich, moralisch und politisch benotet wird.²⁰

⁸ Kadervorschriften der KP China (Fn. 5), und „Vorläufige Bestimmungen für die öffentliche Auswahl führender Partei- und Regierungskader“ (公开选拔党政领导干部工作暂行规定, im folgenden Kaderauswahlbestimmungen) v. 8.4.2004, „Vorläufige Bestimmungen für den Wettbewerb bei der Stellenbesetzung in Partei- und Staatsorganen“ (党政机关竞争上岗工作暂行规定, im folgenden Stellenbesetzungsbestimmungen) v. 8.4.2004 sowie „Methode, nach der das Plenum eines territorialen Parteikomitees seine Äußerung zur Auswahl oder Empfehlung von Personen beschließt, die auf nächsttieferer Stufe im Parteikomitee oder in der Regierung in einer Führungsgruppe als Leiter vorgesehen werden sollen“ (党的地方委员会全体会议对下一级党委、政府领导班子正职拟任人选和推荐人选表决办法, im folgenden Auswahl- und Empfehlungsmethode) v. 8.4.2004; alle in deutscher Übersetzung mit Quellenangaben in: Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 8.4.04/1, 8.4.04/2, 8.4.04/3.

⁹ 选任制公务员.

¹⁰ §§ 3 Abs. 2, 16 BeamtenG; die Wahlbeamten dürften sämtlich Beamte in Führungsämtern sein.

¹¹ Dort (Fn. 5) siehe in § 7.

¹² Es ist vor allem in den Kadervorschriften der KP China (Fn. 5) näher geregelt. Das Bestellungsverfahren ist in Anm. 1 (unter 1.) der deutschen Übersetzung zu den Kadervorschriften (Fn. 5) bereits im Detail beschrieben worden.

¹³ Siehe Xinhua-Meldung vom 14.7.2005 (Fn. 2).

¹⁴ „Behörden“ schließen hier auch die Gerichte, die Ständigen Ausschüsse der Volkskongresse und die Politischen Konsultativkonferenzen, d.h. die Volksfront ein. In den Parteivorschriften gehören hierher auch die Parteibehörden.

¹⁵ § 4 Abs. 1 Kaderauswahlbestimmungen (Fn. 8), § 2 Abs. 2 Stellenbesetzungsbestimmungen (Fn. 8).

¹⁶ § 4 Abs. 2 Kaderauswahlbestimmungen (Fn. 8).

¹⁷ § 11 Kaderauswahlbestimmungen (Fn. 8).

¹⁸ § 24 Kaderauswahlbestimmungen (Fn. 8), § 14 Abs. 2 Stellenbesetzungsbestimmungen (Fn. 8).

¹⁹ § 16 Kaderauswahlbestimmungen (Fn. 8), § 13 Stellenbesetzungsbestimmungen (Fn. 8).

²⁰ §§ 18 ff. Stellenbesetzungsbestimmungen (Fn. 8).

Aus den Ergebnissen der Prüfungen und ggf. der Bewertung wird eine Gesamtnote gebildet. „Überprüft“²¹ wird, wer eine bestimmte Gesamtnote erreicht (die sich bei öffentlicher Ausschreibung daraus ergibt, daß dreimal so viel Kandidaten überprüft werden sollen, wie Stellen zu vergeben sind²²). Überprüft wird, inwieweit die einzelnen Kandidaten persönlich, nach ihrem Auftreten, ihren Eigenschaften, ihrer politischen Haltung usw. und vor allem nach ihren bisherigen Leistungen für diese Stellen geeignet sind. Die Überprüfung schließt bei Führungskämtern eine „demokratische Empfehlung“ ein (§ 44 Nr. 1 BeamtenG). Damit ist eine Befragung der gegenwärtigen und zukünftigen Vorgesetzten des Kandidaten in Partei und Staatsverwaltung gemeint.²³

Die Bestellung wird im Parteikomitee der betreffenden Behörde diskutiert und beschlossen bzw. empfohlen,²⁴ wenn sie streitig ist, wird darüber anonym abgestimmt.²⁵

Wahlbeamte werden nach den einschlägigen staatlichen bzw. Parteivorschriften gewählt. Die Kandidaten werden jedoch jedenfalls auf den Ebenen unter der Provinz vom Ständigen Ausschuß des Parteikomitees der nächsthöheren Stufe dem Parteikomitee der betreffenden Ebene vorgeschlagen (z.B. vom Ständigen Ausschuß des Provinzparteikomitees dem Stadtparteikomitee); letzteres diskutiert den Vorschlag und stimmt darüber anonym ab.²⁶ Auch für die Kandidaten für Wahlämter dürften die Voraussetzungen für Führungskämtern nach den Kadervorschriften der KP China gelten, insbesondere also, daß sie Hochschulbildung besitzen und eine bestimmte Laufbahn durchlaufen haben müssen.²⁷

Für angestellte Beamte gelten die besonderen Vorschriften des 16. Kapitels des Beamtengesetzes. Sie werden auf Stellen, die besondere Fachkenntnisse erfordern, für bis zu fünf Jahren mit Zeitverträgen angestellt.²⁸ Die Behörden können diese Stellen über öffentlich ausgeschriebene Prüfungen „analog“ dem vorstehend geschilderten Prüfungsverfahren besetzen, müssen das aber nicht. Für Arbeitsstreitigkeiten zwischen angestellten Beamten und der Behörde sind anders als bei anderen

Beamten die Gerichte zuständig; ein Schiedsverfahren ist vorgeschaltet.

2. Austausch, Ausschluß

Schon im kaiserlichen China wurden Beamte regelmäßig versetzt, um zu verhindern, daß sich lokale Cliques bildeten. Entsprechend sieht auch das volkschinesische Beamtenrecht den regelmäßigen Austausch insbesondere von Führungskräften vor. Jedoch enthält das Beamtengesetz wie schon die Beamtenregeln dazu keine detaillierten Vorschriften. Sie finden sich in § 52 der Kadervorschriften der KP China.²⁹ Territoriale Führungsbeamte dürfen danach höchstens ein Jahrzehnt ihre Stellung behalten.

Die Regeln für den Ausschluß wegen Befangenheit sind etwas verschärft worden.³⁰

3. Rechtswidrige Anweisungen

Neu ist § 54 BeamtenG, der dem Beamten gegenüber rechtswidrigen Weisungen für den Regelfall zwar nur ein Einspruchsrecht gibt, ihm aber bei „klar rechtswidrigen Anweisungen“, die er befolgt, dafür auch „entsprechend“ haften läßt.

4. Wirtschaftliche „Nebentätigkeit“

In der Liste der Disziplinarverstöße in § 53 BeamtenG wird in Nr. 14 wie schon in § 31 Nr. 13 der Beamtenregeln der Betrieb auf Gewinn gerichteter Aktivitäten aufgeführt. § 49 der Beamtenregeln verbot zusätzlich ausdrücklich eine Tätigkeit von Beamten bei einem auf Gewinn gerichteten Unternehmen. Jetzt verbietet § 102 BeamtenG eine solche Tätigkeit auch bei früheren Beamten während einer Sperrfrist von zwei bzw. drei Jahren dann, wenn das Unternehmen etwas mit dem früheren Tätigkeitsbereich des Beamten zu tun hat. Die Vorschrift betrifft ein schwerwiegendes Problem: Als natürliche Folge des Aufblühens der Wirtschaft „zirkulierten“ nun die Talente, bemerkte das Büro des ZK in den „Ansichten zu Fragen, die sich ergeben, wenn führende Partei- und Staatskader ihr Amt aufgeben, um sich in der Wirtschaft zu betätigen“³¹ vom 8.4.2004; und auch gegen einen Wechsel aus der Verwaltung in die Wirtschaft sei an sich nichts einzuwenden.³² Aber Beamte dürften nicht einfach mal kurz mitteilen, sie „stiegen jetzt

²¹ 考察, nicht zu verwechseln mit der Beurteilung, 考核.

²² § 25 Kaderauswahlbestimmungen (Fn. 8).

²³ Siehe das 3. Kapitel der Kadervorschriften der KP China (Fn. 5).

²⁴ § 32 Kaderauswahlbestimmungen (Fn. 8), § 24 Stellenbesetzungsbestimmungen (Fn. 8).

²⁵ Siehe das 6. Kapitel der Kadervorschriften der KP China (Fn. 5).

²⁶ §§ 33 Kaderauswahlbestimmungen (Fn. 8); näher die Auswahl- und Empfehlungsmethode (Fn. 8).

²⁷ §§ 6 und 7 Kadervorschriften der KP China (Fn. 5).

²⁸ Die Verträge können verlängert werden.

²⁹ Insbesondere in § 52 Nr. 1 Abs. 2, Nr. 2 Abs. 1 der Kadervorschriften der KP China (Fn. 5).

³⁰ Man vergleiche etwa § 69 BeamtenG mit § 63 Beamtenregeln.

³¹ 关于党政领导干部辞职从事经营活动有关问题的意见, veröffentlicht vom Büro ZK als eines der fünf Dokumente im Zusammenhang mit den in Fn. 8 genannten Vorschriften; abgedruckt in: 公开选拔党政领导干部工作暂行规定“等五个法规文件”(„Vorläufige Bestimmungen für die öffentliche Auswahl führender Partei- und Regierungskader“ und weitere fünf Rechtsnormen), Peking 2004, S. 38 ff.

ins Meer“,³³ d.h. sie gingen jetzt in die Wirtschaft. Die Sauberkeit der Verwaltung müsse gewährleistet, unlautere Wettbewerbsvorteile für die neuen Arbeitgeber der früheren Beamten müßten vermieden werden. Daher dürfe nur der Beamte ausscheiden, dem das im vorgeschriebenen Verfahren gestattet worden sei, und der Ausgeschiedene müsse dann die (auch hier in § 102 BeamtenG) vorgeschriebenen Sperrfristen einhalten. Doppelämter in Staat und Partei einerseits, in der Wirtschaft andererseits seien von der Kreisstufe aufwärts verboten. Schon gar nicht dürfe in Partei- und Staatsbehörden allgemein gefördert werden, daß Beamte mit oder gar ohne Aussetzung ihres Gehalts ihr Amt ruhen ließen, um sich in der Wirtschaft, in Unternehmen zu betätigen.

Kurz vorher, am 13.1.2004, hatte die Organisationsabteilung des ZK wieder einmal dazu aufgefordert, solche Doppelämter endlich zu beseitigen; die Betroffenen müßten entweder ihr Amt in der Wirtschaft oder ihr Staats- bzw. Parteiamt aufgeben, neue Doppelämter dürften nicht mehr genehmigt werden; „an Orten, in denen aus geschichtlichen Gründen Städte gestützt auf Unternehmen ausgebaut werden, und seit der Stadtgründung ein Unternehmensleiter gleichzeitig ein örtliches Führungsamt hat, kann das Doppelamt noch eine Zeitlang beibehalten werden, aber das [...] muß von der Organisationsabteilung des nächsthöheren Parteikomitees überprüft und genehmigt werden. [...] Von nun ab müssen verantwortliche Unternehmensleiter, die bei Neuwahlen in ein Führungsamt von Partei oder Staat gewählt werden (soweit es sich nicht um Führungsämter von Volkskongressen oder Politischen Konsultativkonferenzen handelt, und die Betroffenen nicht im Kongreß bzw. in der Konferenz residieren), nach der Wahl ihr Amt im Unternehmen aufgeben...“³⁴

Doppelämter sind mindestens seit den Beamtenregeln von 1993 verboten. Die zitierten Vorschriften des ZK sind ein Jahrzehnt später ergangen. Das zeigt, wie schwer das Problem zu beseitigen ist. Die Verbote lassen sich überdies nur allzu leicht dadurch umgehen, daß nicht der führende Beamte selbst, sondern an seiner statt Verwandte und Vertraute „ins Meer steigen“.

Dahinter steht ein Grundproblem der chinesischen Gesellschaftsstruktur. Die KP soll die beherr-

schende Rolle im Staat haben und „die Forderungen der Entwicklung fortschrittlicher Produktionskräfte Chinas“ vertreten, Staatsunternehmen sollen die führende Rolle in der Wirtschaft spielen, die Privatwirtschaft soll auch gefördert werden - wie kann man dann führende Unternehmensmanager aus führenden Parteiämtern heraushalten? Müßte man nicht gerade sie in diese Ämter drängen? Aber wie soll man dann eine Marktwirtschaft aufbauen, also unabhängige Wirtschaftseinheiten miteinander konkurrieren lassen, also Wirtschaftsunternehmen aus ihrer Bindung an die Ämter lösen?

Wenn man aber, wie es in der Praxis geschieht, die Wirtschaft mit Partei und Staat doch eng verbindet, ob nun mit Doppelämtern oder auf andere Weise, führt ein solches Konglomerat unweigerlich aus der Marktwirtschaft heraus zu gemütlichen Interessenverbänden, kurz: zu Korruption, über die sich womöglich zunächst niemand beschwert, weil sie scheinbar niemandem schadet, allen nur Gutes bringt.

Ein Beispiel auf unterster, von den vorgenannten Vorschriften, die nur von der Kreisebene aufwärts gelten, gar nicht erfaßter Ebene beschreibt XIAO Tangbiao.³⁵ Im Kreis Huichang (Jiangxi) haben Gemeindebeamte planmäßig Dienstleistungsunternehmen für die Landwirtschaft aufgebaut, die den Bauern neue Techniken und Verfahren zeigen, Bearbeitung und Vermarktung dazu planen, teils übernehmen. Die Unternehmen werden als Kapitalgesellschaften aufgebaut, die Anteile teils von Kreis und Gemeinden, weitgehend aber von diesen Beamten erworben. Die Aktion hat Wohlstand in die Dörfer gebracht, begeistert die Bauern für die Partei, veranlaßt Beamte, obwohl ihnen ihre Stellen vorbehalten wurden, sich dann doch aus den aufgeblähten Gemeindebehörden zurückzuziehen, kurz, macht alle glücklich... Fragt sich nur, warum die Bauern, die heutzutage durchaus mobil genug sind, um sich selbst über neue Möglichkeiten zu unterrichten, solche Firmen nicht auch allein aufbauen können.

Noch bedenklicher sind Berichte über von Gemeinden betriebene „Entwicklungsgesellschaften“ mit Gemeindebeamten als Managern, die vielerorts Grundstücke „entwickeln“ und vermarkten, über welche die Gemeinden verfügen - und die sie gewöhnlich Bauern und anderen Besitzern weggenommen haben.

³² Umgekehrt bemüht sich ja auch der Staat um Talente aus der Wirtschaft, indem er in § 75 Abs. 2 BeamtenG bestimmt, daß Beamtgehälter den entsprechenden Gehältern aus der Wirtschaft angeglichen werden sollen, und für Einsteiger aus der Wirtschaft in § 12 Stellenbesetzungsbestimmungen (Fn. 8) Laufbahnvoraussetzungen streicht.

³³ 下海.

³⁴ 公开选拔党政领导干部工作暂行规定 “等五个法规文件 („Vorläufige Bestimmungen für die öffentliche Auswahl führender Partei- und Regierungskader“ und weitere fünf Rechtsnormen), Peking 2004, S. 45.

³⁵ 肖唐镖 (XIAO Tangbiao), 转型中的中国乡村建设 (Der Aufbau des chinesischen Dorfes im Umbruch), Xi'an 2003, S. 126.