

Durchsetzung, Ausnutzung und Umgehung von Rechtsnormen in China

Jörg-Michael Scheil¹

Abstract

Der Beitrag betrachtet das schon vielfach konstatierte Auseinanderfallen von geschriebenem Recht und der Rechtswirklichkeit in der Volksrepublik China unter einem neuen Blickwinkel. Ausgehend von einer Gegenüberstellung von Umfrageergebnissen zur Rechtsbefolgung mit Beispielen aus der Rechts- und Wirtschaftspraxis wird dargestellt, wie die sowohl von staatlichen Akteuren als auch von Bürgern stets verbal bekundete Befolgung einer strengen Regelbindung (Normverletzung) in der Wirklichkeit allzu häufig opportunistischen Strategien des Einzelnen weicht. Hierbei untersucht der Verfasser die Bereiche der Durchsetzung, Ausnutzung und Umgehung von Rechtsnormen vor dem Hintergrund des Wegfalls traditionell gewachsener gesellschaftlicher Mechanismen zur Gewährung von Rechtskonformität und den unterschiedlichen staatlichen Versuchen der Etablierung einer in diese Lücke stoßenden sozialen Kontrolle. Er konstatiert hierbei grundlegende Widersprüche historischen, kulturellen, politischen und rechtlich institutionellen Ursprungs, die in eine hohe Erwartung gegenüber dem Staat zur regulatorischen Problemlösung münden, welche allerdings auf eine – ebenfalls gründlich analysierte – geringe Normakzeptanz durch den Bürger trifft. Abschließend werden mögliche Erklärungsansätze für die vorgefundenen Ergebnisse dargelegt sowie ein Ausblick zu den Erfolgchancen der neuesten staatlichen Versuche der Sozialkontrolle gewagt.

“上有政策，下有对策”

„Für jede Maßnahme von oben gibt es eine Gegenmaßnahme von unten“

Einleitung

Ende der 1980er Jahre hatte ich Gelegenheit, an einem Blockseminar von Prof. Münzel zum chinesischen Recht an der Universität Göttingen teilzunehmen und einen Seminarvortrag zu übernehmen, für den Herr Prof. Münzel mir einige chinesische Aufsätze und Zeitungsartikel zur Verfügung stellte. Diese stellten dar, wie Bauern in der Nähe von Beijing im Rahmen sog. dörflicher Übernahmeverträge von lokalen Kadern übervorteilt und ihrer gesetzlich und vertraglich vorgesehenen Rechte beraubt bzw. zu überhöhten Abgaben gepresst wurden. Es war das erste Mal, dass ich mich mit dem Auseinanderklaffen von geschriebenem Recht und Rechtswirklichkeit in China beschäftigen konnte, und das Thema muss wohl, in Verbindung mit eigenen späteren Erfahrungen bei der Tätigkeit in China, einen bleibenden Eindruck hinterlassen haben, denn ich bin später häufiger zu dieser Thematik zurückgekehrt, und ich möchte auch in diesem Beitrag dieser Frage etwas weiter nachgehen.

Die Feststellung, dass es häufig eine Diskrepanz zwischen geschriebenem Recht und seiner Verwirklichung gibt, ist einer der oft bemühten Gemeinplätze in der Literatur zur rechtlichen Situation in China. Weniger untersucht wurde die Frage, warum in einem System, in dem eine solche Diskrepanz vorherrscht, trotzdem so ausdauernd die Bedeutung der Rechtstreue bekundet wird, und zwar nicht nur auf der

staatlichen Seite, sondern auch von Bürgern und Unternehmen. Der vorliegende Beitrag untersucht, wie sich aufgrund bestimmter Voreinstellungen der Akteure auf der staatlichen Seite und der Seite der Bürger und Unternehmen Formen der Interaktion herausgebildet haben, bei denen die verbalen Bekundungen oft nicht mit dem tatsächlichen Verhalten übereinstimmen, und bei denen statt einer strengen Regelbindung auf beiden Seiten opportunistische Strategien angewandt werden.

Die Darstellung gliedert sich in die Bereiche der Durchsetzung (Teil I), der Ausnutzung (Teil II) und der Umgehung von Rechtsnormen (Teil III). Sie soll zu jedem Aspekt einige Besonderheiten der jüngsten chinesischen Rechtswirklichkeit behandeln. Im letzten Teil (IV) werden mögliche Erklärungsansätze für die vorgefundenen Phänomene angesprochen, die allerdings im Rahmen dieses Beitrages nicht abschließend oder mit einem Anspruch auf Vollständigkeit diskutiert werden können. Es soll aber ein erster und vorläufiger Ansatz für ein Modell vorgestellt werden, das die verschiedenen Faktoren ins Verhältnis setzt.

Nachdem traditionell gewachsene Mechanismen zur autonomen Gewährung von Rechtskonformität und sozialer Ordnung in der chinesischen Gesellschaft weitgehend nicht mehr zur Verfügung stehen (I.1), wurde in den letzten Jahrzehnten auf eine starke staatliche Sozialkontrolle gesetzt (I.2). Diese basiert jedoch auf einem instrumentellen Rechtsverständnis, kann teilweise mit anderen politischen Zielen wie der Gewährleistung von gesellschaftlicher Stabilität konkurrieren (I.3) und verläuft häufig selektiv oder in Form von zeitlich begrenzten Kampagnen (I.4). Auf anhaltende Missstände wird mit Wiederholungs- oder Bekräftigungsvorschriften reagiert (I.5). In letzter Zeit bildet sich mit dem Social Credit System ein neuer

¹ Dr. iur., Rechtsanwalt, Partner der Sozietät Schulz Noack Bärwinkel, Shanghai.

umfassender und weitgehender Ansatz der Sozialkontrolle mit technischen Mitteln heraus (I.6).

Die Ausnutzung von Rechtsnormen (II.) stellt ein opportunistisches Verhalten Einzelner dar, die in Abweichung vom eigentlichen Regelungszweck Sonder Vorteile aus der Anwendung bestimmter Vorschriften anstreben. Es zeigen sich Trittbrettfahrerphänomene.

Auf der Seite der Adressaten von Rechtsnormen belegen Umfrageergebnisse eine stark ausgeprägte Normvertretung (III.1). Diese geht einher mit weitgehenden Erwartungen an die Möglichkeiten und Zuständigkeiten staatlicher Regelung und Lösung gesellschaftlicher Probleme (III.2). Trotzdem sind Umgehungen staatlicher Regeln verbreitet.

I. Rechtsdurchsetzung

1. Abbau von Selbstregulierungsmechanismen der traditionellen chinesischen Gesellschaft

Eugen Ehrlich begründete den Begriff des lebenden Rechts im Gegensatz zum staatlich gesetzten Recht. Er stellte dar, dass sich die Gesellschaft aus Verbänden zusammensetzt, die sich selbst ihre Ordnung schaffen.²

Für das kaiserliche China gibt es gute Beschreibungen, wie Verbände eigenverantwortlich rechtliche Ordnung schufen. Kaufmannsgilden hatten eigene Regeln, die von den Mitgliedern aus wohlverstandener wirtschaftlicher Eigeninteresse eingehalten wurden. Die Gilden regulierten Löhne, Preise sowie die Dauer der Lehre und versuchten, durch Einbeziehung aller Marktbeteiligten, in ihrer Branche Monopole aufrecht zu erhalten.³ Streitigkeiten wurden intern durch Schlichtung vor den gewählten Leitungskomitees ausgetragen.⁴ Die staatlichen Gerichte wurden nur selten eingeschaltet, nämlich erst dann, wenn die internen Streitbeilegungsmechanismen gescheitert waren. Philip Huang hat anhand von lokalen Primärquellen aus der Qing-Zeit beschrieben, wie weit verbreitet informelle Schlichtungsmechanismen auf der dörflichen Ebene waren, bei denen auf angesehene Mitglieder der Gemeinschaft als Schlichter zurückgegriffen wurde.⁵ Hauptziel des informellen Justizsystems war die Erhaltung friedlicher Beziehungen zwischen den Mitgliedern.⁶ Bei der Schlichtung spielten sowohl moralische Erwägungen als auch rechtliche Aspekte eine Rolle,⁷ was zeigt, dass zwischen beiden Ebenen vielfache Überschneidungen und Verbindungen bestanden. So wie die Schlichter bei ihrer Tätigkeit durchaus auf rechtliche Kenntnisse und Erwägungen zurückgriffen, flossen umgekehrt Ansätze der informellen Schlich-

tung in die Prozesspraxis lokaler Bezirksrichter ein.⁸ Lokale Strukturen und Institutionen auf der einen Seite und moralische Überzeugungen und Handlungsanleitungen auf der anderen Seite wirkten organisch zusammen. Die Aufrechterhaltung sozialen Friedens und sozialer Ordnung musste allerdings auch nur in einem geschlossenen System wirken, in dem man keinen Kontakt mit Fremden hatte.⁹

Das traditionelle Dorf war durch einen Dualismus verwandtschaftlicher und territorialer Bindungen gekennzeichnet. Für die lokale Kooperation spielten auch religiöse und rituelle Aspekte wie die Gründung lokaler Tempel für die verschiedenen lokalen und überregionalen Gottheiten eine Rolle.¹⁰ Im 20. Jahrhundert kam es zu einer Zerschlagung dieser Strukturen. Der Staat wandte sich radikal und mit Zwangsmaßnahmen gegen die symbolisch vermittelten Aktivitäten der lokalen Eliten, etwa durch Kampagnen gegen Tempelbau und Aberglauben, und entzog diesen den Boden für die Ausübung von Ordnungsfunktionen. Durch Kollektivierung und Einführung der Planwirtschaft wurde dies noch verstärkt.¹¹ Dies führte zu einem inneren Zerfall der Pazifizierungsmechanismen des Kaiserreichs.¹² Nach 1949 verschwanden bis in die Zeit von Deng Xiaoping zivilgesellschaftliche Institutionen fast völlig.¹³

2. Staatliche Sozialkontrolle

Wo gesellschaftliche Mechanismen der autonomen Konfliktlösung und Befriedung nicht mehr greifen, muss der Staat mit seinen Instrumenten der Sozialkontrolle einspringen. Nach 1949 dominierten zunächst noch informelle Mittel der Sozialkontrolle, während rechtsförmliche Ansätze der Steuerung abgelehnt wurden.¹⁴ Im nach-maoistischen China spielten Mediation, Rechtserziehung und ein enges Netz nachbarschaftlicher Organisationen eine zentrale Rolle als Mittel sozialer Kontrolle.¹⁵ Mediation fand nun allerdings nicht mehr innerhalb gewachsener Strukturen durch Respektspersonen aus der lokalen Gemeinschaft statt, sondern innerhalb neu geschaffener kollektiver Strukturen mit einer durchgehenden Parteiorganisation, meist mit Funktionären als Mediatoren. Diese waren nicht nur bestrebt, Konflikte zu schlichten, sondern sie wollten gleichzeitig durch die Spruchpraxis „feudales Gedankengut“ zurückdrängen und Parteidoktrin transportieren. Anstatt freiwilliger Einigung wurde vielfach das Druckmittel offizieller Macht oder der Ge-

⁸ Philip C. C. Huang (Fn. 5), S. 77.

⁹ Diese Beschreibung stammt von Fei Xiaotong, *From the Soil*, Berkeley 1992, auf chinesisch erstmals 1947 veröffentlicht mit dem Titel 乡土中国.

¹⁰ Carsten Herrmann-Pillath, *Wachstum, Macht und Ordnung*, Marburg 2015, S. 146.

¹¹ Carsten Herrmann-Pillath (Fn. 10), S. 155.

¹² Carsten Herrmann-Pillath (Fn. 10), S. 155.

¹³ Karla W. Simon, *Civil Society In China: The Legal Framework from Ancient Times to the "New Reform Era"*, New York 2013, S. 369.

¹⁴ Dean G. Rojek, *Social Control in the People's Republic of China*, in: *Criminal Justice Review*, Vol. 14, Issue 2, 1989, S. 141 ff. (145).

¹⁵ Dean G. Rojek (Fn. 14), S. 146.

² Eugen Ehrlich, *Grundlegung der Soziologie des Rechts*, München und Leipzig 1913, S. 22.

³ Christine Moll-Murata, *Chinese Guilds from the Seventeenth to the Twentieth Century*, *International Review of Social History*, December 2008, S. 209 ff. (219).

⁴ Christine Moll-Murata (Fn. 3), S. 220.

⁵ Philip C. C. Huang, *Civil Justice in China, Representation and Practice in the Qing*, Stanford 1996, S. 58 ff.

⁶ Philip C. C. Huang (Fn. 5), S. 61.

⁷ Philip C. C. Huang (Fn. 5), S. 65.

meinschaftskonformität eingesetzt, um Beteiligte zum Einlenken zu bewegen.¹⁶

In den letzten zwei Jahrzehnten nahm in China die Ungleichheit der Einkommens- und Vermögensverhältnisse stark zu und es kam zu einem Anstieg der Kriminalität.¹⁷ Die Regierung reagierte mit zahlreichen Kampagnen zur Kriminalitätsbekämpfung. Diese werden als sog. Strike-Hard (严打-) Kampagnen bezeichnet.¹⁸ Susan Trevaskes charakterisiert diese Kampagnen als eine extreme Form der Erziehungs- und Abschreckungsfunktion von Strafe als Methode der Verbrechensverhütung und sozialen Kontrolle.¹⁹ Während dieser Kampagnen kommt es zu einem signifikanten Anstieg der verhängten Todesstrafen.²⁰ Aus den veröffentlichten „Erfolgsstatistiken“ einer Antikriminalitätskampagne im Jahre 2001 kann man ermesen, welche massiven staatlichen Ressourcen im Polizei- und Justizapparat hier mobilisiert wurden. In den ersten 106 Tagen einer Strike-Hard-Kampagne zwischen dem 11. April und 25. Juli 2001 wurden 51.304 Angeklagte zu Strafen zwischen fünf Jahren Gefängnis und der Todesstrafe verurteilt.²¹ Unter chinesischen Kriminologen und Richtern gibt es durchaus kritische Einschätzungen zu diesen Kampagnen. So wird etwa kritisiert, dass es durch die Kampagnen zu einer extremen Schwankung bei der Strafzumessung durch die Gerichte kommt. Während der Kampagnen wird regelmäßig auf härtere Strafen erkannt, da die Berücksichtigung milderer Umstände als mit dem rechtspolitischen Zweck und Charakter der Kampagne unvereinbar angesehen wird und die Richter sich einem Druck ausgesetzt sehen, unter den selben Bedingungen schärfer zu urteilen.²² Dies ist ein vielsagendes Beispiel dafür, wie politisch-programmatische Aspekte unvorhersehbar und von außen in die Rechtsanwendung eingreifen können.

3. Instrumenteller Charakter des „sozialistischen Rechtsstaats“

Die chinesische Führung hat den Aufbau eines rechtsstaatlichen Systems als ein wesentliches Ziel im Reformprozess herausgestellt.²³ Seit 1999 ist dieses Ziel eines „sozialistischen Rechtsstaates“ auch in Art. 5 Abs. 1 der Verfassung verankert. In der juristischen Literatur gibt es seit mehreren Jahren eine lebhafte Diskussion über Begriff und Prinzipien des Rechtsstaats.

¹⁶ Carl F. Minzner, *China's Turn Against Law*, in: *American Journal of Comparative Law*, 2011, S. 935 ff. (941).

¹⁷ Yuming Wu, Ivan Y. Sun, *Citizen Trust in Police, The Case of China*, in: *Police Quarterly* Volume 12 No. 2, Juni 2009, S. 170 ff. (173).

¹⁸ Susan Trevaskes, *Swift and Severe and Swift Justice in China*, in: *British Journal of Criminology* 2007 (47), S. 23 ff. Umfassend dargestellt werden diese Kampagnen in: *Harold M. Tanner, Strike Hard! Anti-Crime Campaigns and Chinese Criminal Justice, 1979–1985*, Ithaca 1999.

¹⁹ Susan Trevaskes (Fn. 18), S. 24.

²⁰ Susan Trevaskes (Fn. 18), S. 24.

²¹ Susan Trevaskes (Fn. 18), S. 30.

²² Susan Trevaskes (Fn. 18), S. 36.

²³ Auf dem 17. Parteikongress im Jahre 1997 wurde von Jiang Zemin als Ziel formuliert, dass China ein durch das Recht regierter Staat (依法治国 yi fa zhi guo) mit einer unabhängigen Justiz sein solle.

Der chinesische Begriff für Rechtsstaat (法治) ist eine Abkürzung des Ausdrucks 依法治国, d. h. wörtlich „das Land mittels des Rechts regieren“. Diese Herrschaft durch das Recht wird einer „Herrschaft durch Personen“ entgegengesetzt.

Nach Gründung der Volksrepublik wurde das sowjetische Rechtsverständnis rezipiert, wobei das Recht im Sinne der marxistischen Theorie als Werkzeug der herrschenden Klasse angesehen wurde. Der sozialistische Rechtsstaat dient der Absicherung der wirtschaftlichen Entwicklung und damit dem Machterhalt der parteistaatlichen Führung.²⁴ Gesetzgebung ist ein durch Staat und Partei geformtes Instrument zur Realisierung politischer, wirtschaftlicher und gesellschaftlicher Reformen, ein Instrument der Modernisierung.²⁵ In den Verlautbarungen der letzten Zeit herrscht der Eindruck vor, dass die Schaffung von Rechtsstaatlichkeit in erster Linie als Mittel der Effizienzsteigerung betrachtet wird. Dies wird besonders deutlich für den Bereich des Gewerblichen Rechtsschutzes gesagt, in dem die Stärkung der internationalen Wettbewerbsfähigkeit im Bereich der Hochtechnologie als wesentliche Motivation für den gesetzlichen Schutz dieser Rechte benannt wird.²⁶ Die chinesische Führung glaubt daran, dass ein leistungsfähiges Wirtschaftssystem ein funktionierendes Rechtssystem voraussetzt. Recht ist eine fortschrittliche Regelungstechnik für eine komplexe Gesellschaft, so wie technische Anlagen und Systeme durch technische Regelungssysteme kontrolliert werden. Wenn die Anlage bei Einsatz des Regelungssystems nicht optimal funktioniert, muss sie auf andere Weise gesteuert werden, z. B. indem der Ingenieur von Hand eingreift. Die Leistung des Systems ist der entscheidende Parameter, an dem sich die Nützlichkeit des Regelungssystems messen lassen muss.

Das instrumentelle Rechtsverständnis der Staats- und Parteiführung bleibt nicht ohne Auswirkung auf die Einstellung der Bürger. Es wird deutlich zur Kenntnis genommen, dass es keine durchgehende Bindung an das Gesetz gibt und dass nach politischer Opportunität die Regeln des Öfteren durchbrochen werden. Das instrumentelle Rechtsverständnis untergräbt damit das Rechtsvertrauen. Ein schwaches Rechtsvertrauen führt dazu, dass keine innere Bereitschaft zur Einhaltung von Gesetzen und Normen gebildet wird.

Seit 2003 wird die Gewährleistung sozialer Stabilität von der chinesischen Staats- und Parteiführung als vorrangiges politisches Ziel identifiziert, insbesondere als Reaktion auf sogenannte Massenergebnisse, d. h. Proteste.²⁷ Bereits seit 1991 besteht auf zentraler Ebene das sog. Comprehensive Management of Public Or-

²⁴ Björn Ahl, *China auf dem Weg zum Rechtsstaat?*, in: *Die Politische Meinung*, Nr. 423, Februar 2005, S. 30.

²⁵ Robert Heuser, *Einführung in die chinesische Rechtskultur*, 2. Auflage, Hamburg 2002, S. 173.

²⁶ *Outline of the National Intellectual Property Strategy* des Staatsrates vom 25.8.2008, S. 1, I. (1) und (2), abrufbar unter <<http://www.wipo.int/edocs/lexdocs/laws/en/cn/cn021en.pdf>>, eingesehen am 24.2.2017.

²⁷ Sarah Biddulph, *The Stability Imperative, Human Rights and Law in China*, Vancouver 2015, S. 18.

der Management Committee, das seit 1998 durch die Central Stability Preservation Work Leading Group ergänzt wird.²⁸ Das Budget für die Stabilitätsarbeit soll das offiziell erklärte Verteidigungsbudget übersteigen und schon im Jahre 2011 über 624 Milliarden Renminbi betragen haben.²⁹ Auch hier zeigt sich wieder, welche enormen finanziellen und sachlichen Mittel für die Sozialkontrolle aufgewendet werden.

Zu Menschenrechten wird ein Verständnis propagiert, wonach die Interessen der Nation von den Interessen der Bürger ununterscheidbar sind. Im Vordergrund steht das Recht der Nation, sich selbst zu stärken und ihren Wohlstand durch wirtschaftliche Entwicklung zu steigern. Die Rechte der Bürger werden als Teilhabe an den Früchten dieser Entwicklung konzipiert. Damit richten sich diese Rechte nicht gegen den Staat oder die Partei, sondern können nur von diesen abgeleitet und durch die Bürger genossen werden.³⁰

Der Schutz individueller Rechte und die Gewährleistung sozialer Stabilität können in Widerspruch geraten.³¹ Die gehäufte Einreichung von Petitionen oder der Besuch bei lokalen Beschwerdestellen, um individuelle Rechte wahrzunehmen, kann schnell aus Sicht lokaler Regierungen als Bedrohung der Stabilität wahrgenommen werden, auf die mit repressiven Maßnahmen zu reagieren ist, während die Prüfung der verfolgten Rechtsansprüche auf der Strecke bleibt. Diese Behandlungsweise offenbart klar, dass individuelle Rechte nur kontextabhängig und bedingt durchsetzbar sind und in bestimmten Konstellationen völlig zurückweichen müssen. Die Vorschriften, die diese Rechte gewähren, müssen demnach unter einem ungeschriebenen „Stabilitätsvorbehalt“ verstanden werden, der von Fall zu Fall mit großen Ermessensspielräumen gehandhabt werden kann. Dieser faktisch allgemein geltende Vorbehalt ist den meisten Bürgern durchaus bewusst. Er wirkt sich auch auf die Tätigkeit von Richtern stark aus, von denen bei ihrer Entscheidungspraxis erwartet wird, dass sie die Implikationen der Stabilität automatisch berücksichtigen.³²

4. Kampagnen/Selektive Implementierung

In China erfolgt die Durchsetzung von Gesetzen vielfach in Kampagnen. Dies gilt nicht nur für den oben bereits dargestellten Bereich der Kriminalitätsbekämpfung. Nach einem schwerwiegenden Vorfall oder vor großen Ereignissen plant die Regierung eine Kampagne zur Durchsetzung eines bestimmten Gesetzes oder bestimmter Normen. Diese Kampagne wird für eine bestimmte Zeit durchgeführt, meist über den Zeitraum von ein paar Wochen. Dann wird sie offiziell beendet und die positiven Ergebnisse der Kampagne werden in den Medien veröffentlicht.

²⁸ Sarah Biddulph (Fn. 27), S. 18.

²⁹ Sarah Biddulph (Fn. 27), S. 19.

³⁰ Sarah Biddulph (Fn. 27), S. 23.

³¹ Hierfür zeigt das Buch von Biddulph viele Beispiele in den Bereichen des Schutzes von Arbeitnehmerrechten, Enteignung und Umsiedlung bei Bauvorhaben sowie in der Gesundheitsversorgung.

³² Carl F. Minzner (Fn. 16), S. 940.

Ein aktuelles Beispiel für eine solche Kampagne ist die Vollstreckung des Straßenverkehrssicherheitsgesetzes in Shanghai. Aufgrund der internationalen Aufmerksamkeit durch die Eröffnung des Disneyland Shanghai hat die Stadt im März 2016 eine Kampagne zur Minderung von Verkehrsstaus gestartet. Zusätzlich zu den 6.700 Verkehrspolizisten kontrollierten 6.900 Beamte nahezu jede größere Kreuzung in Shanghai.³³ Allein im ersten Monat der Kampagne wurde 117 % mehr Verkehrsdelikte geahndet als im Vorjahr, im Stadtteil Pudong sank die Zahl der Unfälle im Vergleich zum Vorjahr um 30 %³⁴ Wie sich jedoch auf den Straßen beobachten lässt, wird den Verkehrsregeln vor allem an den Kreuzungen gefolgt, an denen Polizisten im Einsatz sind. Auch ist die Gefahr nicht zu übersehen, dass viele Verkehrsteilnehmer nach Beendigung der Kampagne wieder in ihre alten Verhaltensmuster zurückfallen und diverse Vorschriften des Straßenverkehrssicherheitsgesetzes missachten.

Zhu und Wang weisen darauf hin, dass diese Vollstreckung in Kampagnen die opportunistischen Praktiken von Gesetzesbrechern fördert.³⁵ Aufgrund der Verlautbarungen durch die Regierung und das gestiegene Risiko der Bestrafung stellen sie ihre illegalen Aktivitäten während der Kampagne zeitweise ein. Nach der Beendigung der Kampagne fahren sie aber umgehend damit fort. Durch diese Art der Vollstreckung in Kampagnen wird den Gesetzesbrechern suggeriert, ihre illegalen Aktivitäten seien während der „normalen Zeiten“ hinnehmbar, was nach Beendigung der Kampagne zu einer hohen Rate von erneuten Verstößen gegen das mithilfe der Kampagne vollstreckte Gesetz führt.³⁶ Auch Long vertritt, dass die Vollstreckung in Kampagnen zwar nach außen hervorragend wirkt, aber offensichtliche Schlupflöcher für diejenigen bietet, die mit illegalen Tätigkeiten ihr täglich Brot verdienen. Selbst gute Bürger könnten dazu veranlasst werden, an illegalen Aktivitäten teilzunehmen, nachdem ihnen die Vorteile der Rechtsbrecher bewusst geworden sind.³⁷

Nicht oder nur teilweise vollstreckte Gesetze legen nahe, dass der Staat der Geltung der Gesetze keine oberste Priorität einräumt, diese nur in bestimmten Situationen für wichtig hält und damit selbst nicht von ihrer prinzipiellen und unbedingten Verbindlichkeit ausgeht, was die Legitimität des Gesetzes schwächt.³⁸ Sporadische Implementierung von Gesetzen und vereinzelte Vollstreckung schadet dem Respekt vor dem Gesetz.³⁹

³³ <<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node27118/node27818/u22ai82611.html>>, eingesehen am 15.10.2016.

³⁴ <<http://www.shanghai.gov.cn/shanghai/node27118/node27818/u22ai82607.html>>, eingesehen am 15.10.2016.

³⁵ ZHU Xiaoyan (朱晓燕)/WANG Huaizhang (王怀章), Reflection of Campaign Style Administrative Enforcement – From the Incident of Inferior Milk Powder (对运动式行政执法的反思——从劣质奶粉事件说起), in: Qinghai Social Sciences (青海社会科学), Issue 1, 2005, S. 135.

³⁶ ZHU Xiaoyan/WANG Huaizhang (Fn. 35), S. 137.

³⁷ LONG Fu (隗夫), Say No to “Campaign Style Enforcement” (向“运动式执法”说不), in: Teahouse for Jurists (法学家茶座), Issue 1, 2003, S. 7.

³⁸ Lawrence M. Friedman, The Legal System, New York 1975, S. 95.

³⁹ Lawrence M. Friedman (Fn. 38), S. 96.

Bezüglich der Vollstreckung von Gesetzen durch die Verwaltung besteht nach Wang Xixins Ansicht das Problem, dass die Regierung einen Standpunkt durch Rechtsvorschriften erklärt, diese aber schließlich durch entsprechende Handlungsstrategien der Vollstreckungsorgane oder Bürger ignoriert, umgangen oder sogar abgelehnt werden. Dies resultiert in dem Dilemma der Regierung, dass sie angesichts der großen Herausforderung nachgeben kann, oder untragbare wirtschaftliche und soziale Kosten auf sich nimmt und alle verfügbaren Ressourcen zur Durchsetzung des Rechts einsetzt.⁴⁰ Wang Xixin zufolge ist die selektive oder vereinzelt Rechtsdurchsetzung die Lösung der Regierung für dieses Dilemma. Sie kann durch das chinesische Sprichwort „das eine Auge öffnen, das andere schließen“ beschrieben werden. Gleichzeitig kann diese Situation auch als Kollision zwischen der Regierung und den Bürgern beschrieben werden.⁴¹

5. Wiederholte Regelungen und Bekräftigungen zu Detailfragen

Manche Regelungen werden aus Anlass bestimmter Missstände erlassen und bekräftigen, dass ein bestimmtes Verhalten verboten ist, das eigentlich erkennbar auch schon nach den bisher geltenden allgemeinen Gesetzen verboten war. Teilweise wird mit diesen Regelungen darauf reagiert, dass die Grundvorschrift nicht befolgt wurde oder dass sich Umgehungsmodelle herausgebildet haben.

Wiederholtes Missachten von Vorschriften führt auch dazu, dass die Verbote immer wiederholt und präzisiert werden, oder neue Formen der Vollstreckung oder härtere Sanktionen eingeführt werden. Beispielsweise wurde das Verbot, in öffentlichen Gebäuden zu rauchen, das 2008 in Peking erlassen wurde, gänzlich missachtet und zeigte keinerlei Erfolg. Auch die im Jahr 2011 stattfindende Kampagne zur Umsetzung des Rauchverbots blieb wirkungslos. Daraufhin erließ Peking 2015 ein neues Gesetz, in welchem die Geldbuße von 10 Renminbi auf bis zu 200 Renminbi angehoben wurde und Unternehmen bei mangelnder Umsetzung der Rauchverbotsmaßnahmen Geldbußen von bis zu 10.000 Renminbi zu zahlen hatten. Zusätzlich wurde eine Hotline eingerichtet, über die Bürger Verstöße gegen das Rauchverbot melden können. Ein solches Rauchverbot in allen der Öffentlichkeit zugänglichen Gebäuden ist in einem Land, in dem mehr als die Hälfte aller Männer raucht⁴² und in dem Rauchen tief in der Gesellschaft verwurzelt ist,⁴³ ein ambitioniertes Unterfangen. Doch dass Pekings Gesetz zum Rauchverbot eines der strengsten der Welt ist, hat keine Auswirkung, wenn es von der Regierung nicht vollstreckt und von

den Bürgern und Unternehmen weiterhin missachtet wird.

Seit 2005 wurden vom Erziehungsministerium und vom Staatsrat fünf Mal Vorschriften verkündet, in denen die Hingabe von Bestechungsgeldern an Schulen im Zusammenhang mit der Aufnahme von Schülern verboten wurde. Nach jeder Vorschrift bildeten sich neue Formen heraus, mit denen Eltern dennoch Schulen Vermögensvorteile zuwendeten.⁴⁴ Dieser Prozess lässt sich als ein Wettlauf zwischen Gesetzgeber und Betroffenen in immer neuen Runden verstehen, den der Gesetzgeber nicht gewinnen kann, weil im Erziehungssystem einfach keine Bereitschaft zur Befolgung des Bestechungsverbots vorhanden ist.

6. Einführung eines Social Credit System

Mit einem Papier vom 14. Juni 2014 hat der chinesische Staatsrat die Grundlage für die Einführung eines weitreichenden und ambitionierten neuen Programms der Sozialkontrolle gelegt, des sog. Social Credit System.⁴⁵ Es ist bemerkenswert, dass als Ziel dieses Programms angegeben wird, eine Kultur der Aufrichtigkeit zu errichten und die Ehrlichkeit der gesamten Gesellschaft zu erhöhen.⁴⁶ Wie auch in anderen Bereichen, gilt wohl auch hier, dass die Existenz eines Problems oft erst mit der Verabschiedung eines neuen Programms oder einer Regelung zugegeben wird, die gleichzeitig auch schon vorgibt, dessen Lösung zu bringen. Es ist dennoch schon so, dass die Staatsführung selbst an dieser Stelle zu erkennen gibt, dass es mit der Aufrichtigkeit und Ehrlichkeit Probleme gibt.

Im Mittelpunkt des Systems soll eine landesweite Vernetzung von Kreditinformationen über Bürger und Unternehmen stehen.⁴⁷ Bis hierher ist das geplante System durchaus mit Kreditinformationsdiensten in anderen Ländern vergleichbar. Die Qualitätsüberwachung der Hersteller von Lebensmitteln, Konsumgütern des täglichen Lebens sowie landwirtschaftlicher Produkte soll durch den Einsatz von Beschwerdhotlines und den Eintrag von Rechtsbrechern in schwarze Listen verbessert werden.⁴⁸ Auch in anderen Branchen soll ehrliches und rechtskonformes Verhalten durch die Veröffentlichung von Fehlverhalten gefördert werden.⁴⁹ Weitgehend und bedenklich erscheinen allerdings die Regelungen zum Verhalten von Unternehmen und Bürgern im Internet.⁵⁰

⁴⁴ A Chinese Education – For a Price, New York Times vom 21.11.2012, <<http://www.nytimes.com/2012/11/22/world/asia/in-china-schools-a-culture-of-bribery-spreads.html>>, eingesehen am 15.10.2016.

⁴⁵ State Council Notice concerning Issuance of the Planning Outline for the Construction of a Social Credit System (2014–2020), englische Fassung unter: <<https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/06/14/planning-outline-for-the-construction-of-a-social-credit-system-2014-2020/>>, eingesehen am 15.10.2016.

⁴⁶ Einleitung vor Ziff. I der Notice (Fn. 45).

⁴⁷ Ziff. I.1 der Notice (Fn. 45).

⁴⁸ Ziff. II.2 der Notice (Fn. 45).

⁴⁹ Ziff. II.2 der Notice (Fn. 45).

⁵⁰ Die entsprechende Passage in der Notice lautet in der englischen Übersetzung von Rogier Creemers wie folgt: „Credit construction in the area of Internet applications and services. Forcefully move for-

⁴⁰ WANG Xixin (王锡锌), A Case Analysis on the Dilemma of Administrative Enforcement of Law in China (中国行政执法困境的个案解读), in: Chinese Journal of Law (法学研究), Issue 3, 2005, S. 39.

⁴¹ WANG Xixin (Fn. 40), S. 39.

⁴² <http://who.int/tobacco/surveillance/policy/country_profile/chn.pdf> eingesehen am 15.10.2016.

⁴³ <<http://www.brookings.edu/~media/Research/Files/Papers/2012/10/25%20china%20tobacco%20li/25%20china%20tobacco%20li.pdf>>, eingesehen am 15.10.2016, S. 45.

II. Ausnutzung von Rechtsnormen

Nach Art. 148 Abs. 2 des chinesischen Lebensmittelsicherheitsgesetzes kann ein betroffener Verbraucher eine Entschädigung in Höhe des zehnfachen Kaufpreises von einem Lebensmittelhersteller oder Händler verlangen, wenn ein gekauftes Lebensmittel nicht den einschlägigen Lebensmittelstandards entspricht. Man sieht dieser an sich gut gemeinten Vorschrift zunächst nicht an, dass sie einigen Akteuren den Lebensunterhalt sichert. In einem dem Verfasser bekannten Fall kaufte ein interessierter Verbraucher in verschiedenen Supermärkten eines großen internationalen Einzelhändlers in Südchina mehrere 100 Packungen eines bestimmten aus Deutschland importierten Lebensmittels, von dem er wusste, dass es vermutlich fehlerhaft etikettiert war. Auf der Grundlage der Kaufquittungen erhob er Zivilklagen gegen das Einzelhandelsunternehmen bei mehreren lokalen Volksgerichten und verlangte die gesetzliche Entschädigung. Dem Gericht sind der Kläger und einige andere Verbraucheraktivisten bestens bekannt, da sie offenbar regelmäßig derartige Klagen erheben und damit meistens auch erfolgreich sind. In ähnlicher Weise gehen sogenannte professionelle *Counterfeit Hunter* vor, die in Läden systematisch nach gefälschten Waren suchen, diese in größeren Mengen einkaufen und hierfür Entschädigung nach dem Verbraucherschutzgesetz verlangen.⁵¹ Inzwischen sind Gesetzesänderungen in der Diskussion, die Entschädigungsansprüche ausschließen sollen, wenn die Kläger gewerbsmäßig vorgehen.

Beide Fallgruppen zeigen ein Verhalten, bei dem eine Schutzvorschrift entgegen ihrem gesetzgeberischen Zweck geschickt ausgenutzt wird, um einen Vorteil zu erzielen. Die Kläger sind ja gerade nicht arglose Verbraucher, die unwillentlich durch nicht standardkonforme oder gefälschte Waren geschädigt wurden, sondern sie suchen mit besonderer Produktkenntnis

ward the construction of online sincerity, foster ideas of running the Internet according to the law and using the Internet in a sincere manner, progressively implement the online real-name system, perfect legal guarantees for the construction of online credit, forcefully move forward the construction of online credit supervision and management mechanisms. Establish online credit evaluation systems, evaluate the credit of the operational behaviour of Internet enterprises and the online behaviour of netizens, and record their credit rank. Establish network credit files covering Internet enterprises and individual netizens, vigorously move forward with the establishment of exchange and sharing mechanisms for online credit information and corresponding credit information in other areas, forcefully promote the broad application of online credit information in various areas of society. Establish online credit black list systems, list enterprises and individuals engaging in online swindles, rumourmongering, infringement of other persons' lawful rights and interests and other grave acts of breaking trust online onto black lists, adopt measures against subjects listed on black lists including limitation of online conduct and barring sectoral access, and report them to corresponding departments for publication and exposure.“

⁵¹ Vgl. New York Times vom 30.11.2016, *Though Awash in Fakes, China Rethinks Counterfeit Hunters*, <https://www.nytimes.com/2016/11/30/business/china-fakes-counterfeit-hunters.html?_r=0>, eingesehen am 15.10.2016. Hierbei stützen sich die Kläger auf Art. 55 des Verbraucherschutzgesetzes, der für betrügerisch verkaufte Waren einen Strafschadensersatz in Höhe des dreifachen Kaufpreises zuerkennt.

gerade nach solchen Waren, um aus deren Kauf in voller Kenntnis des Mangels Profit zu schlagen. Dies ist ein typisches Beispiel eines opportunistischen Verhaltens, durch das eine Rechtsvorschrift geschickt ausgenutzt wird. Die Ausnutzung von Rechtsvorschriften ist das Gegenstück zur Umgehung, bei dem durch geschicktes Verhalten einzelne Betroffene den Nachteil oder die Verpflichtung aus einer belastenden Vorschriften für sich selbst vermeiden.

III. Normvertretung und Umgehung

Nach Norbert Hoerster ist unter dem Vertreter einer Norm eine Person zu verstehen, die sich die in der Norm liegende Verhaltensaufforderung zu eigen gemacht hat, weil sie das betreffende Verhalten des Normadressaten wünscht.⁵² Dabei vertritt jemand eine Norm in diesem Sinne nicht nur dann, wenn er sie nach außen kundgibt, sondern auch dann, wenn er jedenfalls die Intention oder Disposition hat, die Norm bei passender Gelegenheit nach außen kundzugeben.⁵³

1. Umfragen über die Einstellung zur Rechtsbefolgung

Die Einstellung zur Befolgung von Rechtsnormen in China ist mithilfe von Umfragen untersucht worden. Im Folgenden werden sowohl Umfragen internationaler Institute auf vergleichender Basis unter Einbeziehung Chinas als auch Umfragen chinesischer Forschungsinstitute innerhalb Chinas vorgestellt und ausgewertet.

a) World Values Survey

Im Rahmen der World Values Survey wurden Teilnehmer⁵⁴ in China, den USA und Deutschland befragt, ob sie einen Betrug bei der Steuererklärung für zu rechtfertigen halten. Die Antworten fielen wie folgt aus (Basis = 4973 Befragte):⁵⁵

⁵² Norbert Hoerster, *Ethik und Interesse*, Stuttgart 2003, S. 46.

⁵³ Norbert Hoerster, (Fn. 52), S. 46 f.

⁵⁴ Aus Gründen der Lesbarkeit wird im Text jeweils die männliche Form verwendet. Diese schließt die weibliche Form ausdrücklich mit ein.

⁵⁵ World Values Survey, <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp>>, eingesehen am 24.2.2017. Die Umfrageergebnisse stammen aus 2006 (USA und Deutschland) und 2007 (China).

	Insgesamt	USA	China	Deutschland
Niemals zu rechtfertigen	60,70 %	63,80 %	63,40 %	56,60 %
2	13,80 %	11,40 %	17,80 %	11,90 %
3	8,90 %	7,70 %	6,60 %	11,70 %
4	5,00 %	3,70 %	2,80 %	7,60 %
5	5,20 %	7,60 %	2,50 %	6,20 %
6	2,70 %	2,70 %	2,60 %	2,80 %
7	1,10 %	0,80 %	1,20 %	1,20 %
8	0,70 %	0,80 %	0,60 %	0,70 %
9	0,60 %	0,10 %	1,00 %	0,50 %
Immer zu rechtfertigen	1,10 %	1,50 %	1,50 %	0,70 %
Insgesamt	4973 (100 %)	1182 (100 %)	1763 (100 %)	2028 (100 %)
Mittelwert	2,1	2,1	2	2,2
Standardabweichung	1,83	1,86	1,85	1,79

Wie man sehen kann, stimmten 63,4 % der Befragten in China der Einschätzung zu, dass ein Betrug bei der Steuererklärung niemals zu rechtfertigen sei. Diese Zustimmungsrates ist damit höher als in Deutschland und fast so hoch wie in den USA. Addiert man die 2. Stufe hinzu, hat China bei der Bedeutung der Steuerehrlichkeit die höchste Zustimmungsrates der drei Länder.

Die Befragten äußerten sich auch dazu, ob sie die Annahme eines Bestechungsgeldes für gerechtfertigt halten. Hier verteilten sich die Ergebnisse folgendermaßen (Basis = 4960 Befragte):⁵⁶

	Insgesamt	USA	China	Deutschland
Niemals zu rechtfertigen	72,60 %	77,00 %	73,00 %	69,60 %
2	11,90 %	7,40 %	13,80 %	12,80 %
3	5,00 %	3,70 %	3,70 %	6,80 %
4	2,40 %	1,50 %	1,90 %	3,40 %
5	4,20 %	6,40 %	2,70 %	4,30 %
6	1,70 %	2,00 %	1,70 %	1,40 %
7	0,60 %	0,50 %	0,70 %	0,70 %
8	0,40 %	0,30 %	0,60 %	0,40 %
9	0,30 %	0,20 %	0,50 %	0,30 %
Immer zu rechtfertigen	0,90 %	1,10 %	1,50 %	0,30 %
Insgesamt	4960 (100 %)	1182 (100 %)	1751 (100 %)	2027 (100 %)
Mittelwert	1,7	1,7	1,7	1,7
Standardabweichung	1,58	1,65	1,68	1,45

Wie im vorigen Fall hat China auch bei der Aussage, dass die Annahme eines Bestechungsgeldes niemals zu rechtfertigen sei, eine höhere Zustimmungsrates als Deutschland, aber eine etwas geringere als die USA.

Diese Umfrageergebnisse können nicht als Beleg gelesen werden, dass Korruption in China ein weniger

⁵⁶ World Values Survey, <<http://www.worldvaluessurvey.org/WVSDocumentationWV5.jsp>>, eingesehen am 24.2.2017. Die Umfrageergebnisse stammen aus 2006 (USA und Deutschland) und 2007 (China).

schwerwiegendes Problem darstellt als in Deutschland oder den USA. Tatsächlich liegt China beim Corruption Perception Index von Transparency International aus dem Jahr 2009 auf Platz 79 von 180.⁵⁷ Es ist bezeichnend, dass eine hohe Rate bei der Missbilligung von Korruption in der Umfrage mit einem niedrigen Rang in der internationalen Statistik zur Korruption korreliert. Verbreitete Korruption wurde in verschiedenen Sektoren der chinesischen Gesellschaft untersucht und dargestellt, wie z. B. in den Medien,⁵⁸ dem Erziehungssektor, dem Gesundheitswesen, und unter chinesischen Anwälten.⁵⁹ Die Ablehnung der Korruption basiert gerade auf der allgemeinen Kenntnis ihrer weiten Verbreitung.

b) Umfragen unter chinesischen Unternehmern

Im Jahr 2004 untersuchte das China Entrepreneurs Surveys Systems (CESS), inwieweit chinesische Unternehmer, hauptsächlich gesetzliche Vertreter von Unternehmen, die Bedeutung von Rechtstreue anerkennen. Die Befragten äußerten dabei folgende Meinungen über bestimmte rechtswidrige Handlungen:⁶⁰

	stimme zu				stimme nicht zu				Mittelwert
	stimme voll zu	stimme zu	stimme eher zu	insgesamt	stimme eher dagegen	stimme dagegen	stimme stark dagegen	insgesamt	
Illegale Dinge sollten niemals getan werden, egal, was passiert.	45,7	35,5	13,7	94,9	4,1	0,8	0,2	5,1	5,21
Dinge, die für die Gesellschaft nicht tragbar sind, sollten niemals getan werden.	38,5	38,6	16,4	93,5	5,4	0,8	0,3	6,5	5,08
Der wichtigste Maßstab, um zwischen richtig und falsch zu unterscheiden, sollte das Recht sein.	24,9	33,9	23,7	82,5	13,4	3,3	0,8	17,5	4,81

Ebenfalls im Jahr 2004 wurden Unternehmer befragt, inwieweit sie mit den folgenden Aussagen über das Ausüben der Geschäftstätigkeit im Einklang mit dem Gesetz übereinstimmen:⁶¹

⁵⁷ Transparency International, Corruption Perception Index 2016, <http://www.transparency.org/news/feature/corruption_perceptions_index_2016>, eingesehen am 24.2.2017.

⁵⁸ Ren Li, Media Corruption: A Chinese Characteristic, in: Journal of Business Ethics, August 2013, S. 297 ff.

⁵⁹ Ling Li, Performing Bribery in China: guanxi-practice, corruption with a human face, in: Journal of Contemporary China, 20:68, S. 1 ff.

⁶⁰ China Entrepreneur Survey System, New Mission, New Quality, and New Expectation – 2008 Comprehensive Report of 15 Years' Surveys on the Growth and Development of Chinese Entrepreneurs (part one), <<http://www.ceoinchina.com/Item/968.aspx>>, eingesehen am 24.2.2017.

⁶¹ China Entrepreneur Survey System, New Mission, New Quality, and New Expectation – 2008 Comprehensive Report of 15 Years' Surveys on the Growth and Development of Chinese Entrepreneurs (part one), <<http://www.ceoinchina.com/Item/968.aspx>>, eingesehen am 24.2.2017.

	stimme zu				stimme nicht zu				Mittelwert
	stimme voll zu	stimme zu	stimme eher zu	insgesamt	stimme eher dagegen	stimme dagegen	stimme stark dagegen	insgesamt	
Die meisten Menschen fördern ihre eigenen Interessen unter dem Deckmantel, der Öffentlichkeit zu dienen.	3,6	7,8	16,1	27,5	29,1	24,8	18,6	72,5	2,8
Wenn die Geschäftstätigkeit vollkommen unter Einhaltung aller rechtlichen Vorschriften ausgeübt würde, bestünde nur eine sehr geringe Chance, Geld zu verdienen.	4,0	10,7	20,1	34,8	24,6	21,3	19,3	65,2	2,94
Zusätzliche Gewinne können gemacht werden indem die Geschäftstätigkeiten entgegen der rechtlichen Vorschriften ausgeübt werden; durch die Befolgung des Rechts werden Verluste gemacht.	12,4	13	17,9	43,3	17,8	17,2	21,7	56,7	3,2
Nur sehr wenige Menschen folgen tatsächlich den moralischen Werten, die sie kundtun.	4,7	16,2	26,5	47,4	26,5	18,5	7,6	52,6	3,39
Viele Menschen würden persönliche Vorteile entgegen der Vorschriften annehmen, wenn sie nicht entdeckt werden.	11,0	20,4	23,2	54,6	15,8	13,9	15,7	45,4	3,52

CESS untersuchte die Einstellung von Unternehmern zum rechtlichen Umfeld ihrer Tätigkeit erneut mit einer Befragung im Jahre 2007, die zu folgenden Resultaten führte:⁶²

	stimme voll zu	stimme zu	stimme gewissermaßen zu	stimme nicht zu	stimme überhaupt nicht zu
Manche lokalen Behörden halten sich nicht vollständig an die einschlägigen Gesetze und Rechtsvorschriften.	21,2	40,7	28,8	8,8	0,5
Bei Einhaltung aller einschlägigen Gesetze und Rechtsvorschriften wäre es schwierig, Dinge zu erledigen.	19,7	40,3	23,2	14,4	2,4
In meiner Branche besteht viel bössartige Konkurrenz.	25,4	40,4	24,1	8,6	1,5

Die erste Umfrage aus dem Jahr 2004 zeigt, dass chinesische Unternehmer sich stark gegen illegale Aktivitäten und Tätigkeiten, die für die Gesellschaft nicht tragbar sind, aussprechen. Die Zustimmungsraten insgesamt für diese Haltung betragen 94,9% bzw. 93,5%. Allerdings ist zu beachten, dass die Aussagen, die diese Umfrage untersucht hat, sehr allgemeiner Natur sind. Insbesondere gehen die Aussagen nicht auf das eigene Verhalten der Befragten ein und beziehen sich nicht auf Situationen, in denen Interessen oder Vorteile der Befragten betroffen sind.

Bezüglich dieser Situationen bieten die Ergebnisse der zweiten Umfrage aus dem Jahre 2004 interessante Einblicke. 54,6% der Befragten stimmten zu – wenn

auch in unterschiedlichem Ausmaß – dass die meisten Menschen persönliche Vorteile entgegen den Vorschriften entgegennehmen würden, wenn keine Gefahr bestünde, erlappt zu werden. 43,3% der Unternehmen glauben, dass Gewinne erzielt werden können, wenn die Geschäftstätigkeit entgegen den einschlägigen Gesetze ausgeübt wird und dass die Einhaltung dieser Gesetze zu Verlusten führt. 34,8% glauben sogar, dass bei Einhaltung der Gesetze nur sehr geringe Chancen bestünden, Geld zu verdienen. Diese Ergebnisse zeigen eine weit verbreitete Überzeugung, dass die Befolgung von Rechtsvorschriften der profitablen Geschäftsführung entgegensteht. Die Zustimmungsraten für die Rechtsbefolgung von Unternehmern sind offensichtlich sehr hoch, wenn sie eine generelle und abstrakte Aussage betreffen, aber deutlich niedriger, wenn die Aussagen die herrschenden unternehmerischen Gegebenheiten miteinbeziehen.

Hierzu bietet die CESS-Umfrage aus dem Jahr 2007 weitere Aufklärung. Sie zeigt deutlich, dass Unternehmer das rechtliche Umfeld, in dem sie arbeiten, negativ bewerten. Insgesamt stimmten 90,7% der Befragten der Aussage zu, dass manche lokalen Behörden die einschlägigen Gesetze und Rechtsvorschriften nicht befolgen. Der Gedanke, dass es sehr schwierig ist, Dinge zu erledigen, wenn man sich vollständig an die entsprechenden Gesetze und Vorschriften hält, wurde von insgesamt 83,2% der Unternehmer unterstützt. 89,9% der Befragten sehen in ihrer Branche viel bössartige Konkurrenz. Diese bössartige Konkurrenz und die Vorstellung der Rechtsbeugung durch staatliche Stellen könnten zwei wichtige Faktoren darstellen, um zu erklären, warum die Unternehmer zwar eine hohe Zustimmungsraten bezüglich der grundsätzlichen Rechtsbefolgung haben, aber gleichzeitig davon überzeugt sind, dass zur erfolgreichen Unternehmensführung in China aufgrund der dargestellten Situation auch unrechtmäßiges Verhalten mitunter zu erwägen ist.

Diese Zahlen werden von einer weiteren stichprobenartigen Umfrage unter 250 Führungskräften unterstützt, die 2001 von der Zeitschrift China Entrepreneur durchgeführt wurde.⁶³ 70% der befragten Führungskräfte arbeiteten für private Unternehmen. Die Haupteckenerkenntnis der Umfrage ist, dass Unternehmer eine allgemein schlechte Meinung über die Rechtsbefolgung von Unternehmen haben. 35,9% der Befragten glauben, dass weniger als 50% aller Unternehmen ihre Tätigkeiten vollkommen gesetzestreu ausüben. Ein Drittel der Führungskräfte glaubt, dass diese Rate zwischen 50 und 70% liegt und nur 23% glauben, dass mehr als 70% der Unternehmen sich bei ihrer Geschäftstätigkeit an alle einschlägigen Gesetze halten.⁶⁴

c) Umfrage unter Bewohnern Shanghais

In einer Umfrage der Shanghai Academy of Social Sciences wurden im Jahre 2002 Bewohner von Shanghai

⁶² China Entrepreneur Survey System, Reform on Marketization and the Growth of Chinese Entrepreneurs – 2008 Comprehensive Report of 15 Years' Surveys on the Growth and Development of Chinese Entrepreneurs (part two), <<http://www.ceoinchina.com/Item/969.aspx>>, eingesehen am 24.2.2017.

⁶³ SHI Xinghui, Doubts and Hopes Coexist – A Survey about the Legal Environment for Enterprises and Business Operators' Ideas, in: China Entrepreneur 2001, Nr. 11, S. 83–84.

⁶⁴ SHI Xinghui, (Fn. 63), S. 84.

gefragt, welche Gruppe von Bürgern sie für die gesetzestreuesten hielten. Im Ergebnis wurden Arbeiter als die gesetzestreuesten Bürger angesehen. 35,5 % der Befragten teilten diese Ansicht. Intellektuelle wurden von 21,4 % als die gesetzestreuesten Bürger angesehen, gefolgt von Richtern und Staatsanwälten mit 16,3 %, staatlichen Beamten mit 10,4 %, Bauern mit 4,6 %, Polizisten mit 3,7 % und Unternehmern mit 0,8 %.⁶⁵

Überraschend ist in dieser Umfrage die im Verhältnis zu anderen Gruppen nachrangige Platzierung von Richtern, Staatsanwälten, staatlichen Beamten und Polizisten. Man kann sich leicht vorstellen, welche Wirkung diese Wahrnehmung von in der Rechtsdurchsetzung Tätigen auf das eigene Verhalten der Bürger hat, wenn diese mit den Amtsträgern zu tun haben. Unabhängig davon, ob die Meinung der Bürger in dieser Hinsicht tatsächlich richtig ist oder nicht, kann davon ausgegangen werden, dass diese Einstellung die Rechtsbefolgung untergräbt. Das andere beachtliche Ergebnis der Umfrage liegt in der Tatsache, dass Unternehmer nur von 0,8 % der Befragten bezüglich der Rechtsbefolgung als die gesetzestreueste Gruppe eingestuft werden. Diese Fremdeinschätzung durch die Gesellschaft widerspricht der selbst erklärten starken Rechtsbejahung der Unternehmer deutlich. Die plausibelste Erklärung hierfür ist, dass die tatsächlichen Begebenheiten des geschäftlichen Umfelds von der gesamten Bevölkerung sehr wohl verstanden werden und somit auch die Tatsache, dass es sehr schwierig ist, ein Unternehmen erfolgreich zu betreiben und gleichzeitig alle Gesetze einzuhalten.

In Zusammenschau aller Umfragen lässt sich somit festhalten, dass zwar nach außen vertreten wird, dass Gesetze Befolgung verlangen, dies aber umso weniger gilt, je präziser die Fragen auf die Befragten selbst zugeschnitten sind. Weiterhin zeigen die Umfragen unter Unternehmern, dass diese an die Rechtsbefolgung anderer Unternehmer keine hohen Erwartungen haben.

d) Geforderte Normvertretung

Auf Propagandasitzungen, Seminaren, Spruchbändern und Zeitungüberschriften werden verbale Bekenntnisse zur jeweils laufenden Kampagne oder zum gerade laufenden Programm verbreitet und nachgesprochen. Dies bezieht Bekenntnisse zur allgemeinen Rechtstreue oder zu rechtmäßigem Verhalten ein. Entsprechend hoch fallen die Bekenntnisse zur Rechtstreue in Umfragen aus. Die damit geäußerte Normvertretung darf jedoch nicht mit einer Normakzeptanz gleichgesetzt werden. In Wirklichkeit hat sich in Reaktion auf die staatlichen und gesellschaftlichen Umfeldbedingungen eine opportunistische Rechtseinstellung herausgebildet. Hierbei werden nach Einzelfall bestimmte begünstigende Vorschriften rücksichtslos oder in missbräuchlicher Form in Anspruch genommen. Bei der Durchsetzung eigener Rechte arbeiten Betroffene

nicht selten zweigleisig, d. h. über rechtsförmige Verfahren einerseits, aber über außerrechtliche Mittel des Aufbaus von sozialem Druck andererseits. Bei belastenden Vorschriften, von denen einige zu Recht als diskriminierend, exzessiv oder nicht legitim empfunden werden, haben sich vielfältige Formen der Umgehung und geschickter Scheinbefolgung herausgebildet. Diese Kombination von Verhaltensansätzen stellt eine rationale Reaktion dar, mit der die Betroffenen unter den herrschenden Bedingungen ihren Nutzen maximieren können.

2. Erwartungen an staatliche Allzuständigkeit

Bei der Beobachtung der gesellschaftlichen Diskussion in China fällt mitunter auf, dass eine Lösung oder Verbesserung allgemeiner gesellschaftlicher Probleme stärker vom Staat erwartet wird, als dies in Europa der Fall wäre. Kürzlich wurde berichtet, dass ein Niedergang der Sichuan-Küche befürchtet wird, da einige Restaurants nicht-traditionelle Zutaten oder Rezepte verwenden. Die Provinzregierung von Sichuan hat daraufhin Richtlinien für Standardgerichte der Sichuan-Küche erlassen, in denen sich detaillierte Vorgaben für die Zubereitung zahlreicher Gerichte finden, bis hin zu der Frage, wie groß Zwiebeln zu würfeln sind.⁶⁶ Man fragt sich, ob dieses Thema nicht angemessener auf gesellschaftlicher Ebene gelöst werden könnte, und fraglich scheint weiterhin, ob die Richtlinien nun von allen Köchen eingehalten werden. In Shanghai wurde vor einiger Zeit in einem Leserbrief an eine lokale Zeitung beklagt, dass die Bürger im Vergleich zu Japan und Korea zu wenig lesen. Abhilfe wurde auch hier von der Regierung gefordert, die mehr öffentliche Literaturveranstaltungen durchführen müsse. Die Beispiele zeigen, dass die Regierungen auf zentraler und lokaler Ebene mit einem hohen Erwartungsdruck konfrontiert sind, sämtliche Angelegenheiten und Probleme zu regeln, auch solche Detailfragen des Alltagslebens, bei denen eine Selbstregulierung durch die Bürger naheliegend erscheint. Offenbar haben die Bürger selbst nur geringes Zutrauen in ihre autarke gesellschaftliche Eigenregelungskompetenz. Sie wissen allerdings auch, dass Bürgerinitiativen nur dann agieren und Einfluss gewinnen können, wenn sie vom Staat unterstützt werden. Es ist daher nur konsequent, die Problemlösung gleich vom Staat zu erwarten.

Dies stimmt mit dem oben dargestellten Befund überein, dass gesellschaftliche Selbstregulierungsmechanismen, die noch bis in die Republikzeit wirksam waren, inzwischen nicht mehr funktionieren, weil die entsprechenden gesellschaftlichen Institutionen durch staatliche Maßnahmen abgeschafft oder entmachtet wurden. Daran ändert auch die unbestreitbare Tatsache nichts, dass der chinesische Staat seit den 1990er Jahren neue Formen der Einbeziehung bestimmter sozialer Organisationen als Vertreter bestimmter Sektoren praktiziert, die in der Literatur unter den Stichwort

⁶⁵ YANG Xiong / CHENG Fucai, Rule of Law in the City and the Legal Quality of the Residents in Shanghai – A Questionnaire Survey of 5000 Residents, in: Social Sciences 2003, Nr. 5, S. 60–70.

⁶⁶ New York Times v. 17.6.2016, "Gloom amid a boom in Sichuan cuisine".

des Korporatismus⁶⁷ sowie des konsultativen Autoritarismus⁶⁸ diskutiert werden.

3. Umgehung

Nach Friedman kann Rechtsbefolgung angenommen werden, wenn ein Adressat einen ehrlichen Versuch macht, mit seinem Verhalten dem zu entsprechen, was der Gesetzgeber nach seinem Verständnis erwartet.⁶⁹ In China kommt fehlende Rechtsbefolgung unterschiedlich zum Ausdruck. Teilweise werden Gesetze direkt missachtet. So wurde vor einigen Jahren in den chinesischen Medien weithin von Fällen illegaler Ziegelbrennöfen in der Provinz Shanxi berichtet, in denen Chinesen, darunter auch viele Minderjährige, unter sklavenähnlichen Bedingungen zur Arbeit gezwungen wurden. Dies ist ein Beispiel für eine direkte Missachtung gesetzlicher Verbote,⁷⁰ vorliegend insbesondere des in der Verfassung und im Arbeitsrecht verankerten Verbots der Zwangsarbeit und der Kinderarbeit.⁷¹

Die Nichtzahlung fälliger Löhne oder deren Zurückbehaltung ist ein weiteres, weit verbreitetes Beispiel einer direkten Missachtung gesetzlicher Verpflichtungen. Bereits für das Jahr 2007 wurde von offiziellen chinesischen Quellen geschätzt, dass die Summe nicht gezahlter Löhne ein jährliches Volumen von umgerechnet 12 Milliarden US-Dollar erreicht.⁷² In der Provinz Guangdong behalten nach Erhebungen der internationalen Arbeitsorganisation ILO 50 bis 80 % der Unternehmen rechtswidrig Löhne ein.⁷³

In vielen Fällen aber wird nicht direkt gegen die Gesetze verstoßen, sondern die Bürger reagieren anders als vom Gesetzgeber erwartet und verhindern dadurch, dass das Regelungsziel erreicht wird. Der Staat steht dann vor dem Dilemma, dass er diese Umgehung oder Missachtung entweder ignorieren, mithilfe neuer Normen die Verbote konkretisieren oder die Vorschriften verstärkt durchsetzen kann. Ein Ignorieren führt in der Regel zu gesamtwirtschaftlichen Verlusten und schwächt das Vertrauen in die Regierung. Werden neue Normen erlassen, kommen wieder die Bürger zum Zuge, die sich eine noch flexiblere Verhaltensweise ausdenken, das Regelungsziel zu umgehen. Da Normen vorab formuliert werden, leiden sie stets an der

begrenzten Voraussicht des Gesetzgebers.⁷⁴ Mangels Vorhersehen der Umgehungsmechanismen, mit denen die Bürger auf ein Verbot reagieren, sind immer neue Normen von Nöten. So wird der Gesetzgeber gezwungen, für eine regelungswürdige Materie die Normen immer weiter zu verändern und neue zu erlassen, um die von den Bürgern gefundenen Umgehungsmöglichkeiten ebenfalls zu verbieten. Alternativ könnte der Gesetzgeber versuchen, mit der Formulierung eines allgemeinen Umgehungsverbots zu arbeiten. Dies setzt allerdings fortgeschrittene Auslegungskennntnisse bei Rechtsanwendern und Betroffenen voraus.

Am 12. August 2015 kam es in Tianjin zu schweren Explosionen in einem Lager für Gefahrstoffe, das von der Fa. Ruihai International Logistics betrieben wurde. Durch die Explosionen und nachfolgende Brände kamen 114 Menschen ums Leben, mehrere hundert Menschen wurden verletzt. Der Betreiber des Lagers verfügte offenbar über erforderliche Lizenzen für die Lagerung von Gefahrstoffen, obwohl sich das Lager weniger als ein Kilometer von Wohnsiedlungen befand. Nach den einschlägigen Vorschriften hätten diese Lizenzen daher nicht erteilt werden dürfen.⁷⁵ Die Eigentümer erklärten dazu, sie hätten solange nach einer Inspektionsfirma für Sicherheitslizenzen gesucht, bis sie schließlich eine gefunden hätten, die bereit war, das erforderliche Inspektionsergebnis zu bescheinigen.⁷⁶ Unklar ist, ob die erteilte Lizenz die Lagergesellschaft auch zur Lagerung des besonders gefährlichen Natriumcyanids und anderer Stoffe berechtigte, die zu den besonders verheerenden Auswirkungen führten.

Der Fall zeigt eindrücklich, zu welchen Konsequenzen es führen kann, wenn einschlägige Sicherheitsvorschriften gefährliche Aktivitäten zwar besonderen Lizenzierungsanforderungen und teilweise aufwändigen Verfahren unterwerfen, diese dann aber so unterlaufen werden, dass trotz Vorliegen der formell erforderlichen Genehmigungen der eigentliche Zweck der Sicherung wichtiger Rechtsgüter nicht erreicht wird.

Xin He hat die Reaktion von aus ländlichen Gegenden zugewanderten Textilunternehmern auf die diskriminierenden Lizenzanforderungen in Peking untersucht.⁷⁷ In seinem Aufsatz beschreibt He, dass es sehr viel schwieriger für Migranten als für Ortsansässige ist, eine Geschäftslizenz als Einzelunternehmer zu erhalten. Daher beantragen nur wenige Migranten eine

⁶⁷ Jonathan Unger, Anita Chan, China, Corporatism, and the East Asian Model, in: Australian Journal of Chinese Affairs, No. 33, January 1995, S. 29 ff.

⁶⁸ Jessica C. Teets, Let Many Civil Societies Bloom: The Rise of Consultative Authoritarianism in China, in: The China Quarterly, January 2013, S. 1 ff.

⁶⁹ Lawrence M. Friedman (Fn. 38), S. 47.

⁷⁰ Weshalb die einschlägigen Gesetze in diesem Fall so krass missachtet wurden, diskutiert LIU Songshan in seinem Aufsatz „Serious warnings of the Shanxi Province Illegal Brick Workplaces Case“, in: Faxue (Legal Science), 7/2007, S. 3 ff.

⁷¹ Art. 15 des Arbeitsgesetzes vom 5.7.1994 verbietet grundsätzlich die Beschäftigung von Personen unter 16 Jahren mit der Möglichkeit einer Befreiung in den Gebieten Kultur, Kunst und Sport.

⁷² Sean Cooney, Making Chinese Labor Law Work: The Prospects for Regulatory Innovation in the People's Republic of China, in: Fordham International Law Journal, Vol. 30, 2007, S. 401 ff. (404).

⁷³ Sean Cooney (Fn. 72), S. 405.

⁷⁴ Samuel W. Buell, Good Faith and Law Evasion, in: UCLA Law Review, Vol. 58, 2011, S. 612 abrufbar unter <<http://ssrn.com/abstract=1597816>>, eingesehen am 24.2.2017.

⁷⁵ Vgl. Art. 19 Nr. 1 der Bestimmungen zur Verwaltung der Sicherheit von chemischen Gefahrstoffen vom 2.3.2011, wonach Einrichtungen zur Produktion und Lagerung grosser Mengen gefährlicher Chemikalien, die eine schwerwiegende Gefahrquelle darstellen, einen bestimmten Sicherheitsabstand zu Wohngebieten einhalten müssen. Nach Ziff. 6.1 des einschlägigen Standards GB 18265-2000 muss dieser Abstand mindestens 1 km betragen.

⁷⁶ Shanghai Daily vom 21.8.2015, <<http://www.shanghaidaily.com/national/Official-responds-to-residents-demands/shdaily.shtml>>, eingesehen am 15.10.2016.

⁷⁷ Xin He, Why Do They Not Comply with the Law? Illegality and Semi-Legality among Rural-Urban Migrant Entrepreneurs in Beijing, in: Law & Society Review, Volume 39, Number 3, 2005, S. 527 ff.

Lizenz, ein beträchtlicher Teil hingegen „mietet“ eine solche Lizenz von einem Einheimischen. Hierbei wird ein einheimischer Strohmännchen, der alle persönlichen Anforderungen für das Beantragen einer Geschäftslizenz besitzt (insbesondere den Anwohnerstatus), dafür bezahlt, eine solche Lizenz zu beantragen. Der Strohmännchen stellt diese Lizenz anschließend dem Zuwanderer zur Verfügung, der hiermit ein Geschäft eröffnet. Von dieser Lösung profitieren auch die lokalen Beamten: Indem sie die Unternehmen der Zuwanderer semi-legal halten, können sie bei Bedarf einschreiten und Bußgelder kassieren. Hiergegen können die zugewanderten Unternehmer durch eine Mietzahlung an die Beamten einen gewissen Grad rechtlichen Schutzes erhalten. He stellt fest, dass durch dieses Vorgehen verschiedene Interessen in Ausgleich miteinander gebracht werden und so ein allgemeines Gleichgewicht entsteht.⁷⁸ Das Beispiel kann daher gut erklären, warum das Phänomen der geduldeten Umgehung in vielen Bereichen der chinesischen Gesellschaft zu finden ist.

IV. Erklärungsansätze

1. Auseinanderfallen von Normvertretung und Normakzeptanz

Das Ergebnis der oben zitierten Umfragen könnte sich durch die These erklären lassen, dass die chinesische Rechtswirklichkeit durch eine intensive Normvertretung bei schwach ausgeprägter Normakzeptanz gekennzeichnet ist. Unter der Akzeptanz einer Norm versteht Hoerster eine bestimmte Disposition des Normadressaten einer Norm gegenüber. Wer eine Norm akzeptiert, hat sich die Norm in seinem Leben irgendwann zu eigen gemacht, d. h. die Norm verinnerlicht. Für ihn besitzt diese Norm eine kategorische oder unbedingte, also von den individuellen unmittelbaren Wünschen oder Interessen unabhängige und daher im Konfliktfall vorrangige Funktion.⁷⁹ Dies bedeutet nicht, dass jemand, der eine Norm akzeptiert, diese auch immer zwingend befolgt. Ein Nichtbefolgen wird allerdings innere Sanktionen wie Reue, Gewissensbisse und den Vorsatz, dass es nicht noch einmal vorkommt, nach sich ziehen.⁸⁰

Die Umfragen ergaben hohe Zustimmungswerte für die Aussagen, dass Steuerbetrug oder die Annahme eines Bestechungsgeldes nicht zu rechtfertigen seien sowie für die Aussagen, dass illegale Tätigkeiten unter keinen Umständen vorgenommen werden sollten und für die Gesellschaft untragbare Tätigkeiten vermieden werden sollten. Dadurch, dass sie den Aussagen zustimmten, wünschten sich die Befragten also das Befolgen der entsprechenden Gesetze von allen Normadressaten. Es lässt sich daher sagen, dass sie diese hinsichtlich der relevanten Normen vertreten. Verallgemeinernd lässt dies den Schluss zu, dass in China eine intensive Normvertretung vorherrscht.

Wie sich allerdings aus den anderen Umfragen, insbesondere der zweiten CESS-Umfrage aus 2004 sowie der aus 2007, ergibt, nimmt diese Zustimmungsrate ab, wenn es um konkretere Fälle mit Bezug zu den Befragten geht. Beispielsweise sind die befragten Unternehmer größtenteils überzeugt, dass die Normbefolgung dem Profit entgegenstehen kann. Auch haben Bürger eine eher gering ausgeprägte Erwartung, dass sich Unternehmer rechtstreu verhalten.

In der chinesischen Rechtswirklichkeit wird somit von den Normadressaten zwar die Befolgung der Normen – gerade durch andere – gewünscht (intensive Normvertretung), sie werden aber vom Adressaten selbst nicht als unbedingt und innerlich verpflichtend angesehen (mangelnde Normakzeptanz).

Für die mangelnde Normakzeptanz in China spielen auch solche Faktoren eine Rolle, die sich aus dem allgemeinen Rechtsbewusstsein der Bevölkerung ableiten, also die Sphäre des Normadressaten betreffen. Im Folgenden werden verschiedene Aspekte untersucht, die die innere Bereitschaft zur Einhaltung und Befolgung von Gesetzen betreffen.

2. Legitimität

Nach Tyler befolgt ein Normadressat eine Norm, wenn die Normgeber aus seiner Sicht das legitime Recht haben, ihm sein Verhalten zu diktieren.⁸¹ Weber stellt dem Legitimitätsanspruch des Herrschenden den Legitimitätsglauben des Beherrschten gegenüber, womit er die Bestimmungsgründe meint, aus denen der Beherrschte dem Herrschenden Gehorsam leistet.⁸² Die legale Herrschaft wird legitimiert durch eine abstrakt geltende Rechtsordnung, die nicht nur die Untergebenen, sondern auch den Herrscher selbst bindet.⁸³

Die CESS Umfrage aus 2007 hat ergeben, dass 71,7 % der Befragten zustimmen, dass manche lokale Behörden sich nicht vollständig an einschlägige Gesetze und Vorschriften halten. Auch halten der Umfrage der Shanghai Academy of Social Sciences aus 2002 zufolge nur 16,3 % bzw. 10,4 % der Befragten Richter und Staatsanwälte bzw. Beamte für die gesetzestreueste Personengruppe. Wenn aber aus Sicht des Beherrschten der Herrscher bei der Rechtsbefolgung keine Vorreiterrolle übernimmt, dann erschüttert dies den Legitimitätsglauben des Beherrschten.

Auch Zuständigkeits- und Verfahrensregeln haben eine Legitimationsfunktion.⁸⁴ Nach Luhmann wird durch die Teilnahme an politischen Wahlen, der Gesetzgebung, Gerichtsprozessen und in geringerem Ausmaß am Verwaltungsverfahren ein Lernprozess in Gang gesetzt, welcher es den Beteiligten ermöglicht, die Entscheidung am Ende eines Verfahrens trotz ihres ursprünglichen Widerstrebens zu akzeptieren.⁸⁵ Das

⁷⁸ Xin He (Fn. 77), S. 529.

⁷⁹ Norbert Hoerster (Fn. 52), S. 51.

⁸⁰ Norbert Hoerster (Fn. 52), S. 54.

⁸¹ Tom R. Tyler, *Why People Obey the Law*, Princeton 2006, S. 25.

⁸² Thomas Raiser, *Grundlagen der Rechtssoziologie*, 4. Auflage, Tübingen 2007, S. 91.

⁸³ Thomas Raiser (Fn. 82), S. 91.

⁸⁴ Thomas Raiser (Fn. 82), S. 91.

⁸⁵ Thomas Raiser (Fn. 82), S. 132.

legitime Recht des Normgebers, dem Adressaten ein bestimmtes Verhalten zu diktieren, kann demnach aus Verfahrensaspekten, insbesondere der Einbeziehung des Adressaten vor der Normgebung, herrühren.

In Bezug auf China stellt Wang Xixin fest, dass die Beteiligung der Öffentlichkeit an der Gesetzgebung unzulänglich ist. Zwar bestünden verschiedene Wege, seine Meinung während des Gesetzgebungsprozesses öffentlich zu äußern, der Wahrheitsgehalt der geäußerten öffentlichen Meinung sowie die Wirksamkeit der Beteiligung der Öffentlichkeit erregten allerdings immer noch Misstrauen.⁸⁶ Anstatt die Legitimität der Gesetze öffentlich anzuzweifeln, entschieden sich die Bürger aber für eine individuelle und geheime Lösung, indem sie sich nicht den erlassenen Normen entsprechend verhalten.⁸⁷ Sicherlich wählen die Bürger auch deshalb eine nicht offen erklärte Vorgehensweise, weil ihnen die massiven persönlichen Konsequenzen bewusst sind, die bei einer offenen Infragestellung staatlicher Regelungsprogramme drohen. Jedenfalls erklärt diese Entscheidung der Bürger, sich abweichend zu verhalten, aber gegen die erlassenen Gesetze nicht öffentlich Stellung zu beziehen, die Unstimmigkeit zwischen den Umfragen zur Rechtsbefolgung in China und der tatsächlichen Situation.

In Bezug auf das Beispiel der Scheinbefolgung von Gesetzen, in dem Migranten die Geschäftslizenzen von Einheimischen verwenden, beschreibt He, dass die Gesetze zur Vergabe von Lizenzen von den Migranten nicht als legitim angesehen werden, weil diese wissen, dass das verfolgte Ziel der Gesetze diskriminierend ist.⁸⁸ Die Art und Weise des Erlasses der Gesetze hat direkte Auswirkungen auf die empfundene Legitimität bei den Migranten.⁸⁹ He weist darauf hin, dass bezüglich des Verhaltens der Migranten, also der Scheinbefolgung, nicht auf die Ressourcen von bekannten Studien zur Rechtsbefolgung aus liberalen demokratischen Gesellschaften zurückgegriffen werden kann, da die Legitimität von Gesetzen hier häufig als gegeben angenommen wird.⁹⁰

3. Ethische Tradition, Gewissen und Moral

Vielfach werden Vorschriften befolgt, weil es „das Richtige“ ist; das Gewissen einer Person hat großen Einfluss auf die Normbefolgung. Hierbei können unterschiedliche Motive eine Rolle spielen. Einerseits kann der von Friedman bezeichnete Bürgersinn das Gefühl hervorrufen, dass eine Regel befolgt werden sollte, auch wenn es nicht den eigenen Interessen dient, aber anderen Menschen und der Menschheit als Ganzes zugute kommt.⁹¹ Moral ist hingegen ein Motiv, bei dem Normen befolgt werden, weil es Gottes Wille, ethischen Grundsätzen oder einer religiösen Verantwortung entspricht, nicht aber, weil es für andere oder

den die Norm Befolgenden vorteilhaft ist. Ein anderes verwandtes Motiv ist Gerechtigkeit, also die Idee, dass eine Vorschrift oder ein Verhalten Befolgung, Unterstützung oder Gehorsam verdient, weil die Vorschrift für jeden gleichermaßen gilt und es deshalb unfair wäre, die Vorschrift nicht selbst gewissenhaft zu befolgen, wenn man auf die Befolgung durch die Mehrheit der anderen Menschen hofft und hieraus Vorteile zieht.⁹²

a) Chinesischer Partikularismus

Trompenaars und Hampden-Turner haben kulturelle Unterschiede basierend auf fünf Leitlinien des Umgangs von Menschen miteinander beschrieben. Die erste hiervon ist Generalismus versus Partikularismus.⁹³ Generalisten glauben, dass das, was gut und richtig ist, definiert werden kann und immer gilt.⁹⁴ In partikularistischen Kulturen wird den Verpflichtungen aufgrund von Beziehungen und besonderen Umständen größere Beachtung geschenkt. Partikularisten legen weniger Wert auf abstrakte gesellschaftliche Regeln, aber mehr Wert auf spezielle Verpflichtungen, die sich zum Beispiel aus Freundschaften ergeben.⁹⁵ Für einen Partikularisten ist eine Person nicht „ein Bürger“ sondern mein Freund, mein Bruder, mein Mann, mein Kind oder eine Person von einzigartiger Bedeutung für mich, mit besonderen Ansprüchen an meine Liebe oder meinen Hass.⁹⁶ Laut einer Studie von Trompenaars liegt China bei den Ländern mit der größten partikularistischen Einstellung auf Platz fünf hinter Venezuela, Nepal, Südkorea und Russland.⁹⁷

Bereits ältere soziologische Werke haben die Wurzeln der partikularistischen Präferenzen in China überzeugend erklärt. Fei Xiaotongs Studie über die Grundlagen der chinesischen Gesellschaft ist in dieser Hinsicht besonders bemerkenswert.⁹⁸ Fei zufolge ist Generalismus in chinesischen moralischen Einstellungen nicht auffindbar.⁹⁹ Die Wertestandards sind nicht in der Lage, die verschiedenen persönlichen Beziehungen in der chinesischen Sozialstruktur zu überkommen.¹⁰⁰ Diese verschiedenen persönlichen Beziehungen basieren auf der Verwandtschaft oder dem, was Konfuzius „ren lun“ (menschliche Beziehungen) genannt hat, nämlich den fünf Beziehungen (wu lun) Herrscher und Untertan, Vater und Sohn, Ehemann und Ehefrau, älterer Bruder und jüngerer Bruder, Freund und Freund.¹⁰¹ In diesem System haben allgemeine Normen keinen Nutzen. Um die ethischen Implikationen eines spezifischen Kontexts zu verstehen, muss zunächst bestimmt werden, wer das Gegenüber ist und welche Art der Beziehung zu ihm angemessen ist. Erst dann kann

⁹² Lawrence M. Friedman (Fn. 38), S. 111.

⁹³ Fons Trompenaars/Charles Hampden-Turner, *Riding the waves of culture*, 3. Auflage, London 2012, S. 11.

⁹⁴ Fons Trompenaars/Charles Hampden-Turner (Fn. 93), S. 11.

⁹⁵ Fons Trompenaars/Charles Hampden-Turner (Fn. 93), S. 11.

⁹⁶ Fons Trompenaars/Charles Hampden-Turner (Fn. 93), S. 42.

⁹⁷ Fons Trompenaars/Charles Hampden-Turner (Fn. 93), S. 48.

⁹⁸ FEI Xiaotong (Fn. 9).

⁹⁹ FEI Xiaotong (Fn. 9), S. 77.

¹⁰⁰ FEI Xiaotong (Fn. 9), S. 78.

¹⁰¹ FEI Xiaotong (Fn. 9), S. 66/67.

⁸⁶ WANG Xixin (Fn. 40), S. 43.

⁸⁷ WANG Xixin (Fn. 40), S. 47.

⁸⁸ Xin He (Fn. 77), S. 534.

⁸⁹ Xin He (Fn. 77), S. 534.

⁹⁰ Xin He (Fn. 77), S. 528 mit Verweis auf Tyler.

⁹¹ Lawrence M. Friedman (Fn. 38), S. 111.

entschieden werden, welche ethische Norm auf den Kontext angewendet wird.¹⁰²

Diese rollenbezogene Differenzierung steht im Gegensatz zu der generalistischen Ethik, in der Situationen, in denen man moralische Begriffe (z. B. „richtig“ oder „falsch“ verwendet, nur mit universalen Begriffen beschrieben werden. Weiterhin muss das Gesagte aber auch das Gebot der Preskriptivität erfüllen, das heißt, der Urteilende muss festlegen, ob er nach dieser Formulierung auch selbst handeln würde.¹⁰³ Eine Einbeziehung von Kontextbedingungen ist nicht erforderlich, um moralische Urteile zu treffen.¹⁰⁴ In der auf Verwandtschaftsbeziehungen gegründeten konfuzianischen Ethik fehlt es am Element der Versachlichung, worauf bereits Max Weber hingewiesen hat. Er sieht in der Durchbrechung des Sippenverbands und in der Begründung auch des geschäftlichen Vertrauens auf ethische Qualitäten der Einzelindividuen, die in sachlicher Berufsbearbeitung bewährt sind, die große Leistung der ethischen Religionen, vor allem des Protestantismus.¹⁰⁵

Der partikularistische Grundcharakter der konfuzianischen Ethik wird noch deutlicher, wenn man sich vor Augen führt, dass sie für das Verhalten gegenüber Außenstehenden, mit denen keinerlei Sonderbeziehung besteht, keine verbindlichen Handlungsorientierungen schaffen kann. Dieser Mangel wurde auch in China von anderen Philosophen schon sehr früh erkannt. Mo Di (ca. 479–381 v. Chr.) kritisierte die Ableitung der konfuzianischen Menschenliebe aus der „kindlichen Pietät“ und sah in der Abstufung der Menschenliebe, die bei der Familie beginnt und sich erst danach auf weiter entfernte Personen ausweitet, eine Pervertierung des ursprünglichen, von vornherein auf alle Menschen gerichteten Liebesgefühls. Das aus der Liebe zu den eigenen Eltern abgeleitete Gefühl sah Mo Di letztlich als eine Form der Eigenliebe.¹⁰⁶ Die Lehre des Mo Di konnte sich in der chinesischen Ethiktradition nicht durchsetzen. Mencius, der nach Konfuzius wichtigste Vertreter der konfuzianischen Ethik, bekräftigte ausdrücklich und in Abgrenzung zu Mo Di, dass eine ohne Unterschied auf alle Mitmenschen erstreckte Liebe eine ungebührliche Zurückstellung der Eltern bedeute. Nach Mencius ist es unnatürlich, alle Menschen gleichermaßen zu lieben. Vielmehr geht die Liebe originär von einem Gefühl für die Eltern aus, erstreckt sich dann auf Verwandte und erst sekundär auf weiter entfernte Personen, wie etwa Bewohner desselben Dorfes.¹⁰⁷ Sogar Konfuzianer und Mohisten stimmen allerdings

noch insofern überein, als sie beide eine Gefühlsethik vertreten.¹⁰⁸

Das Hauptproblem der auf Beziehungen basierenden partikularistischen Herangehensweise ist, dass hieraus keine ethische Orientierung für die moderne Massengesellschaft, in der die meiste Zeit mit Fremden umgegangen wird, hergeleitet werden kann. Diese Gesellschaft hat der chinesische Normgeber und sein Durchsetzungsapparat aber in den immer weiter urbanisierten Ballungsräumen des Landes vor sich.

b) Absage an Reziprozität

Auch in China ist das Prinzip der Reziprozität angelegt, es entstammt der konfuzianischen Tradition. Die klassische Ausprägung dieses Prinzips findet sich im Lunyu, den Konfuzius zugeschriebenen „Gesammelten Worten“, in Gestalt der sog. Goldenen Regel, die besagt, dass man andere so behandeln soll, wie man selbst von ihnen behandelt werden will.¹⁰⁹ Es wird zu Recht betont, dass diesem Prinzip eine zentrale Rolle in der Ethik des Konfuzius zukommt und es eine wichtige Entwicklung in der chinesischen Ethik repräsentiert. Zwischen der Goldenen Regel des Lunyu und einem echten Verallgemeinerungsprinzip gibt es allerdings deutliche Unterschiede:

Konfuzius betrachtet ein zweiseitiges Verhältnis, während das Verallgemeinerungsprinzip eine allseitige Ausweitung auf alle denkbar Betroffenen vornimmt. Innerhalb eines zweiseitigen Verhältnisses kann in der Goldenen Regel durchaus auch eine vom Eigeninteresse geleitete Klugheitsregel gesehen werden: Eine wohlwollende Behandlung des Gegenübers optimiert die Aussicht, Vorteile von dessen Seite zu erhalten. Die Rollenkehr ist bei diesem Verständnis mit einer Nützlichkeitsprüfung verbunden.

In der modernen Ausprägung kehrt die Goldene Regel in gewisser Weise in dem „Prinzip der Gegenseitigkeit“ wieder, das China gern in Beziehungen zu anderen Staaten anwendet. Dieses Prinzip erlaubt durchaus die differenzierte Behandlung verschiedener Partner, je nachdem, wie sie sich gegenüber China verhalten.

c) Absage an den Generalismus

Es gibt zudem gewichtige Anhaltspunkte dafür, dass nach dem Verständnis von Konfuzius die Goldene Regel im Kontext bestimmter typisierter sozialer Rollenbeziehungen gesehen wird, nämlich innerhalb der

¹⁰² FEI Xiaotong (Fn. 9), 78/79.

¹⁰³ So die einflussreiche Fassung des Generalisierungskonzepts bei R.M. Hare, *The Language of Morals*, Oxford 1952, S. 48.

¹⁰⁴ Christoph Horn/Corinna Mieth/Nico Scarano, Kommentar zu Kants Grundlegung zur Metaphysik der Sitten, Frankfurt 2007, S. 113.

¹⁰⁵ Max Weber, *Gesammelte Aufsätze zur Religionssoziologie*, Teil 1, 8. Auflage, Tübingen 1986, S. 523.

¹⁰⁶ Vgl. Wolfgang Bauer, *Geschichte der chinesischen Philosophie*, München 2006, S. 66.

¹⁰⁷ Vgl. Din-Cheuk Lau, *Mencius*, revidierte Auflage, Harmondsworth 2004, S. 31.

¹⁰⁸ Einige chinesische Autoren haben allerdings in der chinesischen philosophischen Tradition Ansätze identifiziert, die als indigene Grundlage oder Vorläufer moderner rechtsstaatlicher Ideen herangezogen werden könnten. Vgl. Ho, Norman P., *The Legal Philosophy of Zhu Xi (1130–1200) and Neo-Confucianism's Possible Contributions to Modern Chinese Legal Reform*, in: *Tsinghua China Law Review*, Vol. III, Nr. 2, 2011, S. 167 ff., der die Theorien des Neokonfuzianers Zhu Xi betrachtet.

¹⁰⁹ „Gibt es etwas, was aus einem Wort besteht und was man, aufgrund von dessen Eigenschaft, das ganze Leben hindurch befolgen kann? Der Meister sagte: Das ist wohl shu: Was man selbst nicht wünscht, das tue man anderen nicht an.“ Konfuzius, *Gesammelte Worte* (Lunyu), XV, 24.

sog. Fünf Beziehungen.¹¹⁰ Kennzeichnend für diese Beziehungen ist, dass es überwiegend Beziehungen mit einem Machtgefälle sind, in denen die gegenseitigen Rollenpflichten asymmetrisch definiert sind. Urbild der Rollenbeziehungen ist die Familie und der nach ihrem Modell gedachte Staat. Die Wechselwirkung dieser von Konfuzius durchaus anerkannten, ja sogar in der Gesellschaft vorausgesetzten Asymmetrien und der Goldenen Regel sind in der Literatur kontrovers diskutiert worden.¹¹¹ Entscheidend ist jedoch, dass die Verbindung des Gegenseitigkeitsprinzips der Goldenen Regel mit einem System rollenbedingter Verhaltenspflichten nicht zu verallgemeinerungsfähigen Handlungsorientierungen führt. Der Handelnde muss sich nämlich zunächst vergewissern, in welcher Rollenbeziehung er zum Gegenüber steht, um dann aus den rollenspezifischen Verhaltenserwartungen an die andere Seite einen Rückschluss auf das richtige eigene Verhalten zu ziehen.¹¹² Unter gleichen Bedingungen kann dann z. B. gegenüber einem Freund ein anderes Verhalten angebracht sein als gegenüber einem älteren Bruder. Diese Bindung an Personen und nicht an abstrakte Gesetzesnormen förderte bereits im alten China eine Tendenz zur Gesetzlosigkeit, denn in Konfliktfällen setzten sich die zwischenmenschlichen Gefühls- und Pflichtbindungen zu Personen, mit denen eine Vernetzung durch eine der fünf Beziehungen besteht, gegenüber der Gesetzestreue durch.¹¹³

Die moralischen Überzeugungen und Präferenzen, die im traditionellen China herausgebildet wurden, haben sich bis in die Gegenwart enthalten. Diese beruhen sämtlich auf einer Gefühlsethik, die in einem Gefüge bekannter Personen mit festen Rollenbeziehungen funktioniert. Weggefallen sind aber zum größten Teil die gesellschaftlichen Strukturen und Institutionen, die dieses Moralsystem im täglichen Leben organisch verwirklichen konnten. Stattdessen muss das alte Moralsystem sich nun in einer weitgehend entwurzelten anonymen Massengesellschaft bewähren, für die es nicht geeignet ist.¹¹⁴ Mit der Modernisierung der Städte und

ihrer Ausstattung mit einer modernen Masseninfrastuktur hat sich kein neues Moralsystem entwickelt, das wirklich verinnerlicht wurde. Vor allem wurde keine rationale Ethik entwickelt, die unabhängig von gefühlsmäßigen Bindungen an bekannte Personen auf einer universellen Basis zu moralischem Handeln motiviert. Aus diesem Grund fehlt dem Rechtssystem in China eine tragfähige moralische Grundlage, die gesamtgesellschaftlich wirken kann.

3. Privilegienkultur

Die soeben erläuterten rollenbedingten Verhaltenspflichten wirken sich auch dahingehend aus, dass versucht wird, Beziehungen zu möglichst vielen Personen aufzubauen. Besteht eine Beziehung, werden andere Verhaltensweisen und ethische Verkehrspflichten erwartet. Hat jemand eine Beziehung etabliert, gehört er zum privilegierten Kreis des Gegenüber. Dann wendet dieser die „Regeln für Bekannte“ auf die interpersonale Kommunikation an. In China haben solche Beziehungen durch diese Anwendung anderer Regeln auf Bekannte einen hohen Stellenwert. Die Zugehörigkeit zum privilegierten Kreis eröffnet die Möglichkeit, die eigene Ressourcennutzung überdurchschnittlich zu verbessern, was bei einer allgemeinen Regelbefolgung nicht möglich wäre. Die Sozialpsychologie hinter diesem Trend liegt darin, dass Menschen nicht bereit sind, generellen Regeln zu folgen und das Befolgen genereller Regeln sogar als Versagen im Leben empfinden.¹¹⁵ In der chinesischen Gesellschaft ist der Gedanke, dass es soziale Abstufungen und somit immer Privilegierte gibt, tief verankert. Daher ist der Ansatz bei einer unliebsamen Regel nicht, wie diese verbessert werden könnte, sondern wie man zum privilegierten Kreis gehören kann, auf den diese Regel keine Anwendung findet. Sobald eine Person nach einem Entbehrensprozess die Zugehörigkeit zur privilegierten Gruppe erreicht hat, kann sie den „Regeln für die privilegierte Klasse“ folgen und damit Zugang zu verschiedenen knappen Ressourcen erlangen. Dazu gehört auch das Privileg, formelle Regeln zu umgehen.¹¹⁶

V. Zusammenfassung

Die jetzige Situation ist von einigen grundlegenden Widersprüchen gekennzeichnet, wobei sich historische, kulturelle, politische und rechtlich institutionelle Aspekte überlagern. Wenn man versuchen wollte, das Zusammenwirken der dargestellten Faktoren in einem Modell darzustellen, könnte es wie in Abbildung 1 dargestellt aussehen.

Die schwach ausgeprägte Normakzeptanz als innere Bereitschaft zu freiwilliger Normbefolgung ergibt

nen sozialen Systemen können aber nicht auf die Gesamtgesellschaft übertragen werden.

¹¹⁵ SUN Guodong (孙国东), „Culture of Privilege“ and Reproduction of „Differential Mode of Association“ („特权文化“与“差序格局”的再生产), in: SUN Xiaoxia (孙笑侠) (Hrsg.), Report on the Rule of Law During the Transformation Period (转型期法治报告), Beijing 2010, S. 67–84.

¹¹⁶ SUN Guodong (Fn. 115), S. 67–84.

¹¹⁰ So erstmals bereits James Legge in seiner Einleitung zu The Chinese Classics, Vol. I, Confucian Analects, The Great Learning, and the Doctrine of the Mean, Oxford 1893, Nachdruck Taipei 1998, S. 109.

¹¹¹ Vgl. dazu Heiner Roetz, Konfuzius, 3. Auflage, München 2006, S. 76 f.; Heiner Roetz, Die chinesische Ethik der Achsenzeit, Frankfurt 1992, S. 118.

¹¹² Vgl. Oskar Weggel, Das nachrevolutionäre China, Hamburg 1996, S. 23.

¹¹³ Harro v. Senger, Einführung in das chinesische Recht, München 1994, S. 24; vgl. auch die Geschichte zur Aufklärung des Diebstahls eines Schafes und der Aussage des Sohnes gegen den Vater in den Gesammelten Worten (Lunyu) XIII, 18.

¹¹⁴ Yong Han und Yochanan Altman sind der Ansicht, dass konfuzianische Wertorientierungen zumindest am Arbeitsplatz organisatorisches Bürgerverhalten, Harmonie und Sauberkeit fördern, vgl. dazu Confucian moral roots of citizenship behaviour in China, in: Asia-Pacific Journal of Business Administration, Vol. 2 Issue 1, S. 35 ff. Selbst wenn dies zutreffen mag, muss man doch sehen, dass die Beziehung von Kollegen untereinander im Gegensatz zur Beziehung von Fremden in einer Massengesellschaft eine dauerhafte Sonderbeziehung mit hierarchischen Strukturen ist, für die konfuzianische Prinzipien angewandt werden können. Die Beobachtungen zu positiven Auswirkungen konfuzianischer Tugenden in der Familie, am Arbeitsplatz, in geschäftlichen Netzwerken oder anderen geschlosse-

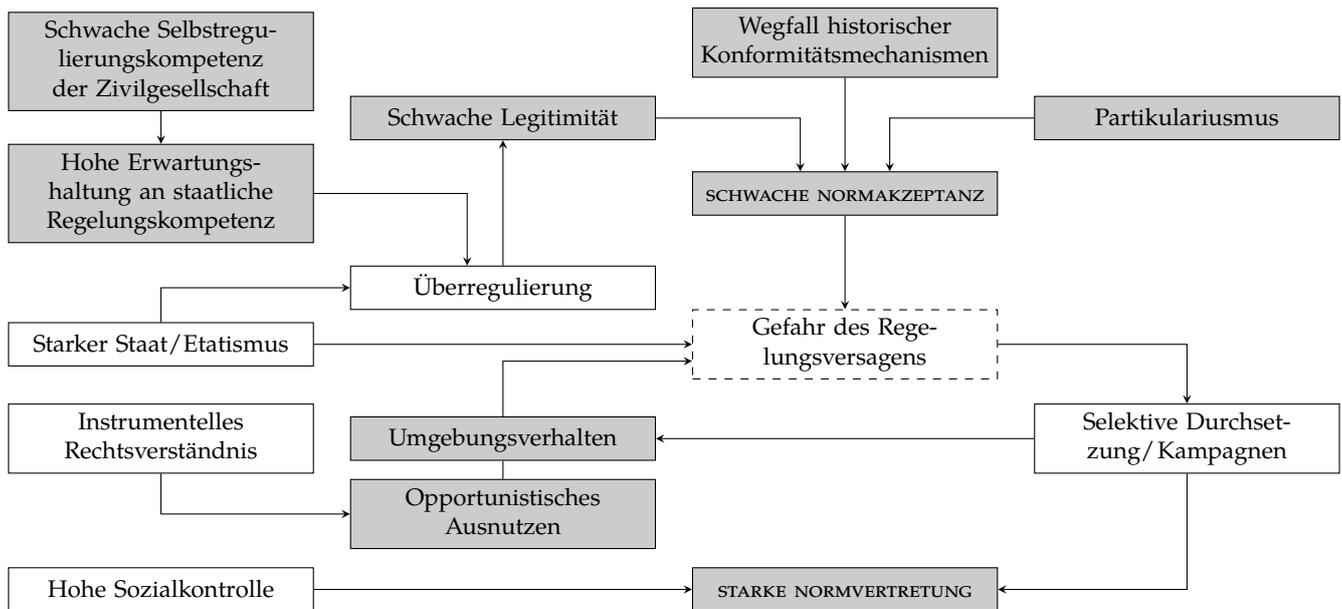


Abbildung 1. Die Faktoren auf der staatlichen Seite sind als weiße Kästchen dargestellt, diejenigen auf der gesellschaftlichen Seite als graue.

sich aus einem Bündel von Voreinstellungen auf der Seite der Bürger, nämlich einer partikularistischen Präferenz in Verbindung mit dem Wegfall historischer Stabilisierungs- und Ordnungsmechanismen und einer nur schwach ausgeprägten Legitimität. Schwach entwickelte zivilgesellschaftliche Institutionen mit geringer Selbstregulierungskraft führen zu einer hohen Erwartung an Problemlösung durch den Staat. Diese Erwartung spiegelt sich in einem Staat, der weite Regelungsbefugnisse für sich in Anspruch nimmt, aber mit diesem Anspruch auch in eine Tendenz zur Überregulierung hineingeraten kann, die alle Lebensbereiche kontrollieren will. Aus dieser Konstellation erwächst für den Staat ein enormer Erfolgsdruck, gleichzeitig Umweltprobleme, Lebensmittelsicherheit, Kriminalität und alle anderen Problemfronten zu beherrschen. Dies erfordert eine ständige Erhöhung des Ressourceneinsatzes, und selbst dann werden immer bestimmte Probleme vernachlässigt.

Mit seinem hohen Maß an Sozialkontrolle und Propaganda einschließlich ständiger Einforderung verbaler Konformitätsbekundungen kann der Staat eine starke Normvertretung generieren, die aber trügerisch ist, weil eben keine starke Normakzeptanz mit ihr einhergeht. Das instrumentelle Rechtsverständnis des Staates wird von den Bürgern durchschaut, führt zusammen mit unangemessener Überregulierung bestimmter Bereiche in Rückwirkung wiederum zu einer Schwächung der Legitimitätswirkung von Normen und prägt somit Umgehungs- und Ausnutzungsverhalten aus. Das Umgehungsverhalten kann zur Gefahr des Regelungsversagens führen, wenn ein Staat mit einem ständig übervollen Aufgabenbuch an der schwachen Normakzeptanz der Bürger sozusagen abprallt.

Die Lösung für dieses Dilemma ist eine flexible strategische und propagandamäßige Vorgehensweise der staatliche Organe, bei der jeweils einige Vorschriften in Form von Kampagnen oder selektiv nach gerade vorherrschenden politischen Prioritäten durchgesetzt werden, während in anderen Bereichen verbreitete Verstöße oder Umgehungen stillschweigend geduldet werden. Dadurch können wiederholt Erfolge in Teilbereichen in den Mittelpunkt der Aufmerksamkeit gerückt werden, um so die Leistungsfähigkeit des staatlichen Ordnungsapparats zu bekräftigen und ein Mindestmaß an Legitimität aufrecht zu erhalten.

Die doppelbödige Strategie der starken Normvertretung nach außen und der eingeschränkten, opportunistischen Normakzeptanz im Inneren erscheint aber auch für die Bürger und Unternehmer unter den Bedingungen einer selektiven Rechtsimplementierung überaus rational. Wenn Normen nur vereinzelt oder nur zu bestimmten Zeiten (während der Kampagnen) durchgesetzt werden, scheint es für den Adressaten am einfachsten, sich auch nur an diese vereinzelt durchgesetzten Normen zu halten bzw. sich nur während der Kampagne an die Norm zu halten.

Durch neue Ansätze der Sozialkontrolle wie z. B. das Social Credit System könnte es gelingen, rechtskonformes Verhalten in einem bisher nicht gekanntem Ausmaß zu erzwingen, aber auch dies bleibt abzuwarten, da sich die entsprechenden Umgehungsmechanismen noch nicht entwickeln konnten. Die Einführung dieses Systems wird keinen Übergang zu einer allgemeinen und freiwilligen Normakzeptanz bringen, sondern soll nur bewirken, dass die Adressaten die Folgen ihrer fehlenden Normakzeptanz stärker selbst übernehmen müssen.

* * *

Implementation, abuse and circumvention of legal norms in China

The article offers a fresh perspective on the well-known deviation between the black letter law and legal reality in the People's Republic of China. Adopting as a starting point surveys on compliance with legal norms and examples from legal and business practice, the article illustrates how the actively portrayed adherence to legal norms by state and citizens very often gives away to opportunistic strategies. The author analyses the implementation, abuse and circumvention of legal rules against the backdrop of a loss of traditional societal mechanisms ensuring legal conformity and the variety of state-implemented measures of social control seeking to fill this gap. He identifies fundamental contradictions of historic, cultural, political and institutional origin whereby one finds a high expectation of regulatory problem-solving by the state alongside a low level of acceptance of legal rules among the citizenry. The article concludes with explanatory remarks on the issues examined and endeavours to assess the possible success of the newest state measures on social control.