AUFSÄTZE

Der Machtwechsel und die Hoffnung auf Rechtsreformen

Björn Ahl[1]

Der neue Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh), XI Jinping,[2] hat sowohl durch seine Rede zum 30-jährigen Jubiläum der Verfassung als auch durch seine Inspektionsreise nach Shenzhen im Dezember 2012, mit der er an DENG Xiaopings[3] „Reise in den Süden" im Jahr 1992 anknüpfte, wieder Anlass für Hoffnung auf positive Veränderungen im Rechtsbereich gegeben. In den letzten fünf Jahren hatte die politische Führung rechtlichen Gesichtspunkten viel weniger Raum eingeräumt als noch Ende der 1990er Jahre. Dies wurde in der westlichen Literatur als eine Abwendung Chinas vom Recht beschrieben.[4] Dieser Beitrag resümiert den gegenwärtigen Stand der Rechts- und Justizreformen und wendet sich dann den Reformperspektiven unter der neuen politischen Führung zu.[5]

Gegenwärtiger Stand der Rechtsreformen

Die Kodifizierung zentraler Gebiete des materiellen Rechts wie des Delikts- und Sachenrechts wurde in den letzten Jahren abgeschlossen.[6] Im Oktober 2011 veröffentlichte das Informationsbüro des Staatsrats ein Weißbuch mit dem Titel „Ein sozialistisches Rechtssystem mit chinesischen Besonderheiten" in dem hervorgehoben wurde, dass in den letzten 30 Jahren ein umfassendes Rechtssystem aufgebaut wurde, welches nunmehr grundsätzlich komplett sei.[7] Auch die fachliche und öffentliche Diskussion hat sich vermehrt dem Verfahrensrecht und institutionellen Aspekten der Rechtsentwicklung zugewandt. In den letzten beiden Jahrzehnten haben sich die Gerichte von Instrumenten des Parteistaates in relativ neutrale Instanzen für die Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten gewandelt.[8] Unter dem Präsidenten des Obersten Volksgerichts, XIAO Yang[9], war es zunächst zu wichtigen Reformen in den Bereichen des Prozessrechts, der gerichtsinternen Organisation sowie der Juristenausbildung gekommen. Mit der Übernahme dieses Amtes durch WANG Shengjun[10] veränderte sich die Richtung der Reformen. Es wurde wieder deutlicher die Führung der Gerichte durch die Partei betont, etwa durch die Richtlinie der „Drei Prioritäten", wonach der Vorrang der Partei, des Volkes und der Verfassung und Gesetze aufrechtzuerhalten sei.[11] Offizielle Dokumente bezogen sich in einer politisierten Sprache auf die Massenlinie, die eine an den Interessen der Bevölkerung orientierte Justizreform und Rechtsprechung forderte. Rechtsanwendung in formalisierten Verfahren sollte durch gerichtliche Schlichtung ersetzt werden, für welche Quoten bestimmt wurden. Auch wenn das Reformziel der Professionalisierung der Justiz nicht völlig aufgege-

[1] Dr. iur. (Heidelberg), Juniorprofessor für chinesische Rechtskultur, Universität zu Köln; Email: bjoern.ahl@uni-koeln.de. Für wertvolle Kommentare danke ich CHEN Dachuang, Knut Benjamin Pißler, Daniel Sprick und Rebecka Zinser. Die Fußnoten wurden von Pilar Czoske bearbeitet.

[2] 习近平 .

[3] 邓小平 .

[4] *Carl Minzner*, China's Turn against Law, in: American Journal of Comparative Law, Vol. 59 (2011), S. 935-984.

[5] Vgl. zur neuen Führungsgeneration *Cheng Li*, The End of the CCP's Resilient Authoritarianism? A Tripartite Assessment of Shifting Power in China, in: The China Quarterly, Vol. 211 (2012), S. 595-623.

[6] Sachenrechtsgesetz der VR China (中华人民共和国物权法) vom 16.03.2007, chinesisch-deutsch in: ZChinR 2007, S. 78-117 und Gesetz über die Haftung für Verletzung von Rechten der VR China (中华人民共和国侵权责任法) vom 26.12.2009, chinesisch-deutsch in: ZChinR 2010, S.41-55.

[7] Weißbuch über ein sozialistisches Rechtssystem mit chinesischen Besonderheiten (中国特色社会主义法律体系白皮书) vom 27.10.2011, http://www.gov.cn/jrzg/2011-10/27/content_1979498.htm (zuletzt eingesehen am 27.1.2013).

[8] *Benjamin Liebman*, China's Courts: Restricted Reforms, in: Columbia Journal of Asian Law Vol. 21 (2007), S. 1-44.

[9] 肖扬 .

[10] 王胜俊 .

[11] Von Anfang bis Ende am Vorrang der Vorhaben der Partei, der Interessen des Volkes und der Verfassung und Gesetze festhalten (始终坚持党的事业至上、人民利益至上、宪法法律至上), vgl. hierzu Leitende Gedanken wie die Volksgerichte an den drei Prinzipien festhalten sollen (人民法院如何坚持胰・鲋辽嫌指导思想), chinacourt.org (中国法院网), <http://old.chinacourt.org/html/article/200806/23/308610.shtml> eingesehen am 25.1.2013.

ben wurde, so wurde es doch durch eine populistisch orientierte Ausrichtung der Justiz überlagert.[12]

Bereits vor dem Führungswechsel im November 2012 hat sich in offiziellen Reden ein Wandel angedeutet. So hatte HU Jintao[13] am 23.4.2012 in einer Rede vor Ministern und Provinzgouverneuren angemahnt, der Rechtsherrschaft bei der Verwaltung von Staat und Gesellschaft mehr Gewicht einzuräumen.[14] Ein Hinweis darauf, dass die Partei wieder stärker Wert auf rechtliche Mechanismen legt, bringt auch der Arbeitsbericht des 18. Parteikongresses zum Ausdruck. Darin wird betont, dass die Partei nur im Rahmen der Verfassung und der Gesetze tätig werden darf.[15] Eine Rückbesinnung auf das Recht lässt sich auch aus dem Weißbuch zu Justizreformen ablesen, das im Oktober 2012 vom Informationsbüro des Staatsrats veröffentlicht wurde.[16] Darin wird unter anderem gesagt, dass die 2008 begonnenen Justizreformen nunmehr abgeschlossen seien. Sprachlich setzt sich das Weißbuch von den bisherigen offiziellen Dokumenten zu Justizreformen durch eine weniger politisierte Sprache ab, die KPCh wird in dem Papier nicht erwähnt.

Komitees für Politik und Recht der KPCh

Von institutionell weitreichender Bedeutung wäre eine Zurücknahme des Einflusses der Komitees für Politik und Recht[17] gegenüber den Gerichten. Bei den Komitees für Politik und Recht handelt es sich um Parteiorgane, denen die Aufsicht über die Justiz- und Sicherheitsorgane obliegt. Die Komitees sind zuständig für die Überwachung der Umsetzung von Richtlinien der Partei, die Personalpolitik in den von ihnen beaufsichtigten staatlichen Organen und für inhaltliche Entscheidungen in wichtigen Einzelfällen. Normalerweise ist der Chef der Behörde der öffentlichen Sicherheit auch Sekretär dieses Komitees. Dies bedeutet für die Gerichte, dass sie kaum in der Lage sind, Entscheidungen zu treffen, welche den Interessen der Sicherheitsbehörden widersprechen.[18]

Der Minister für öffentliche Sicherheit, MENG Jianzhu[19], hat unter der neuen Führung den Posten des Sekretärs des Komitees für Politik und Recht beim Zentralkomitee der KPCh übernommen. Anders als sein Vorgänger ZHOU Yongkang[20] ist MENG Jianzhu jedoch nicht Mitglied im nunmehr nur noch siebenköpfigen Ständigen Ausschuss des Politbüros. Durch die Reduzierung des Ständigen Ausschusses von ursprünglich neun auf sieben Mitglieder ist die Position des Sekretärs des Komitees für Politik und Recht deutlich geschwächt worden, da sie aus dem Ständigen Ausschuss herausgenommen und auf die Politbüroebene herabgestuft wurde. Der Sicherheitsapparat war unter ZHOU Yongkang weiter gewachsen, um Maßnahmen zur „Aufrechterhaltung gesellschaftlicher Stabilität“[21] durchzuführen. Dazu gehörten auch „außerrechtliche“ Strukturen wie die Büros für die „Bewahrung von Stabilität“, die den Komitees für Politik und Recht untergeordnet sind und die Arbeit verschiedener Sicherheitsbehörden koordinieren.[22]

Die Verbindung von ZHOU Yongkangs Nähe zu BO Xilai[23] mit seiner Herrschaft über den ausufernden Sicherheitsapparat war wohl ein wesentlicher Faktor bei den Bestrebungen, die Macht dieser Position einzuschränken.[24] Fraglich ist, ob die Einschränkung der Macht des Sicherheitsapparats zu einer relativen Stärkung der Position der Gerichte, auch gegenüber den Parteikomitees für Politik und Recht, führen wird. Wichtig ist deshalb vor allem zu beobachten, ob die Sekretäre dieser Parteikomitees weiter aus dem Bereich der öffentlichen Sicherheit kommen oder aus anderen Bereichen.

Fraglich ist noch, ob der jetzige Präsident des Obersten Volksgerichts, WANG Shengjun, in seiner Position im März 2013 bestätigt oder sein Amt auf-

---

[12] *Benjamin Liebman*, A Return to Populist Legality? Historical Legacies and Legal Reform, in: *Sebastian Heilmann and Elizabeth Perry* (Hrsg.), Mao's Invisible Hand: The Political Foundations of Adaptive Governance in China, Cambridge 2011, S. 165-200.

[13] 胡锦涛 .

[14] HU Jintao: Dem großartigen Weg des Sozialismus mit chinesischen Besonderheiten folgend unerschrocken voranschreiten (胡锦涛： 沿着中国特色社会主义伟大道路奋勇前进), <http://www.gov.cn/ldhd/2012-07/23/content_2190164.htm> eingesehen am 17.1.2013.

[15] Der 18. Parteitag wird in Peking eröffnet: HU Jintao hält einen Vortrag (十八大在京开幕 胡锦涛作报告) vom 8.11.2012, <http://china.caixin.com/2012-11-08/100458021_all.html> zuletzt eingesehen am 28.1.2013.

[16] Weißbuch über die Justizreformen in der VR China (中国的司法改革白皮书) vom 9.10.2012, erlassen durch das Informationsbüro des Staatsrats der VR China, <http://www.gov.cn/jrzg/2012-10/09/content_2239771.htm> eingesehen am 29.1.2013. Englischer Volltext in: China Daily vom 9.10.2012, <http://www.chinadaily.com.cn/china/2012-10/09/content_15803827.htm> zuletzt eingesehen am 29.1.2013.

[17] Chinesisch: 政法委员会 .

[18] *LÜ Zhixia* (吕智霞), Die Komitees für Politik und Recht aus Sicht der Rechtssoziologie (法律社会学视野下的政法委员会), Forward Position (前沿) 2010 Nr. 8, S. 120-124; *HOU Meng* (候猛), Das System des demokratischen Zentralismus in der Tradition von Politik und Recht (政法传统中的民主集中制), Studies in Law and Business (法商研究), 2011 Nr. 1, S. 120-127.

[19] 孟建柱 .

[20] 周永康 .

[21] Chinesisch: 维稳 .

[22] Vgl. *Peter Mattis*, Year-End Questions on Political-Legal Reform, in: China Brief, Vol. 12, No. 24 (2012), <http://www.jamestown.org/single/?no_cache=1&tx_ttnews%5Btt_news%5D=40240&tx_ttnews%5BbackPid%5D=589> , zuletzt eingesehen am 21.1.2013.

[23] 薄熙来 .

[24] Durch die Verkleinerung des Ständigen Ausschusses des Politbüros sind die beiden weiteren Anwärter auf eine Position im Ständigen Ausschuss des Politbüros, WANG Yang und LI Yuanchao, nicht zum Zug gekommen. Beide werden nicht zu der Fraktion der „Prinzlinge“ gezählt, der auch der neue Generalsekretär XI Jinping angehört. Vier der Mitglieder (ZHANG Dejiang, YU Zhengsheng, WANG Qishan und ZHANG Gaoli) werden der Fraktion von XI Jinping zugerechnet.

geben wird. Da er weiterhin eine Position im Zentralkomitee innehat, ist an sich davon auszugehen, dass er auch Präsident des Obersten Volksgerichts bleiben wird. Dass er ernstzunehmende Justizreformen durchsetzen wird, ist indes kaum vorstellbar, da er sich bislang vor allem für eine Entprofessionalisierung und Repolitisierung der Justiz eingesetzt hatte.[25]

Rückbesinnung auf die Verfassung von 1982 als normativer Maßstab

Am 4. Dezember 2012 hielt XI Jinping in der Großen Halle des Volkes eine Rede anlässlich des 30-jährigen Jubiläums der Verfassung von 1982.[26] In der Ansprache äußert sich der neue Generalsekretär der KPCh u.a. folgendermaßen: „Keine Organisation oder Einzelperson darf Privilegien genießen, die über Verfassung und Recht hinausgehen. Wie die Verfassung durch ihre Umsetzung lebt, so bezieht sie auch ihre Autorität aus ihrer Realisierung. Jegliches verfassungswidrige oder rechtswidrige Verhalten muss untersucht werden. Wir müssen unablässig große Anstrengungen unternehmen, um die Verfassung umzusetzen, um die umfassende Umsetzung der Verfassung auf ein neues Niveau anzuheben. [...] Der Nationale Volkskongress und sein Ständiger Ausschuss sowie die entsprechenden staatlichen Aufsichtsorgane sollen für die Aufsicht über die Verfassung und das Recht die Verantwortung übernehmen, die Aufsichtsuntersuchungen in Bezug auf die Situation der Durchführung der Verfassung und Gesetze verstärken, Aufsichtssystem und -verfahren vervollständigen sowie verfassungswidriges und rechtswidriges Verhalten nachdrücklich berichtigen. Die lokalen Volkskongresse aller Ebenen und ihre Ständigen Ausschüsse sollen ihre Amtsbefugnisse auf der Grundlage des Rechts ausführen und sicherstellen, dass die Verfassung und das [nationale] Recht in ihren Verwaltungsbezirken befolgt und durchgesetzt wird."

Ungewiss ist, welche Bedeutung dieser Rede für die Positionierung der neuen Führung gegenüber Rechtsreformen beizumessen ist. Vor dem Hintergrund des BO Xilai-Skandals und der damit einhergehenden Legitimationskrise der Partei[27] liegt es nahe, die Grenzen der Machtausübung zu betonen, die durch das Recht gesetzt werden. Diese Akzentverschiebung wird in der Rede sehr deutlich. Andererseits gibt es keine deutlichen Hinweise auf konkrete Reformschritte. Zwar könnte die Betonung der „Implementierung" der Verfassung darauf hindeuten, dass ein Verfahren zur Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzen eingeführt werden soll. Einen solchen Mechanismus der zentralen Normenkontrolle gibt es im Rahmen des Volkskongresssystems allerdings schon.[28] Es ist auch kaum denkbar, dass ein solcher Mechanismus ohne politische Reformen zu nennenswerten Verbesserungen der Rechtsanwendung führen würde.

Der Verfassungsrechtler der Universität Peking, Professor ZHANG Qianfan,[29] stellte Ende Dezember 2012 einen als „Vorschlag für einen Reformkonsens" bezeichneten offenen Brief ins Netz, der von über 70 Unterstützern unterzeichnet wurde.[30] Unter den Unterzeichnern befinden sich ZHANG Sizhi,[31] der Strafverteidiger von MAO Zedongs[32] Frau JIANG Qing,[33] der reformorientierte Rechtsprofessor der Universität Peking, Professor HE Weifang,[34] der ehemalige Präsident der Chinesischen Universität für Politik du Recht JIANG Ping,[35] sowie der ehemalige Professor der Zentralen Parteischule DU Guang[36] und der Historiker ZHANG Lifan[37]. Der offene Brief und alle Hinweise auf ihn wurden von den chinesischen Zensoren relativ schnell wieder aus dem Netz beseitigt. Das Papier geht zurück auf eine Tagung, die gemeinsam vom Forschungszentrum für Verfassungs- und Verwaltungsrecht an der Peking-Universität und der Zeitschrift Yanhuang Chunqiu[38] veranstaltet wurde. Die Webseite von Yanhuang Chunqiu wurde daraufhin Anfang Januar 2013 aus dem Netz genommen, zwei Wochen später allerdings wieder frei gegeben.

Der offene Brief mahnt politische Reformen an und prophezeit katastrophale Folgen für das Land, wenn diese Reformen ausbleiben sollten: „Wenn Reformen des Systems, welche die chinesische Gesellschaft dringend braucht, weiter enttäuscht

---

[25] Vgl. *Carl Minzner*, China's Turn against the Law, in: American Journal of Comparative Law, Vol. 59 (2011), S. 949-953

[26] *XI Jinping*: Die Rede, die auf der Plenartagung in der Hauptstadt für alle zum Gedächtnis an den 30. Jahrestag der Verkündung des Inkrafttretens der gültigen Verfassung gehalten wurde (习近平：在首都各界纪念现行宪法公布施行 30 周年大会上的讲话), Xinhuanet (新华网) vom 4.12.2012, <http://news.xinhuanet.com/politics/2012-12/04/c_113907206.htm?> zuletzt eingesehen am 25.1.2013.

[27] *Cheng Li*, (Fn. 5), S. 597

[28] Vgl. hierzu insbesondere § § 90, 91 Gesetzgebungsgesetz der VR China (中华人民共和国立法法) vom 15.3.2000, deutsch in: *Frank Münzel* (Hrsg.), Chinas Recht 15.3.00/2. Siehe hierzu auch: *Guobin Zhu*, Constitutional Review in China: An Unaccomplished Project or a Mirage?, in: Suffolk University Law Review, Vol. 43 (2010), S. 625-654.

[29] 张千帆 .

[30] Vorschlag für einen Reformkonsens (改革共识倡议书), <http://www.mingpaonews.com/download/ga20121227_1465.pdf> eingesehen am 18.1.2013.

[31] 张思之 .

[32] 毛泽东 .

[33] 江青 .

[34] 賀卫方 .

[35] 江平 .

[36] 杜光 .

[37] 章立凡 .

[38] Chinesisch: 炎黄春秋 .

werden und nicht voran kommen, dann werden Korruption des Staates und die Unzufriedenheit in der Gesellschaft eine kritische Masse erreichen und China wird wieder einmal die Gelegenheit für friedliche Reformen verpassen und in den Turbulenzen und dem Chaos gewaltsamer Revolution versinken." Es wird darauf hingewiesen, dass die letzten 100 Jahre der chinesischen Geschichte deutlich gemacht haben, dass politische Stabilität nicht erreicht werden kann, wenn China sich dem Trend von Demokratie, Menschenrechten und Rechtsstaatlichkeit verweigere.

Der offene Brief macht Ausführungen zu sechs Bereichen, in denen er besonderen Reformbedarf sieht. Der erste Bereich widmet sich der Legitimation politischer Macht in China.[39] Als eine Voraussetzung für alle weiteren Reformen wird eine Auflösung der Machtkonzentration sowie der hierarchisch sich von oben nach unten vollziehenden Entscheidungsprozesse innerhalb der Partei angesehen.[40] Dies soll durch eine klare Abgrenzung zwischen Partei und Staat erreicht werden. Die in der Verfassung von 1982 genannte „Führung durch die Kommunistische Partei" bedeute nicht eine völlige Monopolisierung oder eine direkte Einmischung in Regierungs-, Verwaltungs- oder Justizangelegenheiten. Entsprechend dem Bericht des 13. Parteitages beinhalte die Führung durch die Partei die Entscheidung über grundlegende Richtlinien der Politik, welche durch den Gesetzgeber in staatliches Recht umgesetzt werde. Auch der Vorschlag von Kadern für die Wahl in Staatsämter und die Disziplinaraufsicht über Kader gehöre zu den Aufgaben der Partei. Entsprechend der Parteisatzung müsse innerparteiliche Demokratie ausgeübt werden und die Basisorganisationen müssten Wahlen durchführen. Parteiorgane aller Ebenen müssten von Parteimitgliedern ohne Einmischung übergeordneter Parteikomitees gewählt werden. Die Parteikongresse müssten ihre Führungs- und Aufsichtsfunktionen wahrnehmen und Parteikomitees wählen und beaufsichtigen.

Der zweite in dem Papier angesprochene Bereich beschäftigt sich mit der Realisierung demokratischer Wahlen.[41] Ausgangspunkt in der Argumentation ist Art.2 der Verfassung, wonach alle Macht dem Volk gehört. Die Ursachen für die vielen „Massenvorfälle" seien darin zu sehen, dass die Volkskongresse nicht gemäß der Verfassung ihre Funktionen ausübten und die Interessen des Volkes vertreten würden. Die Volkskongresse auf der Ebene der Dörfer und Kreise müssten direkt gewählt werden. Die freie Ausübung des aktiven und passiven Wahlrechts müsste gewährleistet werden. Die intransparenten Verfahren der Wahlkomitees, die eine parteiinterne Vorauswahl von Kandidaten ermöglichten, müssten grundlegend reformiert werden. Der Anteil hauptamtlicher Delegierter der Volkskongresse, die auch wirklich in der Lage seien, ihre Aufgaben zu erfüllen, müsste kontinuierlich erhöht werden.

Ein weiterer Abschnitt widmet sich der Meinungs-, Presse-, Versammlungs- und Vereinigungsfreiheit und stellt vielfältige nicht erforderliche Einschränkungen dieser Grundrechte in der Praxis fest.[42] Es wird empfohlen, die Internetzensur abzuschaffen und es den Lokalregierungen zu untersagen, Bürger wegen Meinungsäußerungen strafrechtlich zu verfolgen. Die Vorzensur von Presseerzeugnissen solle umgestellt werden auf eine Presseaufsicht, die erst nach Veröffentlichung greift. Für einen effektiveren Schutz der Pressefreiheit solle ein Pressegesetz erlassen werden. Die Prüfung der Genehmigung von Demonstrationen solle nur nach formalen und nicht nach inhaltlichen Kriterien erfolgen. Demonstrationen sollten im Normalfall erlaubt sein und nur im Ausnahmefall verboten werden.

Dem Abschnitt über die Kommunikationsgrundrechte folgt die Forderung der Vertiefung der Marktwirtschaft.[43] Sie umfassen die Beendigung der Diskriminierung privater Unternehmer sowie eine Reform des Bodenverwaltungssystems.

Ein weiterer Abschnitt geht auf die Unabhängigkeit der Gerichte ein.[44] Das Parteidokument Nr. 64 aus dem Jahr 1979 habe deutlich gemacht, dass die Parteikomitees der jeweiligen Ebene Gerichtsentscheidungen nicht mehr prüfen und genehmigen dürften.[45] Auch wenn die Justizreformen positive Resultate erbracht hätten, so seien Justizkorruption und Einmischung durch Verwaltungsorgane an der Tagesordnung. Seit 2008 seien die Justizreformen in den meisten Bereichen zum Stillstand gekommen oder es habe sogar Rückschritte gegeben. Art. 126 der Verfassung, der bestimmt, dass die Gerichte ihre Rechtsprechungskompeten-

[39] Hier auf Chinesisch: 推进依宪执政 .

[40] Vgl. hierzu auch: *David Shambaugh*, China's Communist Party: Atrophy and Adaptation, Berkeley 2010, S. 138-140.

[41] Hier auf Chinesisch: 落实选举民主 .

[42] Hier auf Chinesisch: 尊重表达自由 .

[43] Hier auf Chinesisch: 深化市场经济 .

[44] Hier auf Chinesisch: 实现司法独立 .

[45] Parteidokument der KPCh Nr. 64 aus dem Jahr 1979: Anordnung über das tatsächliche Durchführen einer entschlossenen Gewährleistung des Strafgesetzes und des Strafprozessgesetzes (中共中央 1979 年 64 号文件 : 关于坚决保证刑法、刑事诉讼法切实实施的指示). Online-Kopie des gesamten Textes zu finden z.B. im Microblog Weibo: <http://blog.sina.com.cn/s/blog_705faab20100ta11.html> zuletzt eingesehen am 28.1.2013. Ebenso lesenswert und mit Verweis zum öffentlich zugänglichen Dokument in gedruckter Fassung: LI Yayun (李雅云), Dokument der Partei als Meilenstein im Rahmen der Errichtung gesetzesmäßiger Politik in China (中国法治建设里程碑式的党的文件), Faxue (法学) 2004, Nr. 9, S.7-11.

zen unabhängig ausüben, werde in der Praxis nicht beachtet. Politische oder administrative Einmischung in die Tätigkeit der Richter bei der Entscheidung einzelner Fälle sei virulent. Da Gerichte im Hinblick auf Personal- und Finanzfragen nicht eigenständig seien, könnten sie sich nicht gegen die rechtswidrige Einflussnahme von Parteiorganen und Behörden zur Wehr setzen. Es wird empfohlen, die unmittelbare Einflussnahme von außen auf die Rechtsprechung zu beenden. Um die Abhängigkeit der Gerichte von lokalen Interessen zu verringern, solle die Justiz stärker vertikal organisiert werden. Die politische und administrative innergerichtliche Kontrolle der Richter solle abgeschwächt werden. Korruption ließe sich besser durch transparentere Verfahren und eine verbesserte Qualität der Rechtsprechung bekämpfen, als durch eine verstärkte Aufsicht über die Richterschaft. Schließlich müsse die Justiz zu ihrer Kernaufgabe, der Entscheidung von Rechtsstreitigkeiten auf Grundlage des Rechts zurückfinden. Für die Rechtsprechung müsse der Vorrang des Rechts gelten. Ob ein Urteil auf Zustimmung in der Bevölkerung stoße, könne kein Maßstab für die Beurteilung der Arbeit der Justiz sein. Richter sollten zwar auf eine gütliche Einigung der Parteien in Rechtsstreitigkeiten hinwirken, doch könne die Schlichtung nicht zum Schwerpunkt der richterlichen Tätigkeit gemacht werden.

Als letzten Punkt spricht das Papier die Frage der Rechtsgeltung der Verfassung an.[46] Es wird herausgestellt, dass die Vorschläge auf der Verfassung beruhten, es aber an einem wirksamen Mechanismus fehle, der die Beachtung der Verfassung garantiere. Nach Art. 61 der Verfassung von 1982 sei der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses für die Auslegung der Verfassung zuständig. In der Praxis werde diese Kompetenz nicht wahrgenommen, auch sei der Ständige Ausschuss seinem Wesen nach ein Gesetzgebungsorgan und die Auslegung der Verfassung eine Justizangelegenheit. Es wird vorgeschlagen, dem „französischen Modell" zu folgen und einen unabhängigen Verfassungsausschuss unter dem Nationalen Volkskongress einzurichten.[47]

Interessanterweise ist die Bestrebung, der Verfassung und damit dem Recht wieder mehr Gewicht zu geben, indirekt mit einem Vorfall verbunden, der zu nationalen Protesten gegen die parteistaatliche Zensur der Presse geführt hat, wie es sie seit der Demokratiebewegung von 1989 nicht mehr gegeben hat. Die Wochenzeitung Nanfang Zhoumo[48] hatte versucht, einen Leitartikel über die Verwirklichung der Verfassung mit dem Titel „Der chinesische Traum, der Traum des Konstitutionalismus"[49] in der Neujahrsausgabe für 2013 abzudrukken. Der Autor der ursprünglichen Version diese Artikels, DAI Zhiyong[50], hatte sich mit deutlichen Worten für die Verwirklichung der Verfassung zum Schutz der Grundrechte der Bürger und einer wirksamen Machtkontrolle eingesetzt. Eine Realisierung des Konstitutionalismus und eine wirksame Machtkontrolle werden in dem ursprünglichen Text als Voraussetzung dafür beschrieben, dass Bürger ihre Kritik an der Macht laut und selbstbewusst vorbringen können und dass jeder darauf vertrauen kann, sein eigenes Leben in Freiheit zu leben.[51] Der Artikel wurde allerdings nur in einer stark abgewandelten Fassung veröffentlicht, welche dem für den Propagandabereich in der Provinz Guangdong zuständigen TUO Zhen[52] persönlich zugeschrieben werden. Dem war ein langer Kampf zwischen der Zeitung und der Propagandabehörde im Rahmen des Vorzensurverfahrens um einzelne Formulierungen in dem Leitartikel vorausgegangen.[53] Dieses ungewöhnliche Vorgehen hat nicht nur zu Protesten von Redakteuren und Journalisten der Nanfang Zhoumo geführt, sondern zu Solidaritätsbekundungen mit Nanfang Zhoumo im Internet und auch zur Einforderung von mehr Pressefreiheit.[54]

Abschaffung der „Erziehung durch Arbeit"

In den letzten Monaten ist das System der Erziehung durch Arbeit[55] in den chinesischen Medien besonders in die Kritik geraten. Vor allem haben zwei Fälle verdeutlicht, dass dieses verwal-

[46] Hier auf Chinesisch: 保障宪法效力 .

[47] Ein ausführlicher Vorschlag zur „Errichtung eines wirksam durchführbaren Systems der Überwachung der Verfassungsdurchsetzung" (建立有效可行的宪法实施监督机制) fand sich am 21.1.2013 auch in der von der Zentralen Parteischule herausgegebenen „Studytimes" (学习时报), <http://www.studytimes.com.cn:9999/epaper/xxsb/html/2013/01/21/05/05_27.htm> zuletzt eingesehen am 29.1.2013.

[48] 南方周末 .

[49] Chinesisch: 中国梦，宪政梦 . Vgl. *David Bandurski*, A New Year's Greeting gets the axe in China, vom 3.1.2013, The University of Hong Kong China Media Project, <http://cmp.hku.hk/2013/01/03/30247/> eingesehen am 14.1.2013.

[50] 戴志勇 .

[51] *David Bandurski* (Fn.49).

[52] 庹震 .

[53] Zu den Einzelheiten des Vorfalls vgl. *QIAN Gang*, Why Southern Weekly said „No", vom 11.1.2013, <The University of Hong Kong China Media Project, http://cmp.hku.hk/2013/01/11/30623/> zuletzt eingesehen am 14.1.2013.

[54] *David Bandurski*, Web users attack press censorship, vom 8.1.2013, The Hong Kong University China Media Project, <http://cmp.hku.hk/2013/01/08/30467/>, zuletzt eingesehen am 18.1.2013.

[55] Chinesisch: 劳动教养制度 . Anzumerken ist an dieser Stelle, dass die verwaltungsrechtliche Maßnahme der Erziehung durch Arbeit von den strafrechtlichen Arbeitsumerziehungsmaßnahmen abzugrenzen ist. Die Umerziehung durch Arbeit (劳动改造) ist eine strafrechtliche Maßnahme, die während des Gefägnisaufenthaltes oder anstatt des Gefägnisaufenthaltes ergriffen werden kann (vgl. hierzu etwa § 46 Strafgesetz der VR China (中华人民共和国刑法) vom 6.7.1979 in der Fassung vom 25.2.2011, der bestimmt, dass diejenigen, die arbeitsfähig sind, an der Umerziehung durch Arbeit teilzunehmen haben).

tungsrechtliche Instrument in den Händen der Polizei zu einer willkürlich einsetzbaren Maßnahme werden kann, um unliebsame Personen zum Schweigen zu bringen. Der erste Fall betraf TANG Hui[56], gegen die eine 18-monatige Administrativhaft in einem Arbeitslager verhängt wurde, da sie im Wege einer Petition gegen die zu milde Verurteilung der Entführer und Vergewaltiger ihrer elfjährigen Tochter vorgegangen war. Aufgrund ihres Widerspruchs[57] gegen die Administrativstrafe kam TANG Hui nach kurzer Zeit wieder frei.[58] Im Januar 2013 hat das zuständige Gericht in Hunan eine verwaltungsrechtliche Klage von Seiten TANG Huis angenommen, die nun auf Schadensersatz gegen die Kommission für die Arbeitserziehung klagt.[59] Der andere Fall betraf den Chongqinger Beamten REN Jianyu,[60] gegen den 2011 zwei Jahre Erziehung durch Arbeit verhängt wurden, da er die Politik von BO Xilai im Microblog Weibo und im Chatroom QQ kritisiert hatte.[61] Die von REN Jianyu durch Vertretung seines Vaters eingelegte Verwaltungsklage wurde im November 2012 aufgrund von Fristversäumnis und mangels Begründetheit abgewiesen.[62] Beide Fälle hatten im Internet und in Microblogs einen Sturm der Entrüstung verursacht.

Die Äußerung des neuen Sekretärs des ZK-Ausschusses für Politik und Recht, MENG Jianzhu, das System der Erziehung durch Arbeit bis zum Jahreswechsel nicht weiter anzuwenden, hat unter Rechtswissenschaftlern und in der interessierten chinesischen Öffentlichkeit für positive Reaktionen gesorgt.[63] Auch wenn noch nicht deutlich geworden ist, was die konkreten Folgen dieser Ankündigung sind, so muss man zumindest von einer zukünftigen Verbesserung des Rechtsschutzes Betroffener ausgehen.[64] Bislang hatten sich die Behörden für öffentliche Sicherheit dafür stark gemacht, Erziehung durch Arbeit als ein Instrument für die Sicherung „gesellschaftlicher Harmonie" einzusetzen. Dieses Instrument ist bislang als eine „Administrativstrafe" ausgestaltet, die ohne eine gerichtliche Entscheidung verhängt werden kann. Dieses Merkmal ist schon an sich ein Grund für die Abschaffung, da der Internationale Pakt über bürgerliche und politische Rechte vorsieht, dass über eine Freiheitsentziehung nur in einem gerichtsförmigen Verfahren entschieden werden darf und die VR China bemüht ist, die innerstaatlichen Voraussetzungen für die Ratifizierung zu schaffen.[65] Ein weiterer Grund für die Abschaffung der Erziehung durch Arbeit ist darin zu sehen, dass sie weder entsprechend den Vorgaben des Gesetzgebungsgesetzes in einem Gesetz geregelt worden ist, noch denen des Gesetzes über verwaltungsrechtliche Strafen entspricht.[66] Vielmehr wurde die Erziehung durch Arbeit in Bestimmungen des Staatsrats von 1957 und 1979 geregelt, die vom Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses genehmigt wurden.[67] Ferner in den versuchsweise erlassenen Vorschriften über die Erziehung durch Arbeit aus dem Jahr 1982, die vom Ministerium für öffentliche Sicherheit erlassen wurden.[68]

---

[56] 唐慧 .

[57] Chinesisch: 行政复议 .

[58] Vgl. zum Geschehensablauf des Falls TANG Huis einen Artikel in der Nanfang Zhoumo, der die Petition, den Widerspruch und das anschließende Klageverfahren strukturiert erläutert: TANG Hui - petitionseinlegende Mutter, die durch Arbeit umerzogen wird (唐慧 被劳教的上访妈妈), Nanfang Zhoumo (南方周末) vom 23.8.2012, <http://www.infzm.com/content/79993> eingesehen am 28.1.2013. Ebenfalls zur Diskussion der Erziehung durch Arbeit: Es gibt Hoffnung, dass das System der Umerziehung durch Arbeit 2013 beendet wird (劳教制度改革有望 2013 年内破局), Nanfang Zhoumo (南方周末) vom 8.1.2013, <http://www.infzm.com/content/84812> zuletzt eingesehen am 28.1.2013.

[59] Siehe hierzu z. B. die Pressenotiz: Das Yangzhouer Mittelstufengericht in Hunan nimmt die Klage TANG Huis gegen die Kommission für Arbeitserziehung der Stadt Yangzhou an (湖南永州中院受理唐慧起诉永州市劳教委一案), Xinhua Net (新化网) vom 28.1.2013, <http://news.xinhuanet.com/legal/2013-01/28/c_114530467.htm> eingesehen am 28.1.2013.

[60] 任建宇 .

[61] Vgl. hierzu ebenfalls die Artikel in der Nanfang Zhoumo: Der „nicht normale" Jugendliche aus Chongqing (重庆 " 不正常 " 青年), Nanfang Zhoumo (南方周末) vom 18.10.2012, <http://www.infzm.com/content/81990> eingesehen am 28.1.2013, und REN Jianting – ein Dorfbeamter, der durch Arbeit erzogen wird (任建宇 被劳教的村官), Nanfang Zhoumo (南方周末) vom 9.10.2012, <http://www.infzm.com/content/80645> eingesehen am 28.1.2013.

[62] Entscheidung über den Fall der Erziehung durch Arbeit bei REN Jianyu - Zurückweisung auf Grund Überschreiten der Klagefrist (任建宇劳教案宣判 超过诉讼时效被驳), 3. Chongqinger Mittelstufengericht (重庆市第三中级人民法院), vom 21.11.2012.

[63] 劳教制度停用之后 (Nach dem Ende der Verwendung des Systems der Erziehung durch Arbeit), Xinmin Weekly (新民周刊) vom 17.1.2013, online abrufbar unter: <http://www.xinminweekly.com.cn/News/Content/1809> eingesehen am 28.1.2013.

[64] *Jerome Cohen*, Is this really the end of re-education through labour?, South China Morning Post vom 16.1.2013, <http://www.scmp.com/comment/insight-opinion/article/1128734/really-end-re-education-through-labour> eingesehen am 29.1.2013.

[65] Vgl. Art. 9 des Internationalen Pakt über bürgerliche und politische Rechte vom 19.12.1966, BGBl. 1973 II 1553. China hat den Pakt im Jahr 1998 unterzeichnet, hat ihn bislang jedoch noch nicht ratifiziert.

[66] § 8 Nr. 4 und 5 Gesetzgebungsgesetz (zum Gesetzgebungsgesetz siehe Fn. 28), §9 Abs. 2 Gesetz über verwaltungsrechtliche Strafen der VR China (中华人民共和国行政处罚法) vom 17.3.1996 in der Fassung vom 27.8.2009. Vgl. hierzu auch die Aufsätze z.B. von *WANG Wei* (王威), Über die Auswirkungen des chinesischen Systems der Erzhiehung durch Arbeit auf das Recht der körperlichen Freiheit (论我国劳教制度对人身自由权的影响), *Zhishi Jingji* (知识经济) 2012, S.30 und *DAN Qiman* (单其满), Gedanken über die Abschaffung des chinesischen Systems der Umerziehung durch Arbeit (关于中国劳动教养制度存废的思考), Economic Research Guide (经济研究导刊), 2012, No. 36, S.337-338.

[67] Beschluss des Staatsrats über Fragen bezüglich der Erziehung durch Arbeit (国务院关于劳动教养问题的决定) vom 1.8.1957 und durch den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses zwei Tage im Voraus bewilligt; und Nachträgliche Bestimmungen des Staatsrats über die Erziehung durch Arbeit (国务院关于劳动教养的补充规定) vom 29.11.1979 und durch den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses am selben Tag genehmigt.

[68] Vorschriften über die versuchsweise Durchführung von Erziehung durch Arbeit (劳动教养试行办法) vom 21.1.1982 in der Fassung vom 30.4.1983 erlassen vom Ministerium für öffentliche Sicherheit und weitergeleitet durch den Staatsrat.

Auch wenn es den Anschein hat, dass die Macht der Polizeibehörden nun beschnitten werden soll, ist es unwahrscheinlich, dass die Möglichkeit ganz abgeschafft werden soll, gegen Personen, deren Taten nicht die Schwelle des strafrechtlichen Delikts überschreiten, freiheitsentziehende Maßnahmen zu verhängen. Diese Maßnahmen werden voraussichtlich auf eine den Anforderungen des Gesetzgebungsgesetzes und des Gesetzes über verwaltungsrechtliche Strafen entsprechenden gesetzlichen Grundlage gestellt, um freiheitsentziehende Maßnahmen anordnen zu können und gleichzeitig bessere Rechtsschutzmöglichkeiten für die Betroffenen zu gewähren.[69]

Fazit

Die ersten Anzeichen nach dem Führungswechsel deuten darauf hin, dass eine Verringerung des Einflusses des ausufernden Sicherheitsapparats angestrebt wird. Es ist gut möglich, dass sich dies als eine Verschiebung der Machtverhältnisse zugunsten der Gerichte auswirken und formalen Gerichtsverfahren wie dem Recht insgesamt wieder ein breiterer Raum eingeräumt wird. Neben den hier angesprochenen Bereichen werden auch die Reform des Haushaltsregistrierungssystems und die Neuregelung der sich gegen Justizentscheidungen richtenden Petitionen auf der Agenda stehen.

Inwieweit sich die neue Führung auf die weitreichenden Forderungen des offenen Briefes einlassen wird, ist bislang nicht absehbar. Zwar wenden sich die Verfasser nicht gegen den Grundsatz der Führung durch die Partei, doch sehen sie eine Dezentralisierung von Machtstrukturen als eine unabdingbare Voraussetzung für weniger starke Einschränkungen der Meinungsfreiheit, Gerichte, die über ein größeres Maß an Unabhängigkeit verfügen, und einen für die Verfassungspraxis normativ relevanten Verfassungstext.

[69] Vgl. hierzu *WANG Wei* (Fn. 66).