

Beschlagnahme einer wissenschaftlichen Monografie durch das Flughafenzollamt Peking – Anmerkung zum Wandel des chinesischen Verwaltungsrechts

Björn Ahl*

I. Sachverhalt

Am 04.08.2002 durchsuchte das Zollamt am Flughafen Beijing das Gepäck des aus Hongkong einreisenden Rechtsanwalts *ZHU Yuantao*¹ und beschlagnahmte dabei vorläufig die Monografie des Historikers *GAO Hua* mit dem Titel „Wie die rote Sonne aufging – Ursachen und Auswirkungen der Ausrichtungskampagne von *Yan'an*“². Der Autor ist Professor für Geschichte an der Universität *Nanjing* und beschäftigt sich in seiner parteigeschichtlichen Publikation kritisch mit der ersten sogenannten „Ausrichtungskampagne“ von *Yan'an* (1942-44).³ Das Buch erschien im Jahr 2000 bei einem *Hongkonger* Verlag.

Die vorläufige Beschlagnahme des Buches wurde Herrn *ZHU* erst nach mehrmaligem Nachfragen vom Zollamt quittiert. Nach mehreren telefonischen Kontakten mit dem Zollamt, bei denen ihm nahegelegt wurde, die Beschlagnahme zu akzeptieren, um weitere Maßnahmen der Verwaltungsvollstreckung zu verhindern, erhielt Herr *ZHU* am 09.10.2002 ein „Informationsschreiben über die Verwaltungsstrafe“.⁴ Danach habe er bei der Einreise ein Buch bei

sich geführt, dessen Einfuhr verboten sei. Nach dem Gesetz sei das Buch mittels der Maßnahme der Verwaltungsstrafe zu beschlagnahmen. Daraufhin unterbreitete Herr *ZHU* dem Zollamt zur Berücksichtigung bei der Entscheidung über den Erlass der Verwaltungsstrafe die folgenden Ansichten: Das Buch stelle ein ernstes wissenschaftliches Werk dar. Der Autor sei aufgrund dieser wissenschaftlichen Leistung zum Professor der historischen Fakultät der Universität *Nanjing* berufen worden. Das Buch sei beim Verlag der *Hongkonger* Universität für Chinesisch erschienen und nicht bei einem Verlag, der gegenüber dem chinesischen Staat oder der Partei Vorurteile hege. Die wissenschaftliche Abhandlung basiere auf Materialien, die alle in der Volksrepublik veröffentlicht worden seien, nicht auf ausländischen oder unter Verschluss gehaltenen Quellen.

II. Verwaltungsstrafbeschluss

Am 17.12.2002 erhielt Herr *ZHU* den Beschluss über die Verwaltungsstrafe. Danach sei das widerrechtlich eingeführte Buch aufgrund von § 82 Abs. 1 des Zollgesetzes⁵ und §§ 3 Abs. 2, 5 Abs. 1 der Ausführungsvorschriften der im Zollgesetz bestimmten Verwaltungsstrafen⁶ beschlagnahmt worden. Herr *ZHU* entschloss sich, gegen diesen Beschluss zu klagen. Gegenüber einem Journalisten begründete er dies damit, dass eine solche Klage verfassungsrechtliche Bedeutung habe. Ein wichtiger Bestandteil des auf dem 16. Parteitag beschlossenen „Aufbaus einer politischen Zivilisation“, sei der Aufbau eines Rechtssystems. Dieses Rechtssystem enthalte ein wichtiges Prinzip, wonach jegliches Handeln eines Verwaltungsorgans einer gesetzlichen Grundlage bedürfe. Bisher hätten Personen, die Bücher nach China einführen, keine Möglichkeit in Erfahrung zu bringen, auf welche Bücher sich das Einfuhrverbot bezieht.⁷

III. Erstinstanzliches Urteil

Herr *ZHU* erhob Klage mit den Anträgen, den Beschluss des Flughafenzollamts über die Verwaltungsstrafe aufzuheben, die Rückgabe des Buches anzuordnen sowie dem beklagten Flughafenzollamt die Prozesskosten aufzuerlegen. Am 24.02.2003 fand die mündliche Verhandlung vor der Verwaltungs-

* Stellvertretender Direktor am Institut.

¹ 朱元涛. Die Darstellung des Falles beruht auf drei Zeitungsartikeln, die am 15.10.2003 in der *Zhongguo Jingji Shibao* (中国经济时报), am 16.09.2003 in der *Minzhu yu Fazhi Shibao* (民主与法制时报) und am 22.09.2003 in der *Xinmin Zhoukan* (新民周刊) erschienen sind.

² 高华, 红太阳是怎样升起的一延安整风运动的来龙去脉, 香港中文大学出版社 (2000).

³ Vgl. zu den Ausrichtungsbewegungen der Kommunistischen Partei *Brunhild Staiger/Stefan Friedrich/Hans-Wilm Schütte*, Das große China Lexikon (2003), S. 45 f.

⁴ 行政处罚告知单; nach § 31 des Verwaltungsstrafgesetzes (行政处罚法) vom 17.3.1996, in: Gesetzessammlung (法规汇编) 1995-1999, S. 417 ff. muss die Verwaltungsbehörde vor dem Erlass eines Beschlusses über eine Verwaltungsstrafe dem Betroffenen die Tatsachen und Gründe für die Auferlegung der Verwaltungsstrafe mitteilen. § 32 berechtigt den

Betroffenen, daraufhin der Behörde Darlegungen und Rechtfertigungen zu unterbreiten. Die Behörde ist zur Anhörung und Überprüfung der vom Betroffenen vorgebrachten Tatsachen verpflichtet.

⁵ Zollgesetz (海关法) vom 22.01.1987, in: Gesetzessammlung (法规汇编) 1987, S. 545.

⁶ Ausführungsvorschriften der im Zollgesetz bestimmten Verwaltungsstrafen (海关法行政处罚实施细则) vom 01.07.1987, in: Gesetzessammlung (法规汇编) 1987, S. 561 ff.

⁷ *Xinmin Zhoukan* (新民周刊) vom 22.09.2003.

kammer des 2. Mittleren Volksgerichts der Stadt Beijing statt. Der Kläger ZHU trug vor, dass die Bestimmungen über die Behandlung von mitgeführten oder per Post geschickten Drucksachen, Bild- und Tonträgern durch den Zoll⁸ in § 4 die Einfuhr von Drucksachen, Bild- und Tonträgern mit Inhalten verbieten, welche (1) Bestimmungen der Verfassung der Volksrepublik China angreifen; die geltenden politischen Richtlinien des Staates diffamieren; die Führer der Kommunistischen Partei Chinas oder des Staates verunglimpfen; die zum Umsturz und der Zerstörung der Volksrepublik China aufhetzen; die eine Spaltung der Nation hervorrufen; die „zwei China“ oder die Unabhängigkeit Taiwans propagieren; welche (2) konkrete pornografische Handlungen beschreiben; welche (3) feudalistischen Aberglauben, Mord oder Gewalt propagieren sowie (4) andere Inhalte, die für Politik, Wirtschaft, Kultur oder Moral der Volksrepublik China schädlich sind. Nach eigener Beurteilung der Tatsachen und Auslegung der einschlägigen Zollvorschriften handle es sich bei dem Buch, das ein ernstes wissenschaftliches Werk darstelle, offensichtlich nicht um ein Druckerzeugnis mit einem in § 4 aufgeführten verbotenen Inhalt.

Der Kläger trug weiter vor, dass der Autor sich lange mit der Erforschung der Geschichte der Partei beschäftigt und viele wissenschaftliche Aufsätze veröffentlicht habe. Die Ausrichtungskampagne von Yan'an, die vor mehr als 60 Jahren stattgefunden habe, sei sowohl Gegenstand wissenschaftlicher Forschung als auch Lehrmaterial für Parteimitglieder. Das beklagte Zollamt legte dem Gericht das beschlagnahmte Buch, den Untersuchungsbericht des Flughafenzollamtes über den Inhalt des Buches sowie eine schriftliche Antwort der Zentralen Aufsichtsabteilung für Zollfragen⁹ vor. Der von einem Angestellten des Flughafenzollamtes erstellte Bericht kam zu dem Ergebnis, dass der Inhalt des Buches MAO Zedong und die MAO Zedong-Ideen verneine. Der Autor komme zu dem Schluss, eine Reihe von Kampagnen sei alleinige Folge der „Alleinherrschaft des Sekretärs“ gewesen, er habe sich bei innerparteilichen Flügelkämpfen in Widerspruch zu sich selbst gesetzt. MAO werde angegriffen als extrem stolz und rachsüchtig. Die MAO Zedong-Ideen kopierten nach Ansicht des Autors teilweise Althergebrachtes und seien eine Mischung aus Leninismus, Stalinismus und chinesischer Tradition. Das

Buch negiere die Ausrichtungskampagne von Yan'an. Die schriftliche Antwort der Zentralen Aufsichtsabteilung für Zollfragen vom 19.11.2002 stellt lapidar fest, dass die Aufsichtsbehörde der Beschlagnahme des Buches zustimme.

Der Kläger führte demgegenüber aus, dass der Untersuchungsbericht keine ausreichende Grundlage sei, um die Einfuhr des Buches zu verbieten. Wenn ein Wissenschaftler etwa zehn Jahre Forschungsarbeit in ein Buch investiere, könne nicht ein Zollangestellter in ein paar Sätzen diese Arbeit zunichte machen. Der Beklagte müsse entsprechende historische Fakten anführen, um auf deren Grundlage Fehler des Buches nachzuweisen, die dann zu einem Einfuhrverbot führen könnten. Erst dann würde der Beklagte eine Haltung an den Tag legen, die den Grundsätzen des „die Wahrheit in den Tatsachen suchen“ und der objektiven Gerechtigkeit entspräche. Es sei zu bezweifeln, dass ein Zollamt die Autorität und ein Angestellter des Zollamtes die wissenschaftliche Qualifikation besitze, das in Rede stehende Werk zu begutachten. Was die schriftliche Antwort der Zentralen Aufsichtsabteilung für Zollfragen angehe, so dürfe diese nicht als Grundlage für ein Einfuhrverbot des Buches dienen, da es sich dabei um den Verwaltungsakt eines übergeordneten Organs handle, der gerichtlich überprüft werden könne. Das Buch sei als Titel auch auf der Homepage der historischen Fakultät der Universität Nanjing aufgeführt. Der wissenschaftliche Wert sei also nicht zu leugnen. Ferner habe der Kläger das Buch nicht über die Grenze „geschmuggelt“, da dazu ein vorsätzliches Handeln erforderlich gewesen sei. Es habe für den Kläger aber keine Hinweise auf ein Verbot des in Rede stehenden Buches geben können, zumal der Autor ein anerkannter Professor sei. Deshalb habe der Kläger nicht vorsätzlich gehandelt.

Das beklagte Zollamt entgegnete, dass es einen Grund geben müsse, warum das Buch in Hongkong verlegt worden sei. Das Buch sei politisch schädlich und dessen Einfuhr müsse deshalb verboten werden.

Am 19.06.2003 wurde das Urteil verkündet. Das Gericht wies die Klage des Herrn ZHU gegen das Flughafenzollamt ab. Das Zollamt sei zuständig für die Überprüfung des Reisegepäcks und für die Prüfung und Entscheidung, ob es sich bei einer mitgeführten Drucksache um eine solche handle, deren Einfuhr in die VR China verboten sei. Nach der vorübergehenden Beschlagnahme des Buches habe das Zollamt bei der Zentralen Aufsichtsabteilung für Zollfragen um eine Anweisung gebeten und habe entsprechend der Anweisung gehandelt. Die Be-

⁸ Bestimmungen über die Behandlung von mitgeführten oder per Post geschickten Drucksachen, Bild- und Tonträgern durch den Zoll (海关对个人携带和邮寄印刷品及音像制品进出境管理规定) vom 10.07.1991, in: Amtsblatt des Staatsrats 1991, S. 1230.

⁹ 海关总署监管司.

hörde habe dabei in einem rechtmäßigen Verfahren die Gesetze korrekt angewendet.

IV. Berufungsurteil

Am 25.06.2003 legte der Kläger beim Oberen Volksgericht der Stadt Beijing gegen das Urteil des Mittleren Volksgerichts Berufung ein. Diese begründete er damit, dass das Gericht nicht die materiellrechtliche Frage beantwortet habe, woraus sich das Einfuhrverbot für das Buch ergebe. Das Obere Volksgericht verkündete am 08.09.2003 das Urteil, in dem es das Urteil des Mittleren Volksgerichts und den Beschluss über die Verwaltungsstrafe des Zollamts vom 17.12.2002 aufhob. Das Gericht stützte die Aufhebung auf § 54 Abs. 2 lit. b des Verwaltungsprozessgesetzes.¹⁰ Danach hebt das Gericht einen Verwaltungsakt auf, wenn Gesetze oder Rechtsvorschriften fehlerhaft angewendet wurden. Nach Auffassung des Gerichts habe eine fehlerhafte Anwendung des Verwaltungsstrafgesetzes vorgelegen. Gemäß § 39 Abs. 1 Nr. 2 des Verwaltungsstrafgesetzes muss der Beschluss über die Verwaltungsstrafe die Tatsachen und Beweise bezüglich der Verletzung von Gesetzen, Verwaltungsrechtsbestimmungen oder Verwaltungsvorschriften darlegen. Das Zollamt habe in dem Beschluss nicht konkret dargelegt, welche Vorschrift der Bestimmungen über die Behandlung von mitgeführten oder per Post geschickten Drucksachen, Bild- und Tonträgern durch den Zoll durch die Einfuhr des Buches verletzt werde.

V. Stellungnahme

Das letztinstanzliche Urteil des Oberen Volksgerichts der Stadt Beijing gehört gewiss zu den ersten Urteilen, in denen ein Bürger in einem politisch so sensiblen Bereich wie der Geschichte der Kommunistischen Partei gegenüber der Verwaltung obsiegt hat. Da bisher faktisch keine Presse- und Wissenschaftsfreiheit im Umgang mit der Parteigeschichte existiert, überrascht dieses Ergebnis, auch wenn die den Kläger beschwerende Maßnahme wegen eines formellen Fehlers des Verfahrens aufgehoben wurde und nicht aufgrund einer abweichenden inhaltlichen Beurteilung des Buches durch das Gericht. Das aufhebende Urteil stützt sich allein auf die Verletzung der Begründungspflicht seitens der Verwaltung. Die Begründungspflicht ist aber nicht gering zu schätzen, da sie nach westlichem Verfassungsverständnis ein wesentlicher Bestandteil des rechtsstaatlichen Verfahrens, Ausdruck von

Verfahrensfairness sowie eine unverzichtbare Voraussetzung für effektiven Rechtsschutz ist.¹¹ Die Begründungspflicht des § 39 Abs. 1 Nr. 2 des Verwaltungsstrafgesetzes zeigt auch, dass die Verhängung einer Verwaltungsstrafe eine Rechtsgrundlage voraussetzt. Allerdings ist lediglich für die Verhängung von Verwaltungshaft ein formelles Gesetz erforderlich (§ 9 Abs. 2 Verwaltungsstrafgesetz).¹²

Der vom Gericht beschrittene Weg verdeutlicht die fortschreitende gesetzliche Ausgestaltung des chinesischen Verwaltungsverfahrens¹³ und die Kompetenz der Gerichte, Verwaltungsakte aufgrund formeller Mängel aufzuheben. Er ermöglicht dem Gericht zudem, die Auseinandersetzung mit politisch sensiblen materiellrechtlichen Fragen zu vermeiden.

Für eine angemessene Beurteilung und Einordnung dieser Gerichtsentscheidung in die neueren Entwicklungen im chinesischen Verwaltungsrecht ist das marxistisch-leninistische Verfassungsverständnis zu rekapitulieren, das in seiner ursprünglichen Form für die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung keinen Raum lässt: Im Vergleich zum Rechtsstaat, in dem das Primat des Rechts in einer Begrenzung und Kanalisierung des politischen Prozesses zum Ausdruck kommt, gilt im „sozialistischen Staat der demokratischen Diktatur des Volkes“¹⁴ das Primat der Politik. Das Recht gilt lediglich im Rahmen der politischen Zweckmäßigkeit. Das Primat der Politik kommt in der Lehre von der führenden Rolle der Kommunistischen Partei, dem Instrumentalcharakter des Rechts und der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ zum Ausdruck. Ihre führende Rolle leitet die Partei aus ihrem Erkenntnismonopol ab, das sie aufgrund der Einsicht in die „objektiven Gesetze der gesellschaftlichen Entwicklung“ in Anspruch nimmt.¹⁵ Das Führungsmonopol

¹¹ Vgl. Ferdinand Kopp/Ulrich Ramsauer, *Verwaltungsverfahrensgesetz* (2000), § 39 Rn. 4 f.

¹² § 8 Nr. 5 des Gesetzgebungsgesetzes (立法法) vom 15.03.2000, in: *Gesetzessammlung (法规汇编)* 2000, S. 1, sieht vor, dass der Entzug politischer Rechte und Zwangsmaßnahmen zur Beschränkung der persönlichen Freiheit der Bürger sowie Verwaltungsstrafen nur durch Gesetz, d.h. durch den Nationalen Volkskongress oder seinen Ständigen Ausschuss geregelt werden dürfen. Hinsichtlich dieser Materien darf auch keine Ermächtigung des Staatsrats zur Rechtssetzung erfolgen. Vgl. Robert Heuser, *An den Grenzen des Wandels: Zum chinesischen Gesetzgebungsgesetz*, in: Mahulena Hofmann/Herbert Küpper (Hrsg.), *Kontinuität und Neubeginn* (2001), S. 62 ff.

¹³ Vgl. zuletzt das Verwaltungsgenehmigungsgesetz (中华人民共和国行政许可法) vom 27.08.2003, in: *Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des NVK* 2003, S. 439 ff.; *Besprechung und Übersetzung* in: *Newsletter* 2003, S. 199-207, S. 236-253.

¹⁴ Art. 1 Abs. 1 der chinesischen Verfassung.

¹⁵ Die chinesische Verfassung von 1975 brachte den Grundsatz der Parteiführung deutlich darin zum Ausdruck, dass sie den Nationalen Volkskongress als Machtorgan unter der Führung der Kommunistischen Partei bezeichnete (Art. 16) und die Streitkräfte dem Vorsitzenden des Zentralkomitees der Partei unterstellte (Art. 15). In der

¹⁰ *Verwaltungsprozessgesetz (行政诉讼法)*, vom 04.04.1989 in: *Gesetzessammlung (法规汇编)* 1989, S. 1.

der Partei lässt eine Gewaltenteilung nicht zu. Die Verfassung sieht auch keine Gewaltenteilung mit einer wechselseitigen Kontrolle der drei Staatsgewalten, sondern ein Volkskongresssystem vor, in dem alle Staatsorgane von den Volkskongressen geschaffen und beaufsichtigt werden.¹⁶ Die Funktion der Behörden und Gerichte ist daher auf die Ausführung von Rechtsakten der Volkskongresse beschränkt.

Eines der wichtigsten Instrumente zur Durchsetzung der Politik der Partei ist das Recht, das nach politischen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten gesetzt und angewandt werden muss. Das antithetische Begriffspaar der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ ist eine rechtsdogmatische Ausformung dieses instrumentalen Rechtsverständnisses. Es geht um die Bindungswirkung des Rechts, d.h. um die strikte Einhaltung der Gesetze und anderer Rechtsnormen einerseits, um die politische Zweckmäßigkeit der Rechtsanwendung, d.h. um Parteilichkeit und die Übereinstimmung mit den Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung andererseits. Welchem Element bei der Rechtsanwendung der Vorrang eingeräumt wird, bestimmt sich wiederum nach der aktuellen Parteipolitik.¹⁷

Der wichtigste Aspekt der gegenwärtigen Parteipolitik ist die Entwicklung der sozialistischen Marktwirtschaft. Sie verlangt zunehmend nach für alle Marktteilnehmer verbindlichen Regeln und nach einer berechenbaren Rechtsordnung. Deshalb hat sich während des letzten Jahrzehnts eine - von der Partei gesteuerte - Abkehr von der „sozialistischen Gesetzlichkeit“ im oben geschilderten Sinn vollzogen. Die chinesische Verwaltungsrechtswissenschaft versucht, ein modernes Verwaltungsrecht als ein „Recht der Machtkontrolle“ zu konzipieren.¹⁸ Der Rechtsstaat wird nicht mehr pauschal als „bürgerliche Konzeption“ verworfen, sondern von der chinesischen Rechtswissenschaft als eine „Errungenschaft der Menschheit“ bezeichnet und von ihr auch nach westlichem Verständnis gedeutet.¹⁹ Staatlicherseits wird der „sozialistische

Rechtsstaat“ als Entwicklungsziel propagiert, das im Jahr 1999 in die Verfassung aufgenommen wurde.²⁰ Die immer dichtere Normierung des Verwaltungshandelns durch die rechtliche Ausgestaltung der Handlungsformen und des Verfahrens lassen der „Parteilichkeit“ der Rechtsanwendung zunehmend weniger Raum. Der Begriff des „sozialistischen Rechtsstaats“ ist also kein neues Etikett der „sozialistischen Gesetzlichkeit“. Vielmehr „...zeigt die Entwicklung des Chinesischen Verwaltungsrechts eine Tendenz, die in der „Gewaltenteilung“ angelegten Mechanismen der Trennung und Verflechtung der Staatsfunktionen auf das chinesische Anliegen der Machtkontrolle zu übertragen. Das Wesen der unter den Bedingungen einer „führenden Partei“ erfolgenden chinesischen Hinwendung zum Rechtsstaat scheint darin zu liegen, dass Strukturen der Gewaltenteilung nicht der Entwicklung des Verwaltungsrechts vorausgehen, sondern sich bis zu einem gewissen Grade im Zuge von dessen Entstehung herausbilden.“²¹

Die Entscheidung macht deutlich, wie weit der Prozess der Herausbildung von Strukturen der Gewaltenteilung gleichsam „von unten“ fortgeschritten ist und zeigt, dass ein für die Überprüfung von Verwaltungshandeln zuständiges Gericht in einem System ohne verfassungsrechtlich verankerte Gewaltenteilung auch in einem Fall, der potenziell eine Bedrohung für die Legitimation der Partei darstellt, bei professioneller anwaltlicher Vertretung und geschickter Einbeziehung der Medien zu einem Urteil gelangen kann, wie es in Systemen mit Gewaltenteilung zu erwarten gewesen wäre. Freilich lässt das Urteil nicht erkennen, inwieweit die Ergebnisse vorausgegangener parteiinterner Untersuchungen des Buches und des Autors dem für den Kläger positiven Ausgang des Verfahrens den Weg geebnet haben.

trative Law Reform and Rule of Law in the People's Republic of China, in: Berkeley Journal of International Law 19 (2001), 161

²⁰ Generalsekretär Jiang Zemin gab 1997 auf dem 15. Parteikongress bekannt, dass China auf der Grundlage von Gesetzen regiert werden solle. Art. 5 Absatz 1 der am 15.03.1999 revidierten Verfassung lautet: „Die Volksrepublik China führt das Prinzip des Regierens des Staates gemäß dem Recht (依法治国) durch und errichtet einen sozialistischen Rechtsstaat (社会主义法治国家).“

²¹ Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2002) (2003), S. 133.

geltenden Verfassung von 1982 wird auf die Führungsrolle der Partei nur in der Präambel eingegangen.

¹⁶ Art. 3 Abs. 3 der chinesischen Verfassung.

¹⁷ Georg Brunner, Die Funktionen der Verfassung in den sozialistischen Staaten im Spiegel der neueren Verfassungsgebung, in: Friedrich-Christian Schroeder/Boris Meissner (Hrsg.), Verfassungs- und Verwaltungsreformen in den sozialistischen Staaten (1978), 37 ff; Ferdinand Kopp, Das Verfassungsverständnis in den sozialistischen Staaten, in: Recht und Staat (1972), 573 ff.

¹⁸ Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2002) (2003), S. 41 ff.

¹⁹ Vgl. Albert Chen, Toward a Legal Enlightenment: Discussion in Contemporary China on the Rule of Law (1999), 125-165; Randall Peerenboom, Globalization, Path Dependency and the Limits of Law: Adminis-