

## BUCHBESPRECHUNGEN

**Katrin Blasek, *Rule of Law in China - A Comparative Approach*, Springer Verlag, Heidelberg/ New York u.a. 2015, ISBN 978-3-662-44621-8, VIII + 80 Seiten.**

Madeleine Martinek<sup>1</sup>

### I. Einführung

Eine der heikelsten Debatten, die seit Jahren zum chinesischen Recht geführt wird, betrifft die Frage, inwieweit die Volksrepublik China (VR China) die immer lauter werdende Forderung nach Rechtsstaatlichkeit im Sinne einer „rule of law“<sup>2</sup> umsetzen kann. Gerade ausländische Investoren kritisieren, dass die in China herrschende unzureichende Rechtssicherheit und Transparenz einem gesunden Investitionsumfeld entgegenstehe. Die Verwirklichung einer „rule of law“ steht aber auch bei den chinesischen Politikern auf der Agenda, sei es um der Korruption entgegenzuwirken, sei es um Rechtssicherheit als Grundlage weiteren wirtschaftlichen Wachstums zu erreichen. Es scheint, als stünde sowohl in der westlichen Hemisphäre wie auch in der VR China das Ziel der Rechtsstaatlichkeit im Vordergrund und als sei es nur eine Frage der Zeit, bis auch in der Volksrepublik das vorherrscht, was viele im Westen als „rule of law“ bezeichnen. Ist der Begriff des Rechtsstaats aber so eindeutig und von einem universalen Verständnis geprägt? Wie kann die VR China im Licht ihrer vielschichtigen Historie, Rechtskultur und der Einparteienherrschaft der Kommunistischen Partei (KPCh) eine „rule of law“ verwirklichen? Hat sie ein ganz eigenes Verständnis von „rule of law“ im Sinne von „rule of law with Chinese characteristics“?

Viele Rechtsstaatsdebatten in Bezug auf China werden ohne eine differenzierte Analyse dieser fundamentalen und brisanten Fragen geführt, was tiefgründige Diskussionen erschwert. Demgegenüber stellt sich Katrin Blasek dieser Herausforderung. In ihrem englischsprachigen Buch „Rule of Law in China - A Comparative Approach“ bearbeitet sie für eine Analyse der allgegenwärtigen Problematik,

ob sich China auf dem Weg in einen Rechtsstaat befindet, auch diese grundlegenden Fragen.

### II. Aufbau

Zunächst mag man vom Umfang des Buches ein wenig überrascht sein: Mit der Rechtsstaatdebatte in China verbindet man ein hoch komplexes Thema, das bereits von vielen Autoren auf Hunderten von Seiten abgehandelt wurde – lang und breit, was vielleicht zu mehr Verwirrung führte als vorher. Katrin Blaseks Werk zur Rechtsstaatdebatte in China nimmt nur knappe 80 Seiten ein. Es ist durchaus eine Kunst, auf einer doch sehr überschaubaren Seitenanzahl ein solch brisantes, vielschichtiges Thema anzugehen. Der Umfang des Buches tut der Tiefgründigkeit der Behandlung des Themas keinerlei Abbruch – im Gegenteil:

Ausgangspunkt ihrer Ausführungen ist das Verständnis des Rechtsstaats aus westlicher Sicht. Schließlich wird der Begriff „rule of law“ auch offiziell von chinesischer Seite im westlichen Duktus benutzt (S. 2)<sup>3</sup>. Um aufzuzeigen, dass der Begriff des Rechtsstaats nicht nur in China mit Unklarheiten behaftet ist, sondern auch in Europa mehr oder weniger ausgeprägte und strenge Formen annimmt, wählt Katrin Blasek mit Deutschland, Frankreich und England drei in ihren geschichtlichen, organisatorischen und normativen Strukturen sehr verschiedene, die Diskussion im Westen jedoch jeweils prägende Staaten aus, anhand derer sie das Verständnis von Rechtsstaatlichkeit untersucht. Sie greift dabei fünf zentrale, einen Rechtsstaat kennzeichnende Merkmale heraus: Gewaltenteilung (separation of power), Vorrang des Gesetzes (supremacy of law), Schutz von Menschenrechten (protection of human rights), Gesetzesbestimmtheit (legal certainty) und Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern (independence of courts and judges). Die drei europäischen Staaten, auf die Katrin Blasek Bezug nimmt, sind doch alle, trotz ihrer Unterschiedlichkeiten im Detail, durch eine ähnliche Auffassung und Verwirklichung des Rechtsstaatskonzepts gekennzeichnet.

Dieses im Einzelnen unterschiedlich akzentuierte, letztendlich aber doch kohärente westliche Verständnis von Rechtsstaatlichkeit bildet die Grundlage für eine nähere Betrachtung der Lage in China. Dabei beleuchtet Katrin Blasek für ihre tiefgrün-

<sup>1</sup> Madeleine Martinek, cand. LL.M. (Chinesisches Recht und Rechtsvergleichung), ist Juristin und Doktorandin bei Herrn Professor Peter-Tobias Stoll im Bereich des chinesischen Rechts sowie wissenschaftliche Hilfskraft am Deutsch-Chinesischen Institut für Rechtswissenschaft der Universitäten Göttingen und Nanjing.

<sup>2</sup> Der von Katrin Blasek verwendete englischsprachige Ausdruck „rule of law“ wird hier als „Rechtsstaat“ bzw. „Rechtsstaatlichkeit“ verstanden.

<sup>3</sup> Katrin Blasek verweist dort auf den gemeinsamen Bericht der Weltbank und des Staatsrats der VR China, wonach einmütig mehr „rule of law“ für China empfohlen wird.

dige und vorurteilsfreie Analyse der chinesischen Rechtslage den geschichtlichen und philosophischen Hintergrund der jahrtausendealten chinesischen Rechtstradition (S. 36–40). Die Einflüsse des Konfuzianismus und der Legisten, das Verständnis des Kaisers als unumstößlicher Herrscher (der dann durch die KPCh ersetzt wird (S. 41)), aber auch die Rezeption ausländischen Rechts zu Beginn des 20. Jahrhunderts sowie die Phase des Rechtsnihilismus unter Mao und der damit einhergehende Aufbau eines Rechtssystems „von Null an“ – diese einzigartigen Turbulenzen der chinesischen Rechtsentwicklung müssen, wie Katrin Blasek verdeutlicht, bei der Rechtsstaatlichkeitsprüfung der heutigen chinesischen Rechtsordnung beachtet und gewürdigt werden.

### III. Inhalt

Im Folgenden werden die wesentlichen Gedanken der Autorin zur Klärung der Frage, inwieweit sich die in Deutschland, Frankreich und England manifestierten Rechtsstaats Elemente auch in China etabliert haben, nachgezeichnet:

#### 1) Gewaltenteilung

Die Gewaltenteilung als Verlagerung der Staatsgewalt auf mehrere Staatsorgane zur Verhinderung von Machtkonzentration und Freiheitsbeschränkung ist bekanntlich als zentraler Bestandteil des Rechtsstaatsprinzips in Deutschland, Frankreich und England anerkannt. Demgegenüber herrscht in der VR China Gewalteneinheit (S. 25). Nicht nur der Nationale Volkskongress (NVK) als das höchste Rechtsetzungsorgan, sondern auch die Verwaltung, also der Staatsrat, ja selbst die Judikative nehmen legislatorische Aufgaben wahr. In der Praxis ist der nicht vom Volk legitimierte Staatsrat der mächtigste Gesetzgeber; er erlässt jährlich Hunderte von Regelungen (S. 28). Das Oberste Volksgericht und die Oberste Staatsanwaltschaft fungieren ebenfalls als Gesetzgeber, indem sie bei Fragen über die Anwendung eines Gesetzes justizielle Interpretationen erlassen, denen Gesetzeswirkung zukommt. Die Vielzahl und Vielfalt von Gesetzgebern, die ein solcher „Gewalteneinheitsstaat“ hervorbringt, führt zu einer schwer überschaubaren Rechtslage (S. 29). Allerdings arbeitet Katrin Blasek heraus, dass diese immense Vielzahl von Rechtsvorschriften keineswegs unbedingt ein Hindernis für einen Rechtsstaat bedeutet (S. 30). Es kommt vielmehr darauf an, ob und inwieweit das Rechtssystem Mechanismen zur Auflösung von Normenkollisionen bereithält und diese Mechanismen auch angewendet werden. Freilich stellt sich dabei das Problem, dass das chinesische Recht keine Rechtsgrundlage für eine gerichtliche Überprüfung von Normen vorsieht (S. 31). Dies

liegt im Wesen der Gewalteneinheit begründet, die wiederum ihren Ursprung im demokratischen Zentralismus hat: Artikel 3 der chinesischen Verfassung (ChinVerf) schreibt vor, dass alle Organe der Staatsverwaltung, alle Staatsorgane der Rechtsprechung und alle Organe der Staatsanwaltschaft von den Volkskongressen ins Leben gerufen werden und ihnen verantwortlich sind. Eine Überprüfung zentralstaatlicher Normen durch separate Institutionen ist von einem Volkskongresssystem dieser Art nicht vorgesehen. Die in der Volksrepublik vorgesehenen Mechanismen zur Auflösung von Normenkollisionen funktionieren systemgemäß kaum.

#### 2) Vorrang des Gesetzes

Der rechtsstaatliche Grundsatz des Vorrangs des Gesetzes bedeutet nach unserem westlichen Verständnis, dass staatliches Handeln nicht gegen Gesetze verstoßen darf. Auch Artikel 5 Abs. 4 ChinVerf sieht die Bindung der Staatsgewalt an Verfassung und Recht vor. Katrin Blasek macht aber darauf aufmerksam, dass dies ein Widerspruch zu der Herrschaft der über dem Recht stehenden KPCh bedeuten kann, ist doch die KPCh Inhaber der höchsten Gewalt, wie es auch aus dem White Paper 2008 hervorgeht (S. 40 f.). Dabei fällt auf, dass das white paper zwei Begriffe durcheinanderbringt: einerseits „Herrschaft des Rechts“, also „rule of law“ im Sinne des Rechtsstaats, und andererseits „Herrschaft durch das Recht“, also „rule by law“. Katrin Blasek kann hier nur mutmaßen, dass es womöglich innerhalb der KPCh verschiedene Stimmen zur Frage des Stellenwerts des Rechts gibt: Herrscht das Recht und setzt es der staatlichen Machtausübung Grenzen oder wird es zur Durchsetzung der parteipolitischen Interessen instrumentalisiert? Eine wirkliche Herrschaft des Rechts würde allerdings, so schlussfolgert Katrin Blasek für den Leser gut nachvollziehbar, den Verlust der Führungsherrschaft der Partei bedeuten und damit Grundfesten des derzeitigen chinesischen Staatssystems erschüttern. Zumindest aus westlicher Sicht kann beides – supremacy of law und Führungsanspruch der KPCh – nebeneinander nicht funktionieren (S. 44).

#### 3) Schutz von Menschenrechten

Der Schutz von Menschenrechten wird in rechtsstaatlichen Ländern wie Deutschland, Frankreich und England als eine Selbstverständlichkeit betrachtet. Anders verhält es sich jedoch in der VR China, was bekanntlich immer zu Kontroversen führt. Chinesische Politiker und Unternehmer begründen den mangelnden Schutz von Menschenrechten häufig damit, dass die Chinesen traditionell von ganz anderen Wertvorstellungen geprägt seien. Dem hält Katrin Blasek entgegen, dass auch

bedeutende Nachfolger von Konfuzius, nämlich Mengzi und Xunzi, dem Menschen von Geburt an zustehende ethische Werte, wie Menschlichkeit, Gerechtigkeit und Moral zuschreiben, also durchaus ein Verständnis für Menschenrechte erkennen lassen (S. 49). Allerdings ist dabei zu bedenken, dass in dem Herrschaftssystem der KPCh schwerlich Raum bleibt für unsere im Westen herrschende Grundidee, wonach alle Menschen frei und gleich in Würde und Rechten sind. Denn die Partei hat nicht zum Ziel, die größtmögliche individuelle und politische Freiheit der Bürger, sondern die effektive Durchsetzung ihrer politischen Pläne zu sichern (S. 51). Wenn auch die Menschenrechte in der chinesischen Verfassung erwähnt werden, so lassen sie sich doch nicht als einklagbare Abwehrrechte gegenüber dem Staat verstehen.<sup>4</sup>

#### 4) Gesetzesbestimmtheit

Katrin Blasek arbeitet sodann die fundamentale Verschiedenheit der Rechtsetzungsmentalität in China im Vergleich zu derjenigen in Deutschland, Frankreich und England heraus. Der für unser Rechtsstaatsverständnis konstitutive Bestimmtheitsgrundsatz verlangt präzise und eindeutige Regelungen, damit der Bürger die Rechtsfolgen vorhersehen kann. Chinesische Rechtsnormen sind oft eher vage und unscharf formuliert. Indes dient die oft unklare, mehrdeutige chinesische Gesetzesprache dazu, die regionale Vielfalt des Landes flexibel und anpassungsfähig einzufangen (S. 56). Katrin Blasek hebt hervor, dass bei der Formulierung von chinesischen Gesetzen ein zweifacher Ansatz verfolgt wird: Die primäre Gesetzgebung mit ihren zentralstaatlichen Regelungen wird durch eine vage, schwammige Gesetzessprache beherrscht, wohingegen die lokalen Regelungen eher konkrete und prägnante Rechtsnormen enthalten, um den spezifischen situativen Gegebenheiten Rechnung zu tragen (S. 55). Schon während der Reform- und Öffnungspolitik galt es, schnell auf die gesellschaftlichen und ökonomischen Veränderungen zu reagieren und vor Erlass eines Gesetzes zunächst ausreichend Erfahrungen zu sammeln. Eine solche experimentelle legislative Technik bedingt geradezu ein gewisses Maß an Unvorhersehbarkeit und rechtlichen Grauzonen (S. 57 f.).

#### 5) Unabhängigkeit der Gerichte und Richter

Als ein weiteres zentrales Element des Rechtsstaatsprinzips versteht man im Westen die Gewährung gerichtlichen Rechtsschutzes durch eine unabhängige Gerichtsbarkeit. Gemäß Artikel 126

ChinVerf sind Gerichte von staatlicher oder privater Einflussnahme unabhängig. Dieser Grundsatz steht in einem auffallenden Gegensatz zur alltäglichen Gerichtspraxis, die Katrin Blasek als ehemals in China tätige Rechtsanwältin und aufgrund regelmäßiger Austauschprogramme mit chinesischen Richtern aus eigener Anschauung beschreiben kann. Das Gerichtssystem ist eng mit dem politischen System verwoben (S. 68 ff.). Eine sachliche und persönliche Unabhängigkeit der Richter kann sich aus verschiedenen Gründen, die Katrin Blasek sehr eindrucksvoll beschreibt, nicht herausbilden (S. 67 ff.). Am Rande sei hier erwähnt, dass zur Verbesserung insbesondere der fachlich-methodischen Ausbildung angehender chinesischer Richter eine zweijährige praktische Ausbildung beispielsweise vom ehemaligen Richter des Obersten Volksgerichts, Jiang Huiling, vorgeschlagen wird (S. 72).

#### IV. Ergebnisse und Fazit

Katrin Blasek kommt in ihrer höchst eindrucksvollen und bemerkenswerten Studie zu dem Schluss, dass das Rechtsstaatsverständnis in den untersuchten Ländern erheblich voneinander differiert, was vor allem in den unterschiedlichen geschichtlichen und politischen Entwicklungen begründet liegt. Die Hauptbedeutung der „rule of law“ im Westen liegt in der Gewährleistung von Freiheit und Gleichheit der Menschen. In der VR China hingegen zielt die „rule of law with Chinese characteristics“ darauf ab, die ökonomischen und gesellschaftlichen Entwicklungen voranzutreiben und Stabilität durch Macht-sicherung der Partei zu erreichen (S. 77). Das im Westen vorherrschende Rechtsstaatsverständnis ist mit dem Alleinherrschaftsanspruch der KPCh nicht vereinbar.

Das Buch überzeugt vor allem durch seinen übersichtlichen Aufbau und seine klare Gedankenführung: Die Autorin verstrickt sich nicht in abstrakten Theorien zum Begriff des Rechtsstaats und vermeidet langatmige theoretische Ausführungen. Sie greift die für das westliche Rechtsstaatskonzept wesentlichen Elemente heraus und verknüpft die theoretischen Eigenheiten des chinesischen Rechtssystems mit anschaulichen Erfahrungen aus der chinesischen Rechtspraxis. Das Buch eignet sich daher für eine breitere Leserschaft: Denjenigen, die sich bereits intensiv mit dieser komplexen Materie befasst haben, sei das Werk von Katrin Blasek empfohlen, um die eigenen Gedanken zur „rule of law“ in der VR China zu ordnen und manche Unklarheiten zu beseitigen. Es ist aufgrund seines lebendigen Stils und seiner klaren Struktur auch hervorragend für Studenten geeignet, die einen ersten Einblick in das Thema erhalten möchten und mit dem chinesischen Recht noch nicht sehr vertraut sind. Schließlich

<sup>4</sup> Katrin Blasek bezeichnet das Konzept der Grundrechte in der VR China als „obligation-based“.

kann es politischen und anderen Entscheidungsträgern eine große Hilfe sein, die unterschiedlichen Systeme, ihre Entwicklungen und Ziele und die damit einhergehenden politischen Bekundungen richtig einzuordnen.

Der Autorin muss für ihren fulminanten Beitrag zur Versachlichung und Differenzierung der Rechtsstaatsdebatte Anerkennung und Dank ausgesprochen werden. Wer sich in der europäisch-chinesischen Debatte engagieren möchte, wird aus diesem fundamentalen Werk von Katrin Blasek nachhaltig Gewinn ziehen.