



„Der Käfig, in den die Macht eingesperrt werden soll“

Hintergrundinformation zum 13. Symposium des Deutsch-Chinesischen
Rechtsstaatsdialogs 2013

Peking/Berlin, 4. April 2013

VORWORT

Das im April in Hangzhou, China, stattfindende 13. Symposium des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs wird sich mit verschiedenen Bereichen des Verwaltungsrechts befassen. Im Mittelpunkt der Diskussionen stehen Möglichkeiten und Verfahren zur Vermeidung und Beilegung von Verwaltungsstreitigkeiten.

Mit diesem E-Paper wollen wir verschiedene Aspekte und aktuelle Debatten aus China zu diesen Themen beleuchten und analysieren. Unser Anliegen als grüne politische Stiftung ist es nicht, uns in juristische Detailfragen zu vertiefen, sondern auf die politische Dimension, die sich hinter diesen Debatten verbirgt, hinzuweisen und damit zu einem besseren Verständnis der aktuellen politischen und rechtlichen Entwicklung in China beizutragen.

Im zunehmend aufgeladenen Spannungsverhältnis zwischen eines auf Machterhalt und Stabilität setzenden Staates und dem erstarkten Rechtsbewusstsein seiner Bürger manifestiert sich die Dynamik in der Entwicklung des Verhältnisses zwischen Obrigkeit und Bürgern in China. Der neuen chinesischen Führung sind die damit verbundenen Herausforderungen bewusst. Xi Jinping selbst sprach in einer Rede vor der Zentralen Disziplinarkommission, dem parteiinternen Organ zur Korruptionsbekämpfung, davon, dass die Machtausübung stärker eingeschränkt und kontrolliert werden müsse. Die Macht müsse in den „Käfig des Systems gesperrt werden“ (*„Shutting the power in the cage of regulation“*). Doch wie soll dieser Käfig aussehen? Und wer soll bzw. darf „die Macht“ in diesen Käfig einsperren? Diese Fragen, die in der chinesischen Öffentlichkeit heiß diskutiert werden, haben die Machthabenden bisher nicht beantwortet.

Im folgenden Paper beschreibt zuerst der Rechtswissenschaftler Zhang Qianfan aus historischer Perspektive die Entwicklung des chinesischen Rechtsverständnisses und die Dynamik im Verhältnis zwischen dem Staat und seinen Bürgern. Im anschließenden Text erläutert He Weifang, ebenfalls ein bekannter Rechtswissenschaftler, in einem Interview mit der Heinrich-Böll-Stiftung, warum sich Konflikte nur lösen lassen, wenn man sie an der Wurzel bekämpft. Für ihn ist klar, dass sich Interessen und Rechte der Bürger nur schützen lassen, wenn es eine echte Gewaltenteilung und Bürgerbeteiligung gibt.

Im Anschluss zeigen wir anhand von drei Fallbeispielen, die Komplexität und die innerchinesischen Debatten zu den Fragen im Zusammenhang mit konkreten verwaltungsrechtlichen Reformen. Im ersten Beispiel zur Offenlegung der Vermögen von Funktionären, werden die Hindernisse deutlich, beim Versuch, gesetzliche Grundlagen für die Einschränkung und verbindliche Kontrolle der Macht zu schaffen, solange „die Macht“ selbst bestimmen kann, wie der Käfig aussieht.

Im zweiten Fallbeispiel zum viel kritisierten System „Umerziehung durch Arbeit“ (*Laojiao*), welches noch in diesem Jahr reformiert werden soll, erklärt der Rechtswissenschaftler Xia Nan stellvertretend für viele seine Befürchtung, dass das Ergebnis der Gesetzesreform aufgrund fehlender Bürgerbeteiligung am Gesetzgebungsprozess „Alter Wein in neuen Flaschen“ sein könnte.

Das letzte Beispiel zum noch immer aktuellen Thema der Zwangsräumungen ist ein Beispiel dafür, wie trotz reformierter Verwaltungsbestimmungen, Konflikte und Tragödien nicht konsequent verhindert werden können.

Wir hoffen, mit dieser Publikation einen Beitrag zu einem informierten und konstruktiven Rechtsstaatsdialog zu leisten.

Heinrich-Böll-Stiftung Peking, Berlin, 04. April 2013.

INHALT

VOM VERWALTUNGSSTAAT ZUM VERFASSUNGSSTAAT?	3
ZHANG QIANFAN	
INTERVIEW MIT HE WEIFANG, PROFESSOR FÜR RECHTSWISSENSCHAFTEN AN DER PEKING UNIVERSITÄT	7
HEINRICH-BÖLL-STIFTUNG PEKING	
VERWALTUNGSVORSCHRIFTEN ZUR OFFENLEGUNG DER VERMÖGENSVERHÄLTNISSE VON FUNKTIONÄREN	10
ZHU YI	
DAS SYSTEM DER UMERZIEHUNG DURCH ARBEIT UND DER PROZESS DER FORMULIERUNG DES „GESETZES ZUR KORREKTUR ILLEGALER VERHALTENS“	15
KATRIN ALTMAYER UND XIA NAN	
ZWANGSRÄUMUNGEN: NEUE BESTIMMUNGEN LÖSEN KEINE ALTEN PROBLEME	18
XIA NAN UND CHRISTINA SADELER	

Konzept
Zhu Yi

Redaktion
hbs Peking: Zhu Yi, Christina Sadeler, Michael Büsgen
hbs Berlin: Katrin Altmeyer

Kontakt
Peking: Christina Sadeler
T +86 (0)10 66154615-119, christina.sadeler@cn.boell.org
Berlin: Ella Daschkey
T +49 (0)30 28534-362, daschkey@boell.de

Vom Verwaltungsstaat zum Verfassungsstaat?

Das chinesische Verwaltungsrecht im Wandel (Auszug)

Zhang Qianfan¹

Der Gedanke, legitime Rechte und Interessen der Bürger vor Übergriffen der Verwaltung gesetzlich zu schützen, ist eine relativ neue Erscheinung in China. China ist traditionell ein Staat, in dem das Prinzip der Regierung durch Tugend (*dezhi*) gilt, nicht das Prinzip der Rechtsstaatlichkeit. Der Macht der kaiserlichen Regierung waren keine gesetzlichen Grenzen gesteckt. Vor Machtmissbrauch schützte nicht in erster Linie das Gesetz, sondern die (im Wesentlichen konfuzianische) Moral und institutionelle Kontrollmechanismen im Sinne der *checks and balances*. Wurden die Interessen einer Person durch einen Verwaltungsakt unangemessen verletzt, so konnte die Person Beschwerde einlegen und eine politische Lösung anstreben – das Konzept eines Rechtsbehelfs war jedoch nicht bekannt. Der systematische Schutz vor behördlichen Übergriffen besteht erst seit kurzer Zeit. Ein entscheidender Fortschritt in dieser Hinsicht erfolgte 1990 mit Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes (VwPG), das es einem Bürger ermöglicht, die Verwaltung wegen Verletzung der Rechte und Interessen des Bürgers zu verklagen. Die Gerichte nehmen allerdings nur Klagen gegen „konkrete“ Verwaltungsakte an, was in der Praxis bedeutet, dass eine Vielzahl von „abstrakten“ Verwaltungsakten keiner Kontrolle unterliegt. Vor allem sind die Gerichte dabei nicht befugt, die chinesische Verfassung als Grundlage für ihr Urteil heranzuziehen.²

Geschichtlicher Abriss

Während seiner langen Geschichte ist China immer ein „Verwaltungsstaat“ gewesen. Schon die frühesten erhaltenen Zeugnisse zeigen das alte chinesische Regime als ein Musterbeispiel orientalischen Despotismus, der – auch in seiner primitiven Form – das Leben der Menschen bis ins Detail regulierte.³ Der Freiraum, den der Einzelne für die Abwicklung seiner eigenen Angelegenheiten genoss, erschien vergleichsweise eingeschränkt, ein Zustand, der auch durch die Tatsache unterstrichen wird, dass im frühen China das Zivilrecht nur wenig, das Strafrecht dagegen sehr hoch entwickelt war. In einer solchen Rechtskultur kam das Bestehen auf das Recht des Individuums gegenüber der Regierung einer Häresie gleich, die sich vor der Moderne auch die fortschrittlichsten Denker schlicht nicht vorstellen konnten. Das bedeutet natürlich nicht, dass die chinesischen Beamten völlig unkontrolliert handelten. Ganz im Gegenteil, ihnen wurden durch verschiedene Mechanismen rechtlicher und anderer Art Grenzen gesteckt. Alle diese Instrumente waren jedoch darauf ausgelegt, dass sich die Mandarine nur gegenseitig kontrollierten. Die Beamten wurden von oben ernannt, nicht von den Bürgern, und behördliche Entscheidungen konnten auf dem Rechtsweg nicht angefochten werden. In der Tat war es undenkbar, dass jemand seinen „Vater-und-Mutter-Beamten“ (*fumu guan*) verklagt – ähnlich undenkbar, wie die eigenen Eltern zu verklagen, ein Kapitalverbrechen in der konfuzianischen Tradition. Eine offensichtlich ungerechte Entscheidung auf einer höheren Stufe der Behördenhierarchie anzufechten, war vielleicht ab und zu möglich, aber der Beschwerde tatsächlich nachzugehen, hing einzig und allein

¹ Zhang Qianfan ist Professor an der juristischen Fakultät der Peking Universität.

² Bislang hat sich kein chinesisches Gericht bei einer Urteilsbegründung explizit auf die Verfassung berufen. Die einzige Ausnahme ist der „Qi Yulin“ Fall aus dem Jahr 2001 (siehe die komplette englische Version dieses Artikels <http://www.publiclaw.cn/article/Details.asp?NewsId=1548&ClassName=>). Die Gültigkeit des Urteils im „Qi Yulin“ Fall wurde 2008 vom Obersten Gerichtshof aufgehoben. (Redaktion)

³ Siehe z. B. die relevanten Passagen im *Buch der Urkunden* (*Shangshu*) und im *Buch der Riten* (*Liji*).

vom Wohlwollen und von der persönlichen Integrität (und manchmal dem großen moralischen Mut) des zuständigen Beamten ab. Ein Gerichtsverfahren, in dem der Kläger rechtlich dem Beklagten gleichgestellt ist, war in der chinesischen Tradition unvorstellbar. Während der letzten Jahre der letzten Dynastie, als der kaiserliche Hof Verfassungsreformen vorbereitete, sahen die Dinge unter Umständen etwas anders aus. Aber die Reformen liefen – wie üblich – ins Leere. Die Revolution (von 1911; *Anmerkung der Redaktion*) führte nach Jahren des Krieges und chaotischer Experimente mit einer republikanischen Demokratie zu einer nationalistischen Regierung. Das kontinentaleuropäische (vor allem deutsche und französische) Rechtssystem wurde importiert und imitiert, und tatsächlich wurden zunächst in Bezug auf die Einführung eines Beschwerdeverfahrens gegen Verwaltungsentscheidungen gewisse Fortschritte erzielt. Leider lag der nationale Fokus damals an anderer Stelle: In einer Zeit der Kriege, innen wie außen, hatte der Rechtsstaat keinen hohen Stellenwert. Nach 1949 wuchs unter der Planwirtschaft die Verwaltung stetig; ein Verwaltungsrecht aber fehlte. Das Prinzip des Rechtsstaats rückte erst nach der Kulturrevolution, in der die Menschenwürde von allen Seiten mit Füßen getreten worden waren, in den Vordergrund. In den 1980er Jahren, nach der Marktreform und Öffnung, änderten sich die Dinge grundlegend. Bereits 1982, also in dem Jahr, in dem die jüngste Verfassung in Kraft trat, experimentierte man mit Verwaltungsprozessen. 1989 verabschiedete der Nationale Volkskongress (NVK) das bahnbrechende Verwaltungsprozessgesetz, welches 1990 in Kraft trat. Zum ersten Mal, zumindest in der Geschichte der Volksrepublik, erhielten die Bürger das Recht, die Regierung zu verklagen, wenn ihre gesetzlich geschützten Interessen durch eng ausgelegte behördliche Maßnahmen verletzt wurden.

Paradigmenwechsel: Von der „Verwaltung“ zum „Gleichgewicht“

Der Kalte Krieg teilte die Welt in zwei Lager: Osten *oder* Westen. China konnte nicht anders, als an der Seite der Sowjetunion zu stehen und wurde stark von deren „Verwaltungsmodell“ (*guanli lun*) beeinflusst. Diese Entwicklung war naheliegend, da beide Staaten eine lange Tradition des – wie de Tocqueville es nennen würde – Verwaltungsdespotismus hatten. Dieses Modell geht von der Bipolarität der menschlichen Natur aus, ein Konzept, das auch der vom Konfuzianismus dominierten chinesischen Denkweise innewohnt: Es gibt zwei Gruppen von Menschen – die Tugendhaften und die Egoisten. Die Tugendhaften müssen regieren, die Egoisten werden regiert. Der Staat muss verwaltet werden und zwar von einer kleinen Elite, die sowohl über das Wissen verfügt, wie eine Massengesellschaft regiert wird, als auch über die moralische Integrität, die dafür sorgt, dass sie ihre Macht nicht missbraucht. Dabei soll die Art und Weise der Verwaltung dafür sorgen, dass die Mehrheit, die entweder unfähig oder moralisch minderwertig ist, von der Teilnahme ausgeschlossen bleibt. Auch wäre es dumm, der Mehrheit Kontrolle über den Prozess zu verleihen. China akzeptierte (oder bestätigte) diese Theorie mit der Gründung der Volksrepublik. Obgleich die kommunistische Bewegung einen radikalen Bruch mit der Tradition darstellte, war hier doch eine bequeme Kontinuität zu erkennen. Die alte Tradition und die neue Ideologie unter dem Einfluss des politischen Verbündeten gingen eine Allianz ein und sorgten gemeinsam dafür, dass sich dieses Verwaltungsmodell durchsetzte.

Ein Modell zur Kontrolle von Macht (*kongquan lun*) wurde aufs Schärfste als ein Produkt reaktionären „bourgeois“ Gedankenguts kritisiert. Da der Staat von der revolutionären Avantgarde geführt wurde, die per definitionem zum Wohle der Allgemeinheit handelt, war es völlig überflüssig, über einen „Kontrollmechanismus“ auch nur nachzudenken. Die Verwaltung, die ja unmittelbar der Partei unterstand, zu kontrollieren, war eine abwegige und ketzerische Idee. Genauso wenig sollte das Gericht eine unabhängige Rolle spielen und die tugendhafte Führung mit Beschwerden belasten. Die Gerichte wurden vielmehr lediglich als „Griff des Messers“ (*dao bazi*) der „Diktatur des Proletariats“ angesehen. Sie hatten das Messer dort anzusetzen, wo ihnen befohlen wurde.

Als China (Ende der 70er Jahre; *Anmerkung der Redaktion*) den ideologischen Jargon hinter sich ließ, Wirtschaftsreformen einleitete und sich dem Rest der Welt öffnete, wurde deutlich, dass sowohl ein Verwaltungsgesetz als auch die Kontrolle der Bürokratie durch das Gesetz unerlässlich waren. Das erste Lehrbuch zu Verwaltungsrecht erschien 1983⁴, gefolgt von mehreren Abhandlungen zum Thema. Theorien und Verfahrensweisen mehrerer Länder wurden als erfolgreiche Beispiele herangezogen, die das rechtmäßige Handeln der Verwaltung sicherstellen sollten.⁵ Seitdem liegt der Schwerpunkt auf dem Aufbau eines theoretischen Rahmens, der das Wesen des Verwaltungsrechts innerhalb der sozialistischen Verfassung definiert. Erforscht wurden Themen wie das Wesen der Rechtsbeziehung im Verwaltungsrecht, die Kontrolle und Aufsicht von Verwaltungsakten, insbesondere die Behandlung von Ermessensspielräumen, Ausmaß und Anwendungsbereiche der gerichtlichen Überprüfung von Verwaltungsakten und die Mechanismen der Rechtsmittel.

Grundsätzlich noch wurde begonnen, die Annahmen über menschliches Verhalten, das dem Modell des Verwaltungsrechts unterliegt, zu hinterfragen. Natürlich fällt es China schwer, die westliche Theorie sozusagen im Gesamtpaket zu übernehmen, also wurde die alte Theorie so geändert, dass sie die neuen Ideen und die erforderliche gesellschaftliche Entwicklung aufnehmen konnte. So entstand nach und nach ein Kompromiss, das sogenannte „Gleichgewichtsmodell“ (*pingheng lun*), das sich durchsetzte.⁶ Wie der Name bereits sagt, soll dieses Modell im Wesentlichen einen Ausgleich herstellen zwischen den manchmal widersprüchlichen Zielen der notwendigen Autorität der Behörden und der Rechte und Interessen der Bürger. Laut „Gleichgewichtsschule“ ist es Ziel und Zweck der verwaltungsgerichtlichen Prozesse, das inhärente Ungleichgewicht zwischen der Macht der Verwaltung und den Rechten des Einzelnen auszubalancieren.

Ungelöste Probleme

1. Warum ist es immer noch so schwierig, die Regierung zu verklagen?

Obgleich die Anzahl der Verwaltungsprozesse steigt, ist sie im Vergleich zu der schieren Menge an Verwaltungsentscheidungen, die tagtäglich in diesem Riesenapparat getroffen werden, noch verschwindend gering. Nur gegen ganz wenige Entscheidungen erheben Bürger Einspruch und bringen sie vor Gericht – und von diesen wenigen Klagen werden viele „freiwillig“ zurückgezogen. Der offensichtlichste Grund ist die Tatsache, dass der Beklagte, also die Verwaltung, für die umstrittene Angelegenheit immer noch verantwortlich sein wird. Das heißt, auch wenn der Bürger gewinnt, wird er wahrscheinlich in Zukunft mit Schikanen zu rechnen haben und so auf lange Sicht verlieren. So verzichten Bürger meist auf ein Verfahren. Diejenigen, die es gewagt haben, gegen den Staat vorzugehen, werden dann im Laufe des Verfahrens überzeugt, die „klügere“ Alternative zu wählen, nämlich den Rechtsstreit sang- und klanglos zu beenden.

2. Eingeschränkte Zuständigkeit der Gerichte und eingeschränkte gerichtliche Überprüfung von Verwaltungsakten

Der zweite wesentliche Grund für die geringe Anzahl an Verwaltungsklagen ist die Tatsache, dass die Zuständigkeit der Gerichte viel zu eng definiert ist. Der Unterschied zwischen „konkreten“ und

⁴ Wang Lianchan, *Studies in Administrative Law*, Peking: Law Press, 1983.

⁵ Professor Wang Mingyang zum Beispiel, der in Frankreich in den 1950er Jahren in Rechtswissenschaften promovierte, schrieb ausführlich zum französischen, britischen und US-amerikanischen Verwaltungsrecht.

⁶ Ein repräsentativer Beitrag ist zum Beispiel Luo Haocai, Yuan Shuhong und Li Wendong, *The Theoretical Foundation of Modern Administrative Law: On the Balance of Rights and Obligations between the Administrative Organ and Its Relative Party*, *Chinese Jurisprudence (Zhongguo Faxue)*, 1993 (1): 52-59. Hinweis: Der Begriff „relative Partei“ (*xiangdui fang*), so wie er im chinesischen Verwaltungsrecht benutzt wird, bezieht sich auf den Kläger, also das „Objekt“ eines Verwaltungsakts im Gegensatz zum „administrativen Subjekt“ (*xingzheng zhuti*). Normalerweise handelt es sich dabei um einen Bürger, manchmal jedoch auch um ein anderes Verwaltungsorgan.

„abstrakten“ Verwaltungsakten wurde gemacht, um einer Klagewelle nicht Tür und Tor zu öffnen. Im Rückblick war diese Befürchtung völlig unbegründet. Daher ist es bedauerlich, dass diese Einschränkung fortbesteht, obgleich sie keinem positiven Zweck dient, sondern nur dafür sorgt, dass unrechtmäßige Verwaltungsakte unter dem Deckmantel „abstrakt“ weiterbestehen können.⁷ Eine weitere Beschränkung liegt in § 11 und § 12 des Verwaltungsprozessgesetzes, die das Beschwerderecht auf solche Verwaltungsakte beschränkt, die die „persönlichen und Eigentumsrechte“ verletzen. Deshalb wäre es derzeit für ein Gericht schwierig, zum Beispiel die Verletzung des Streikrechts oder der Meinungsfreiheit zu verhandeln. Diese Rechte sind zudem nur durch die Verfassung garantiert, nicht jedoch durch spezifische Gesetze und daher keine „gesetzlich verbrieften Rechte“, was es ohnehin schwieriger machen würde, eine solche Klage zu gewinnen. Es ist natürlich absurd, ein Recht „verfassungsmäßig“ zu nennen, jedoch nicht „gesetzlich verbrieft“ – eine Absurdität im derzeitigen chinesischen Rechtssystem.

3. Eine unabhängige Justiz?

Hier liegt das Kernproblem: Ist die chinesische Justiz wirklich unabhängig genug, um die Bürger vor behördlichen Übergriffen zu schützen? Das Problem der Unabhängigkeit der Judikative ist essentiell, denn ohne richterlichen Schutz sind die besten Gesetze nutzlos. Dieses Problem besteht in allen Rechtsbereichen, ist im Verwaltungsrecht jedoch am akutesten, denn hier ist die Gefahr am größten, dass die Unabhängigkeit der Justiz durch mächtige Behörden bedroht und unterminiert wird. Das trifft insbesondere in China zu, wo die Rechtsprechung unmittelbar von der Verwaltung kontrolliert wird. Ohne unabhängige Justiz ist das Recht auf Verwaltungsklagen aber ein zahnlöser Tiger. So weisen betroffene Behörden die ihnen unterstehenden Gerichte einfach an, unliebsame Klagen nicht anzunehmen, wie es zum Beispiel bei vielen Klagen gegen städtische Behörden in Zusammenhang mit Zwangsabriss von Altbauvierteln (*chaiqian*) der Fall ist (siehe dazu auch den Artikel zu Zwangsräumungen in diesem Dossier).

Von den wenigen Streitfällen, die dann vor Gericht verhandelt werden, wird die Entscheidung der Behörden meistens vom Gericht bestätigt. Nur sehr wenige Verwaltungsentscheidungen wurden bislang widerrufen. Möglicherweise sind tatsächlich viele Beschwerden unbegründet, wahrscheinlicher ist aber, dass Parteilichkeit bei der Überprüfung der Verwaltungsentscheidungen die zentrale Rolle spielt. Eine positive Entwicklung liegt darin, dass heute weniger als zehn Prozent der Kläger, ihre Klage im Laufe des Verfahrens zurückziehen. Das waren vor einigen Jahren noch wesentlich mehr. Dies deutet vor allem auf ein stärker ausgeprägtes Rechtsbewusstsein der Bürger hin, die sich nicht mehr so einfach ins Bockshorn jagen lassen. Sicher ist, dass China bis zur Verwaltungsgerechtigkeit noch einen langen Weg vor sich hat, genauso wie zu echter Unabhängigkeit der Justiz und zur echten Verfassungsstaatlichkeit.

⁷ Siehe „Cellular phone users sued the governor, but lost in the final trial“. *Southern Weekend News*, 1. Mai 2001. Hier geht es darum, dass die Regierung der Provinz Shaanxi von allen Mobiltelefon-Nutzern eine Gebühr erhoben hat, die angeblich in einen „Armutsbekämpfungsfonds“ floss. Die Klage wurde in erster und zweiter Instanz abgewiesen, anscheinend mit der Begründung, die Verordnung des Gouverneurs sei ein „abstrakter Verwaltungsakt“ gewesen.

Interview mit He Weifang

Professor für Rechtswissenschaften an der Peking Universität

22. März 2013, Berlin

Heinrich-Böll-Stiftung

In China kommt es vermehrt zu gesellschaftlichen Protesten und Unruhen, sogenannten „Massenzwischenfällen“. Nach Berichten der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften soll es allein im Jahr 2012 über 100.000 solcher Zwischenfälle gegeben haben. Meist werden diese Proteste von Verwaltungsentscheidungen und -maßnahmen ausgelöst und richten sich gegen die entsprechenden Behörden. Was sind aus Ihrer Sicht die Ursachen für die zunehmenden Konflikte zwischen Verwaltung und Bürgern?

He Weifang

Die Konflikte haben mehrere Ursachen. Nicht nur das öffentliche Recht spielt dabei eine Rolle. Es liegt auch an Mängeln im Privatrecht. So ist gesetzlich beispielsweise nicht eindeutig geregelt, welche Rechte chinesische Bürger bei Fragen zu Nutzung, Kauf und Verkauf von Land, Grundstücken und Eigentumswohnungen haben (*siehe dazu auch den Artikel zu Zwangsräumungen in diesem Dossier*). Oft bestimmt allein die jeweilige Verwaltungsbehörde über Kauf- und Verkaufspreise sowie die Vergabe von Nutzungsrechten. Konflikte entstehen, wenn die Bürger das Gefühl haben, dass diese Entscheidungen willkürlich und zum Vorteil der öffentlichen Verwaltung getroffen werden und nicht auf marktwirtschaftlichen und/oder rechtlichen Grundlagen beruhen und die Interessen der Bürger dabei verletzt werden.

Aus Sicht der Bürger sind die Interessen von Regierungs- und Wirtschaftsvertretern zu eng verflochten, ihre Rollen und Funktionen nicht klar voneinander getrennt. Bei Konflikten zwischen Bürgern und Wirtschaftsunternehmen entsteht schnell der Eindruck, dass die Regierung auf der Seite der oft staatlichen Unternehmen steht und die Interessen und Rechte der Bürger missachtet werden.

Ein weiteres Problem sehe ich in der Größe und Struktur der staatlichen Bürokratie. China hat den größten Regierungs- und Verwaltungsapparat der Welt aufgrund der vielen offiziellen Verwaltungsebenen (Zentrale, Provinz, Stadt, Kreis, Gemeinde) und der Doppelstruktur von Partei und Regierung. Um nur ein Beispiel herauszugreifen: Auf Provinzebene gibt es nicht nur Vizegouverneure, sondern auch Vizeparteisekretäre, die jeweils für die gleichen Bereiche zuständig sind. Vizegouverneure sind den Vizeparteisekretären jeweils untergeordnet. Die Organe beider Strukturen erlassen jeweils eigene zahlreiche Bestimmungen. Dabei sind Zuständigkeiten und Verantwortlichkeiten nicht immer klar definiert. Dies erhöht das Konfliktpotential zwischen Behörden und Bürgern.

Die Finanzierung dieser doppelten Verwaltungsstruktur stellt eine erhebliche finanzielle Belastung für die öffentlichen Haushalte dar. Um ihre Kosten zu decken, erheben die lokalen Behörden häufig höhere Steuern und Gebühren, und sie veräußern Landnutzungsrechte an Investoren. Solche Maßnahmen und Entscheidungen betreffen unmittelbar die Interessen und Rechte von Bürgern, die in vielen Fällen nicht ausreichend geschützt werden.

Heinrich-Böll-Stiftung

In den vergangenen zehn bis zwanzig Jahren wurden in China erhebliche Anstrengungen zur Verrechtlichung des öffentlichen Lebens unternommen. Zahlreiche neue Gesetze und Verwaltungsbestimmungen wurden erlassen. Trotzdem hat man den Eindruck, dass Verwaltungsstreitigkeiten und Konflikte zwischen Bürgern und staatlichen Institutionen weiter zunehmen. Die Probleme scheinen sich nicht allein durch gesetzliche Regulierung lösen zu lassen. Wie beurteilen Sie das als Rechtswissenschaftler?

He Weifang

Wie eben beschrieben, lassen sich Hintergründe und Ursachen von Streitigkeiten und Konflikten nicht allein im Verwaltungssystem und Verwaltungsrecht verorten, sondern sind viel tiefgreifender. Ich bin der Meinung, dass sich die aktuellen Probleme nicht lösen lassen, wenn man die Ursachen dafür nicht an der Wurzel bekämpft.

Die Verwaltungsmacht ist in China der Rechtsprechung übergeordnet. Allein mit neuen Gesetzen, wird man die bestehenden Probleme nicht lösen können. Reformen werden nur dann erfolgreich sein, wenn sie bei den Wurzeln der Probleme ansetzen, das heißt wenn eine echte Gewaltenteilung etabliert wird. Auf genau diesen Punkt sollte aus meiner Sicht in offiziellen Dialogen und Konsultationen sowie in diplomatischen Gesprächen mit der chinesischen Seite immer wieder hingewiesen werden.

Aus rechtswissenschaftlicher Perspektive ist es absurd, dass sich Gerichte in China bei Klagen gegen öffentliche Verwaltungsorgane nach Gesetzen und Bestimmungen richten müssen, die meist von der beschuldigten Behörde selbst erlassen wurden.

In Deutschland werden Verwaltungsbeamte durch Verwaltungsgesetze kontrolliert. Gesetze sollen die Interessen und Rechte der Bürger gegenüber Verwaltungsorganen schützen. In China geschieht es jedoch sehr oft, dass die Volkskongresse als Organe der Legislative die Gesetzgebungsgewalt an Verwaltungsämter weitergeben. Wenn Verwaltungsbeamte jedoch ihre eigenen Verwaltungsgesetze und Bestimmungen erlassen, ohne dass es eine entsprechende Kontrollinstanz gibt, ist nicht gewährleistet, dass diese Gesetze unparteiisch sind. In der Realität werden damit eher die Interessen des entsprechenden Amtes vertreten als die Interessen der Bürger.

Welche Rolle einzelne Verwaltungsorgane bei der Gesetzgebung spielen und wie stark sie dabei ihre Interessen vertreten, sieht man aktuell bei den Bemühungen um die Reform des Systems „Umerziehung durch Arbeit“ („*laojiao*“). Der Einfluss und Widerstand des davon betroffenen Ministeriums für öffentliche Sicherheit, welches von diesem System profitiert, verhindert seit Jahren eine Abschaffung oder Reform der zugrundeliegenden Bestimmung. (*siehe auch Artikel zu „Laojiao“ in diesem Dossier*)

Diese Gesetzgebungspraxis muss unbedingt reformiert und Bürger bereits bei der Gesetzgebung systematisch mit einbezogen werden. Die Volkskongresse dürfen die gesetzgebende Gewalt nicht an die öffentliche Verwaltung abgeben. Außerdem muss ein Kontrollmechanismus geschaffen werden, mit dem die Legalität von Gesetzen und Verwaltungsvorschriften überprüft werden kann. Gemäß dem Gesetzgebungsgesetz dürfen Gesetze und Bestimmungen nicht hierarchisch höhergestellten Gesetzen oder gar der Verfassung widersprechen. Anders als in Deutschland, wo das Bundesverfassungsgericht in Karlsruhe als unabhängige Kontrollinstanz fungiert, gibt es in China keinen Mechanismus, um bestehende Gesetze und Bestimmungen prüfen zu können und für widersprüchlich befundene Gesetze zu ändern.

Heinrich-Böll-Stiftung

Sie sprachen gerade davon, dass Bürger bereits bei der Gesetzgebung mit einbezogen werden sollten. Welche Rolle spielt darüber hinaus die Bürgerbeteiligung bei Verwaltungsentscheidungen und -vorhaben? Wie können Bürger im Vorfeld mit einbezogen werden, um mögliche Konflikte zu vermeiden?

He Weifang

Sobald die Interessen und Rechte von Bürgern betroffen sind, egal ob bei Preis- oder Steuererhöhungen, bei Fragen der Landnutzung und des Landverkaufs etc., sollten öffentliche Anhörungen organisiert werden. In China wird dieses Instrument der Bürgerbeteiligung jedoch nicht generell, sondern nur exemplarisch angewendet. Eine öffentliche Anhörung in China gleicht eher einem Theaterstück mit vorab festgelegten Rollen. Vor ein paar Jahren, als das Einkommensteuerrecht geändert werden sollte, fand zum ersten Mal eine öffentliche Anhörung auf nationaler Ebene statt. Dabei wurden die Teilnehmer von staatlicher Seite bestimmt und einen Tag vor der Anhörung eine Generalprobe veranstaltet, in der festgelegt wurde, was die Teilnehmer in der Anhörung zu sagen bzw. zu fragen hatten. Von echter Bürgerbeteiligung kann man in solchen Fällen natürlich nicht sprechen.

Neben solchen individuellen Beteiligungsmöglichkeiten ist es wichtig, dass die Bürger von gut informierten Interessengruppen vertreten werden können. Deswegen müssen gesetzliche Rahmenbedingungen geschaffen werden, die es zivilgesellschaftlichen Organisationen erlauben, diese Rolle wahrzunehmen und die Interessen der Bürger gegenüber der Verwaltung vertreten zu können. Diese Rahmenbedingungen fehlen noch, obwohl die „Vereinigungsfreiheit“ in unserer Verfassung verankert ist.

Presse- und Medienfreiheit sind weitere wichtige Grundvoraussetzungen, um die Interessen der Bürger gegenüber der Verwaltung schützen zu können. Vertreter/innen verschiedener Interessengruppen müssen in der Öffentlichkeit und in den Medien ihre Standpunkte darlegen und diskutieren können. Informationen müssen transparent und öffentlich zugänglich gemacht werden. Besonders bei großen und komplizierten Verwaltungsvorhaben müssen im Vorfeld die Interessen aller Betroffenen öffentlich diskutiert und abgewogen werden. Entscheidungen dürfen nicht willkürlich und einseitig von der Verwaltung gefällt werden. Bis zu einer echten und umfassenden Bürgerbeteiligung hat China noch einen langen Weg vor sich.

Heinrich-Böll-Stiftung

In Deutschland wird versucht, langwierige und teure Gerichtsverhandlungen mittels Mediation und anderer Verfahren zur außergerichtlichen Konfliktbeilegung zu vermeiden. Sehen Sie das auch als geeignetes Mittel der Konfliktbeilegung für China?

He Weifang

Im Zivilrecht kommt die Mediation in verschiedenen Bereichen bereits zur Anwendung. Das Verwaltungsverfahrensgesetz (Artikel 50) verbietet jedoch die Anwendung von Mediation bei verwaltungsrechtlichen Streitigkeiten. In der Praxis finden trotz dieser gesetzlichen Regelung sogenannte außergerichtliche Mediationen statt und es wird diskutiert, ob die guten Erfahrungen mit Mediation im Westen als Beispiel für China dienen sollen.

Meines Erachtens gelten aber die oben beschriebenen Mängel bei der Gesetzgebung sowohl für Gerichtsverfahren gegen Verwaltungsbehörden als auch für Mediationsverfahren. Da es keine unabhängigen und neutralen Instanzen in China gibt, könnten Bürger leicht eingeschüchtert und gezwungen werden, auf rechtliche Mittel zu verzichten. Dann hätten sie auch kaum Aussicht darauf, ihre Interessen durch Mediation durchzusetzen.

Da lokale Gerichte den lokalen Verwaltungsbehörden untergeordnet und auch finanziell von ihnen abhängig sind, können die Richter leicht unter Druck gesetzt werden. Deshalb gibt es neuerdings Bestrebungen, Verwaltungsstreitigkeiten an Gerichte der nächst höheren Administrationsebene zu übergeben, was ich aus juristischer Perspektive prinzipiell besser finde, als auf Mediation zu setzen.

Noch immer werden viele Klagen in China von den Gerichten gar nicht erst angenommen. Dies liegt nicht nur an der Überlastung der Gerichte. Eine große Zahl von Klagen wird aufgrund des von der Verwaltung ausgeübten Drucks „freiwillig“ zurückgezogen oder von den Richtern abgewiesen. Anders als in Deutschland muss man in China die Bürger deshalb ermutigen, vor Gericht zu gehen und ihre individuellen Rechte gegenüber der Staatsmacht auf dem Rechtsweg zu verteidigen.

Verwaltungsvorschriften zur Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Funktionären

Sozialer Sprengstoff oder ein überfälliger Schritt zur Bekämpfung von Korruption?

Ein Blick auf die chinesische Debatte von Zhu Yi⁸

Kurz vor der Eröffnung des 18. Parteitags der KP Chinas enthüllte ein Internetnutzer aus der südchinesischen Metropole Guangzhou, dass ein Beamter der Stadtverwaltung insgesamt 21 Immobilien erworben hat – mit einer gesamten Fläche von über 70.000 Quadratmetern. Eingetragen waren diese Immobilien auf den Namen des Beamten selbst, sowie den Namen seiner Frau und den seines Sohnes. Im Internet konnte der Nutzer dies mit Dokumenten akribisch belegen. Innerhalb kürzester Zeit wurden diese Daten an alle gängigen Internetportale weitergeleitet und von Millionen Menschen gelesen. Der beschuldigte Beamte wurde als „Häuseronkel“ im Netz berühmt, und Internetnutzer aus allen Teilen des Landes begannen, Details über ihre örtlichen „Häuserbrüder“, „Häuserschwester“ und „Häuseropas“ zu recherchieren und im Netz zu veröffentlichen. Manchen lokalen Kadern wurde der Besitz von 100 Wohnungen nachgewiesen. Die Netzbürger zeigten angesichts dieser Enthüllungen wenig Überraschung und kommentierten die Veröffentlichung des brisanten Materials mit begeisterter Schadenfreude. Im Internet machte sich mit jedem neu dokumentierten Fall Festtagsstimmung breit.

Auch die neue Parteiführung hat Korruption wieder ganz oben auf die Prioritätenliste gesetzt. Im offiziellen Bericht des 18. Parteitags heißt es dazu: „Wenn das Korruptionsproblem nicht zufriedenstellend gelöst wird, ist dies der Untergang von Partei und Staat“. Mehrere hohe Beamte griffen dies auf und erklärten sich öffentlich bereit, ihre eigenen Vermögensverhältnisse offenzulegen, falls das Zentralkomitee so entscheide. Die Gesetzgebung zur „Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Partei- und Regierungsfunktionären“ wurde zu einem der meist diskutierten Themen in Chinas Medien.

⁸ Zhu Yi ist Leiterin der Programmarbeit im Peking-Büro der Heinrich-Böll-Stiftung.

Schon lange gibt es Bemühungen, eine rechtliche Grundlage für die Kontrolle der Kader und Beamten zu schaffen. 1995 wurde die „Vorschrift über die Berichtspflicht bezüglich des Einkommens von Führungskadern in Regierungs- und Parteiorganisationen oberhalb der Kreisebene“ erlassen. 2001 folgte die „(Versuchsweise) Vorschrift über zu erstellende Berichte über das Familienvermögen von amtierenden Führungskadern auf der Provinz- bzw. Ministerebene“. 2011 trat die Vorschrift in Kraft, die „die Auskunftspflicht von Führungskadern über ihre eigene Person betreffende Bereiche“ regelt. Die Berichtspflicht umfasst Gehälter, Honorare, Sozialleistungen, Investitionen aller Art, Immobilien und vieles mehr und schließt auch das Vermögen von Ehepartnern und Kindern des betreffenden Beamten mit ein.

Überprüfungen der Führungskader dürfen aber laut dieser Vorschriften nur von der Organisationsabteilung der Partei durchgeführt werden. Es handelt sich dabei also nur um interne Kontrollen. Der „Häuseronkel“ aus Guangzhou hatte in diesem Kontrollbericht nur zwei seiner 21 Immobilien angegeben. Viele Experten fordern deswegen verbindliche und umfassende Gesetze über die Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Beamten und deren Familien.

Wang Kai, Professor an der *Chinese Academy of Governance* bemängelt, „zur Kontrolle der Vermögen von Führungskadern gibt es nicht nur keine Gesetze, es gibt noch nicht einmal einen einzigen Paragraphen. Das einzige was wir haben, sind ein paar unnütze Verwaltungsvorschriften. Die haben es bisher nicht geschafft, Gesetzesrang zu erhalten.“

Tatsächlich gibt es in China schon lange Bestrebungen, Gesetze über die Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Beamten zu verabschieden. 1994 wurde das „Gesetz über Einkommenserklärungen“ formuliert und offiziell in die „Liste der während des achten Fünfjahresplans zu erlassenden Gesetze“ aufgenommen. Inzwischen sind fast 20 Jahre verflossen, aber das Gesetz wurde nicht verabschiedet. „Ständig hört man es auf der Treppe knarren, nur runter kommt keiner“, kommentiert der chinesische Volksmund diesen Zustand.

Warum gestaltet sich die Arbeit des Gesetzgebers zur Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Beamten so außerordentlich schwierig?

Widerstand der betroffenen Beamten

Die Maßnahmen zur Vermögensoffenlegung sind bei Vertretern der Volkskongresse sowie bei Kadern der Partei nicht sehr populär. Während der Sitzung des Nationalen Volkskongresses 2009 stellte ein Abgeordneter, der Universitätsprofessor Wang Qianjie, seine Untersuchung vor, laut der 97 Prozent der befragten Beamten gegen eine Offenlegung ihrer Vermögensverhältnisse seien. Wang selbst ist aktiver Befürworter einer Verpflichtung zur Offenlegung der Vermögensverhältnisse und gehört damit einer Minderheit an. Ein anderer hochrangiger Abgeordneter antwortete auf eine Journalistenfrage zum Thema mit Unverständnis und einer Gegenfrage: „Wieso sollen Beamte ihre Vermögensverhältnisse offenlegen? Warum nicht das Volk? Verrät vielleicht ein Unternehmer seinen Angestellten, wie viel Geld er verdient?“ Viele Internetnutzer listeten daraufhin in ihren Mikroblogs ihren gesamten Familienbesitz auf und forderten damit die Beamten heraus: „Und jetzt ihr!“

Als im Januar 2013 der Ruf nach einer Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Beamten immer lauter wurde, erregte der Vorschlag eines Volkskongressabgeordneten der Provinz Guangdong landesweit Aufmerksamkeit: „Für die Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Beamten gibt es keinerlei gesetzliche Grundlage“. Der Beamte schlug vor, mithilfe eines Losverfahrens einzelne Beamte und Kader zu identifizieren, die dann stichprobenartig durchleuchtet würden. Aber vor allem vertrat er

die Ansicht: „Beamte sind auch Menschen, sie brauchen Persönlichkeitsrechte. Beamte sind Diener der Öffentlichkeit, aber nicht die Lakaien des Volkes.“

Rechtsanwalt und Volkskongressvertreter aus Chongqing, Han Deyun, reicht dagegen seit sieben Jahren immer wieder Gesetzesvorlagen für die Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Beamten ein. Als 2005 das „Beamtengesetz“ verabschiedet wurde, identifizierte er sehr schnell eine darin vorhandene Lücke und machte darauf öffentlich aufmerksam: „Nicht ein einziges Wort in dem gesamten Gesetzestext bezog sich auf Berichts- oder Offenlegungspflichten über privates Einkommen und Vermögen. Ein auf der Grundlage allgemein anerkannten Verwaltungsrechts erstellter Text, müsste eigentlich einen solchen Paragraphen zur Offenlegung enthalten.“ Han Deyun vermutet, dass die Widerstände zu groß waren und man deshalb auf eine entsprechende Passage verzichtet hat.

Ist das chinesische Verwaltungssystem reif für Transparenz?

Zhu Lijia, Professor an der *Chinese Academy of Governance*, erklärte in einem Interview: „Die Korruption ist inzwischen das vom Volk am heftigsten verabscheute politische Geschwür. Sie hat dem Ansehen von Partei und Regierung schweren Schaden zugefügt. [...]. Wer eine harmonische Gesellschaft will, wer ein Fortbestehen des Systems will, der darf die Korruptionsbekämpfung jetzt nicht mehr als langfristige Sache betrachten. Eine Reform des Kontroll- und Berichtssystems über die Vermögensverhältnisse der Regierungsbeamten braucht nicht noch weiter theoretisch erörtert zu werden. Die Wahrheit ist doch ganz einfach: Die Beamten auf den Entscheidungs- und Führungsebenen müssen mit gutem Beispiel vorangehen und Angaben über ihr privates sowie ihr Familienvermögen öffentlich machen.“

Noch jemand, für den die Sache „ganz klar“ ist, ist Professor Sun Liping von der Soziologischen Fakultät der Tsinghua Universität. Sun warnt: „Obwohl die meisten Menschen ihre Zweifel haben, ob ein solches System innerhalb kurzer Zeit aufgebaut werden kann, meine ich, dass der Zeitpunkt jetzt gekommen ist, in dem endlich eine Entscheidung getroffen werden muss. [...] Vor unser aller Augen zerstört die Korruption unsere Gesellschaft. Sie untergräbt die Grundlagen von Autorität und gesellschaftlicher Ordnung. Bei den meisten der so genannten „Massenzwischenfälle“ spielt der Zorn über die Korruption und das fehlende Vertrauen in die öffentliche Hand die Hauptrolle.“ Professor Suns Erklärung, warum alle Maßnahmen zur Korruptionsbekämpfung bisher kaum fruchten ist, dass die Partei Korruption als ihr „eigenes Problem“ ansieht. Die Bekämpfung eines parteiinternen Problems durch die Partei selbst (durch die Zentrale Disziplinarkommission) könne, laut Sun, aber nicht funktionieren.

Im Oktober 2012 fasste die Zeitung *China Youth Daily* den Aufruf Suns zusammen: „Um Korruption erfolgreich zu bekämpfen, gibt es keine Alternative zur Offenlegung der Vermögensverhältnisse von Kadern und Beamten.“ Zwei Monate später erschien ebenfalls in der *China Youth Daily* ein Artikel, der für eine schrittweise Einführung der Offenlegungspflicht wirbt. Der Autor schlägt vor, dass zunächst die jeweils neuen Beamten auf Kreisebene ihre Einkommensverhältnisse offenlegen müssen, bevor später auch die neuen Beamten höherer Verwaltungsebenen dazu verpflichtet werden sollen. So ließe sich in etwa 20 Jahren „die Unbestechlichkeit unserer Kader im Wesentlichen umsetzen“, schreibt der Autor. „Für ein Land mit so gewaltigen Ausmaßen wie das unsere ist das nicht zu langsam, sondern kann sogar als schnell gelten.“

Amnestie für korrupte Kader?

Tatsächlich ist die zentrale Frage, wie mit den bereits durch Korruption erworbenen Vermögenswerten umgegangen werden soll, eines der sensibelsten Themen. Ein sehr umstrittener Vorschlag ist der einer Sonderamnestie - mit einem festgelegten Stichtag, ab dem die Beamten über ihre Vermögensverhältnisse berichten müssen. Vor dem Stichtag erworbenes Vermögen muss entweder nur offengelegt oder gegebenenfalls zurückerstattet werden. Für ihr Vergehen würden die Beamten aber nicht zur Rechenschaft gezogen werden. Die Wochenzeitung *Southern Weekend* hat in einer Sonderbeilage Expert/innen um ihre Einschätzungen zu diesem Thema befragt. Die Meinungen dazu sind geteilt: Ma Huaide Vizedirektor der *China University of Political Science and Law* spricht sich deutlich gegen eine solche Amnestie aus: „China befindet sich derzeit in einer heißen Phase der Korruptionsbekämpfung, eine Sonderamnestie wäre deswegen völlig unangemessen. Das hieße doch, schon vor dem Gong das Handtuch zu werfen.“ Er geht wie andere Kritiker des Vorschlags davon aus, dass chinesische Bürger ein solches Vorgehen nicht akzeptieren würden. Darüber hinaus machen sie sich Sorgen, dass eine Sonderamnestie zu immer neuen Amnestien führen könnte. „Wenn es jetzt funktioniert, dann wird man auch später wieder darauf zurückgreifen und dann werden auch neue Vorschriften nicht greifen.“

Der Vizedirektor des Instituts der Chinesischen Disziplinarkommission, Li Yongzhong, befürwortet dagegen eine Sonderamnestie. „Das ist wie im Krieg: Wenn wir den Gegner nicht mit Waffen besiegen können, dann müssen wir eben verhandeln.“ Wie Li erklärt, ist das ohnehin längst gängige Praxis. Wenn sich zum Beispiel ein Fall auf „mehrere Beamte auf Provinz- bzw. Ministerebene, auf dutzende Beamte auf Behördenebene und mehrere hundert Beamte auf Kreisebene erstreckt, was dann? Sollen wir die alle einsperren? Die beste Lösung ist: Geld zurückgeben und damit ist der Fall erledigt.“

Der Historiker Wu Si schätzt, dass der Anteil der korrupten Kader auf Provinzebene 30 Prozent beträgt und auf Behörden- und Kreisebene sogar 40 Prozent überschreitet. „Um China eine friedliche und unblutige Systemtransformation zu ermöglichen, muss man sich auf einen Handel einlassen. Mit der Sonderamnestie können wir uns den Auftakt zu notwendigen Reformen erkaufen. Es bleibt uns gar nichts anderes übrig.“

Auch der Wirtschaftswissenschaftler Xu Xiaonian äußerte sich in der Umfrage der *Southern Weekend*, und auch er hält die Amnestie für unvermeidlich. Das größte Problem sei dabei die Frage, wer für die Durchführung verantwortlich sein soll. „Eigentlich müsste die Justiz für die Reform verantwortlich sein. Aber das ist sehr schwierig, denn die Justiz ist nicht unabhängig. Medien und die öffentliche Meinung könnten eine wichtige Rolle spielen, haben in der chinesischen Realität aber auch keine Steuerungs- und Kontrollmacht. Somit bleibt die Regierung, aber wie kann eine Staatsmacht dazu gebracht werden, eine Reform zu beschließen, die ihre eigene Macht beschneidet?“ Xu Xiaonian schlägt vor, den Nationalen Volkskongress mit der Umsetzung der Sonderamnestie zu beauftragen und dies nicht der Disziplinarkommission oder dem Staatsrat zu überlassen. Es müsste klar sein, dass es sich nur um eine einmalige Maßnahme handelt und es keine Wiederholungen geben wird. Außerdem seien Transparenz und Rechtssicherheit eine Grundvoraussetzung. Xu betont weiter: „Die Sonderamnestie muss juristischen Ansprüchen genügen, ein paar parteiinterne Dokumente reichen dazu nicht aus. Wenn wir das richtig machen, ist das kein Rückschritt für die Rechtsstaatlichkeit, sondern könnte sogar ein Fortschritt sein.“

Ohne Gesetzgebung geht es nicht

Yang Jianguo, Dozent an der *Nanjing Agricultural University*, ist verantwortlich für ein Projekt des Fachverbandes *China Law Society*, das sich mit der Offenlegung und Kontrolle der Beamtenvermögen

befasst. Die Erwartungen der Bevölkerung an die Korruptionsbekämpfung werden immer größer, doch die Reformen und Antikorruptionsmaßnahmen sind festgefahren, beobachtet Yang. „Eine vollständige Veröffentlichung der Vermögensverhältnisse der Beamten würde die Menschen am ehesten zufriedenstellen. Aber wenn das tatsächlich funktionieren soll, dann muss dies gesetzlich geregelt werden. Wir brauchen eine gesetzliche Verpflichtung zur Transparenz [...]. Das Gesetz sollte eine klare und detaillierte Aufstellung des Einkommens, sowohl von den Beamten selbst als auch von deren Familienangehörigen einfordern, inklusive Spareinlagen, Aktienbesitz, Schuldschreibungen, Immobilien und sonstigem Anlagevermögen. Zweitens müssten die Kontrollmechanismen und Sanktionen genau geregelt werden. Die von den Betroffenen bereitgestellten Informationen sollen nicht nur öffentlich zugänglich gemacht werden, sondern die zuständigen Behörden sollen sie auch kontrollieren. Bei unvollständigen oder falschen Angaben, Verschleierung und Auskunftsverweigerung müssen angemessene Strafen erfolgen. Wir dürfen dies nicht weiter verschleppen.“

Wie weiter?

Kritiker wie Befürworter einer Offenlegungspflicht für Beamte und Kader gehen überwiegend davon aus, dass vollständige Transparenz der Beamtenvermögen wohl nur Schritt für Schritt erreicht werden kann. Han Deyun betont, dass dies ein langwieriger Prozess sei. Er gehe von einem Zeitraum von zehn Jahren aus, vielleicht werden es auch zwanzig. Dazu sei laut Han jedoch eine Reform auf der allerhöchsten Ebene, eine Reform des politischen Systems, notwendig.

Nach einer Reform von oben sieht es aber derzeit nicht aus. Die stellvertretende Vorsitzende des Rechtskomitees des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses, Xin Chunying, beantwortete auf einer Pressekonferenz während des diesjährigen NVKs die Frage, ob es in China ähnlich wie in anderen Ländern einen rechtlich verbindlichen Rahmen zur Offenlegung der Vermögen von Abgeordneten geben soll, wie folgt: „Jedes Land hat seine eigenen Gesetze. Unsere Volksvertreter kann man nicht so einfach mit Abgeordneten in anderen Ländern vergleichen.“

Manchmal kommen Veränderungen in China aber doch schneller als man denkt. So ist es seit der Wut im Netz über die „Häuseronkel“ in einer Reihe von Provinzen nicht mehr möglich, die Besitzer von Eigentumswohnungen zu recherchieren.

Das System der Umerziehung durch Arbeit und der Prozess der Formulierung des „Gesetzes zur Korrektur illegalen Verhaltens“

Katrin Altmeyer⁹ und Xia Nan¹⁰

Im Januar 2013 verkündete Meng Jianzhu, Sekretär des Rechtsausschusses im Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas, dass das „System der Umerziehung durch Arbeit“, chinesisch abgekürzt „*Laojiao*“, abgeschafft würde. Bereits seit 2012 gab es Berichte, auch in deutschen Medien, die darüber spekulierten, dass die neue Führung die Praxis der Administrativhaft und Umerziehungslager beenden würde.

Die berüchtigte Umerziehung durch Arbeit oder *Laojiao* beruht auf einer Verwaltungsverordnung von 1957, die Polizei und Sicherheitsbehörden weitgehende juristische Befugnisse einräumt. In den Anfangsjahren der Volksrepublik gab es in China noch kein Justizsystem; mit der Administrativhaft wollte man Kleinkriminelle, Prostituierte und Arbeitsscheue kontrollieren und disziplinieren. Die Verordnung erlaubt es den Behörden, Menschen wegen geringfügiger Straftaten in Administrativhaft nehmen und für bis zu drei Jahren in Arbeitslager zu überstellen, durch wiederholte Einweisungen sogar für wesentlich längere Zeit. All dies ohne Einbindung der Gerichte.

Häufig wird die Verordnung angewandt, um Protestierende und Andersdenkende wegzusperren. So werden etwa Anhänger nicht anerkannter religiöser Gruppen und Falun Gong Mitglieder häufig Opfer des Systems. Besonders oft verhängen lokale Behörden die Lagerhaft auch über Menschen, die gegen Behördenwillkür protestieren und Petitionen an höherer Stelle einreichen. Das Vergehen lautet dann „Störung der öffentlichen Ordnung“ und die Beschwerdeführer sollen mundtot gemacht und von weiteren Eingaben abgehalten werden.

Rechtswissenschaftler und Intellektuelle sowie einige Abgeordnete des Nationalen Volkskongresses setzen sich seit vielen Jahren dafür ein, dass die administrative Zwangsmaßnahme abgeschafft wird. Bereits 2004 forderten 420 Delegierte des Nationalen Volkskongresses, die behördliche Lagerhaft zu reformieren. 2005 wurden erneut Reformanträge vorgelegt. Die Abgeordneten verlangten ein ordentliches Gesetz, mit dem die Bestrafung von Rechtswidrigkeiten und Kleinkriminalität in die Zuständigkeit der Justiz fällt oder zumindest der Rechtsweg beschritten werden kann, um die Einweisungen anzufechten. Auch der Vollzug in den Lagern sollte reformiert werden. Die Formulierung eines solchen „Gesetzes zur Korrektur illegalen Verhaltens“ stand seitdem auch immer wieder auf dem Arbeitsplan des gesetzgebenden Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses. Ein Entwurf wurde bis heute nicht veröffentlicht.

Die Umsetzung der Reformvorhaben scheiterte bislang am Widerstand der Polizei- und Sicherheitsbehörden. Sie wollten auf dieses Instrument zur „Disziplinierung und Kontrolle der öffentlichen Sicherheit und gesellschaftlichen Stabilität“ nicht verzichten; denn lokale Behörden können vom *Laojiao* System gleich zweimal „profitieren“: Sie ziehen damit sowohl unliebsame Kritiker und Störenfriede aus dem Verkehr und können gleichzeitig durch die Zwangsarbeit in den Lagern finanzielle Gewinne erwirtschaften.

⁹ Leiterin des Asienreferates der Heinrich-Böll-Stiftung in Berlin.

¹⁰ Rechtswissenschaftler und Rechtsexperte in Peking.

ten. Laut des chinesischen Internetportals www.360.doc.com soll es über 300 Lager mit insgesamt ca. 260.000 Insassen geben. Offizielle Zahlen liegen dazu jedoch nicht vor.

Kritiker des *Laojiao* Systems haben lange Zeit vor allem mit der Unvereinbarkeit der Verordnung mit inzwischen geltenden Gesetzen und der Verfassung argumentiert. So heißt es im Gesetzgebungsgesetz, dass der Entzug der persönlichen Freiheit nur durch Gesetze erlaubt ist, die vom Nationalen Volkskongress erlassen wurden.

Eine breitere gesellschaftliche Debatte wurde erst ermöglicht, als die Dimension des Machtmissbrauchs und willkürlicher Entscheidungen durch die Veröffentlichung vieler Fälle deutlich wurde. Yu Jianrong, Sozialwissenschaftler an der Staatlichen Akademie für Sozialwissenschaften (CASS), dokumentierte in jahrelanger Arbeit tausende Fälle, in denen Petitionäre im Umerziehungslager weggesperrt wurden. Lokale Behörden fangen Beschwerdeführer dabei in den Provinzhauptstädten oder in Peking ab, sammeln sie in sogenannten „schwarzen Gefängnissen“ (umfunktionierten Hotels oder Wohnungen) und führen sie anschließend zurück in die Heimatregion. Dort werden sie mit einem Federstrich der Verwaltung in die Arbeitslager eingewiesen. Ende 2009 veröffentlichte Professor Yu Jianrong in einem von der hbs unterstützten Projekt 100 Einzelfälle aus seiner umfangreichen Forschung. Das Buch verschickte er an NVK-Abgeordnete und Medienvertreter und erntete eine unerwartete Resonanz auch aus Regierungskreisen. Im Vorfeld der Sitzung des Volkskongresses 2010 gab es eine Pressekonferenz und erstmals brachen Medien in China ihr Schweigen über das bisherige Tabuthema der Arbeitslager. Die Onlineseite der parteieigenen Chinesischen Volkszeitung (*Renmin Ribao*) und eine Vielzahl anderer Medien berichteten ausführlich. Erneut landete die Reform des Systems auf dem Arbeitsplan des gesetzgebenden Ausschusses und erneut passierte nichts.

Erst durch die öffentliche Debatte, vor allem die Enthüllungen neuer Fälle im Internet und in den sozialen Medien wurden die Regierenden schließlich zum Handeln gezwungen. Allerdings war auf der Pressekonferenz des diesjährigen Nationalen Volkskongresses keine Rede mehr davon, das *Laojiao* System abzuschaffen. Es soll lediglich *reformiert* werden, heißt es jetzt wieder.

Alter Wein in neuen Flaschen?

Die größte Sorge der *Laojiao* Kritiker ist, dass Polizei und Sicherheitsbehörden die Gesetzgebung maßgeblich beeinflussen werden und dass auch nach dem neuen Gesetz die Entscheidungsbefugnisse über den Freiheitsentzug bei der Polizei und den Sicherheitsbehörden bleiben wird. Damit wäre wenig gewonnen. Chinesische Rechtswissenschaftler und Intellektuelle fordern daher zunächst Transparenz und Bürgerbeteiligung im bevorstehenden Gesetzgebungsprozess. Diese und weitere Forderungen und Vorschläge fasst der Anwalt und Rechtsexperte Xia Nan im Folgenden zusammen:

a) Recht auf Beobachtung und Berichterstattung

Durch die Zulassung einer gewissen Anzahl von Beobachtern sollen Bürger Gesetzgebungsprozesse mitverfolgen dürfen. Die Regeln, wer und wie man sich dafür bewerben kann, müssen öffentlich und transparent sein. Ist eine direkte Beobachtung durch die Bürger aus objektiven Gründen nicht möglich, sollen sie zumindest indirekt über die Medien informiert werden. Diese müssen umfassend und aktuell über Sitzungen der Legislative und über Abstimmungen berichten sowie Interviews machen dürfen.

b) Öffentliche Anhörungen

Öffentliche Anhörungen sind ein wichtiges Instrument der Bürgerbeteiligung. Sie bieten der Gesetzgebung die Möglichkeit, unterschiedliche Meinungen und Positionen zu hören. Darüber hinaus ist es wichtig, dass Gutachten und Fachwissen von Experten und Forschern eingeholt werden, die die Notwendigkeit und Machbarkeit eines geplanten Gesetzes objektiv beurteilen.

Vom Verfahren der Anhörung ist zum ersten Mal im chinesischen „Gesetzgebungsgesetz“ die Rede und zwar bei der Verwaltungsgesetzgebung. Die Bestimmungen nennen Anhörungen im Sinne der Verwaltungsgesetzgebung jedoch in einem Atemzug mit Diskussionsveranstaltungen und Expertenrunden. Die wichtige Funktion von öffentlichen Anhörungen in der legislativen Praxis kommt damit nicht mehr zur Geltung. Laut gegenwärtiger Bestimmungen „können“ die gesetzgebenden Institutionen des Staatsrates Anhörungen abhalten, wenn die „unmittelbaren Interessen von Bürgern“ von neuen Gesetzentwürfen betroffen sind. Sie sind dazu aber nicht verpflichtet und haben außerdem großen Ermessensspielraum bei der Entscheidung, was unter „unmittelbaren Interessen von Bürgern“ zu verstehen ist, da es an einer klaren Definition mangelt.

c) Veröffentlichung von Sitzungsprotokollen

Im Moment gibt es im chinesischen Gesetz keine Bestimmungen, in denen die Veröffentlichungspflicht von Sitzungsprotokollen eindeutig geregelt ist. So ist auch der Entwurf des „Gesetzes zur Korrektur illegalen Verhaltens“ bis heute nicht veröffentlicht worden, was zu Misstrauen in der Öffentlichkeit führt. Für folgende Dokumente sollte es eine Veröffentlichungspflicht geben: Hintergrundmaterialien und -daten zur rechtlichen Grundlage, auf der das jeweilige Gesetzesvorhaben basiert; die kompletten Gesetzentwürfe; die von Interessenvertretern während der Sitzung geäußerten Positionen; das Abstimmungsverfahren und -ergebnis sowie Veröffentlichungskanäle.

d) Anträge

Bürger sollen Anträge bei gesetzgebenden Organen einreichen können, um auf dem Rechtsweg, neue Gesetze vorschlagen bzw. die Änderung oder Abschaffung geplanter Gesetzesvorhaben erlangen zu können. Derartige Anträge müssen von den Behörden gesetzeskonform bearbeitet werden. Akzeptiert der Bürger die Entscheidung der Behörde nicht, sollen ihm rechtliche Schritte zum Einspruch oder Widerspruch offenstehen. Ein solches Verfahren existiert in China bislang nicht.

e) Ausschluss aus Befangenheit

Bei Gesetzentwürfen, die die direkten Interessen einer Behörde berühren, muss diese Behörde vom Gesetzgebungsverfahren ausgeschlossen werden können. Der Entwurf muss in diesem Fall von gesetzgebenden Organen oder von Experten erstellt werden, die durch diese beauftragt werden. Gegenwärtig gibt es im Verwaltungsprozess und Verwaltungsstraßprozess die Möglichkeit des Ausschlusses aus Befangenheit, nicht aber in der Verwaltungsgesetzgebung selbst. Dies ermöglicht Behörden Gesetze zu formulieren, die ihre eigenen Interessen betreffen sowie anstehende Gesetzesreformen bzw. -änderungen zu verhindern.

Ausblick

Der bekannte Rechtsanwalt Pu Zhiqiang, der einige *Laojiao*-Opfer vertreten hat, ist der Meinung, dass die Meldung über die mögliche Abschaffung des Systems der Umerziehung durch Arbeit „einen sehr großen Sprung für den Aufbau eines rechtsstaatlichen Chinas bedeutet.“ Die vorab dargestellten Mängel verdeutlichen allerdings, dass es beim neuen „Gesetz zur Korrektur illegalen Verhaltens“ schwer wird, Transparenz und Bürgerbeteiligung im Gesetzgebungsprozess zu gewährleisten.

Zhu Zhengfu, Mitglied der Politischen Konsultativkonferenz der Provinz Guangdong, ruft seit zehn Jahren zur Abschaffung des Systems der Umerziehung durch Arbeit auf. Seiner Auffassung nach ist die Tatsache, dass das System der Umerziehung durch Arbeit so lange existieren konnte, ein Beweis dafür, dass die Verfassung in China nicht umgesetzt werden kann. „Das größte Problem der chinesischen Gesellschaft besteht im Moment darin, dass die Staatsmacht keine Beschränkung kennt. (...) Soll die Macht in einen Käfig gesperrt werden, dann nicht in den Käfig der Moral oder der ungeschriebenen Gesetze, sondern in den Käfig der Rechtsstaatlichkeit.“

Zwangsräumungen: Neue Bestimmungen lösen keine alten Probleme

Xia Nan¹¹ und Christina Sadeler¹²

Seit 2000 nehmen Zwangsräumungen in China dramatisch zu. Die rasante Entwicklung der chinesischen Wirtschaft und Spekulationsgeschäfte führen seit Jahren zu immer weiter ansteigenden Immobilienpreisen. Da Land in China kein Privateigentum ist, können Bürger lediglich Landnutzungsrechte erwerben. Aufgrund kontinuierlicher Wertsteigerungen lassen sich durch eine Rücknahme der Nutzungsrechte und anschließender „zweiter Erschließung“ des Bodens gewaltige Gewinne erzielen. Sehr oft kommt es dabei zu Konflikten zwischen öffentlicher Verwaltung und Bevölkerung.

Das chinesische Recht gestattet es der Regierung, Land, das sich in Privatnutzung befindet, „im öffentlichen Interesse“ zu enteignen. Dies geschieht häufig unter dem Slogan „Stadtentwicklung im öffentlichen Interesse“. Allerdings fehlt eine gesetzlich klare Definition, was unter „öffentlichem Interesse“ genau zu verstehen ist. Dieser Ermessensspielraum ermöglicht es den lokalen Regierungen, Privatpersonen Landnutzungsrechte willkürlich zu entziehen und sie notfalls auch unter Druck zu setzen, ihre auf diesem Land befindlichen Wohnungen und Häuser zu räumen.

Laut des chinesischen Boden-Verwaltungsgesetzes kann ein Immobilienunternehmen Landnutzungsrechte nicht direkt von seinem ursprünglichen Inhaber erwerben. Stattdessen muss die Regierung als Eigentümer erst das Nutzungsrecht zurückkaufen bevor sie es an Immobilienunternehmen weiter verkaufen kann. In der Praxis verkauft die Regierung allerdings das Nutzungsrecht und erteilt die Abrissgenehmigung oft bevor die auf dem Boden befindlichen Häuser und Wohnungen tatsächlich enteignet wurden. Kommt es bei der Räumung zu Konflikten, dann soll die Regierung vermitteln. Weigern sich Anwohner, ihre Wohnungen zu verlassen, wird zwangsgeräumt. Das heißt, dass die Regierung nicht nur Bodennutzungsrechte kauft und verkauft, sondern auch die Abrissgenehmigungen erteilt, Streitigkeiten schlichtet sowie – auch wenn das nicht immer direkt ersichtlich ist – Zwangsräumungen unterstützt. Diese Bündelung von Verantwortlichkeiten und damit einhergehende Machtkonzentration ist eine Ursache für die häufig auftretenden Konflikte.

Eine weitere Konfliktursache ist die meist ungerechte Verteilung der Gewinne, die die Immobilienunternehmen aus der zum Teil erheblichen Erhöhung der Quadratmeterpreise erzielen. Nicht immer kommt es zu einvernehmlichen Lösungen, besonders wenn ehemalige Bewohner nicht in vollem Umfang ent-

¹¹ Xia Nan ist Rechtswissenschaftler und Rechtsanwalt in Peking.

¹² Christina Sadeler ist Programmkoordinatorin im Peking-Büro der Heinrich-Böll-Stiftung.

schädigt werden. So gibt es Fälle, bei denen die Ergebnisse von Gutachtern zur Wertbestimmung von lokalen Regierungen manipuliert und Entschädigungszahlungen weit unter den tatsächlichen Marktpreisen festgelegt werden. Meistens sind genau diese Preisdifferenzen der Anstoß für ausbrechende Konflikte.

Die wichtigsten Interessengruppen im Zusammenhang mit Enteignungen sind die Immobilien- und Bauunternehmen, die bisherigen Bewohner, Banken und Makler, die Bauarbeiter sowie die Regierung. Regierung in diesem Zusammenhang heißt im Einzelnen die staatliche Bodenverwaltung, die Planungsbehörden, die Bauämter, die Finanzämter, die Steuerämter, die Entwicklungs- und Reformkommission, die Behörden für Industrie und Handel und noch viele andere mehr.

Diese Vielzahl der beteiligten Akteure und die Zunahme der Konflikte um Landnutzungsrechte haben dazu geführt, dass Zwangsräumungen zu einem vielbeachteten Thema wurden. Immer wieder ist von widerrechtlichen Räumungen zu hören. Manche bezeichnen die in diesem Zeitraum aufgetretenen Fälle von Zwangsräumungen sogar als das chinesische Pendant zur englischen Enclosure-Bewegung.

Statistiken zeigen, dass sich zwischen 2003 und 2006 fast 40 Prozent der Eingaben bei den staatlichen Petitionsstellen auf Räumungen bezogen. Beim Ministerium für Wohnungsbau und Städtische und Ländliche Entwicklung (*Ministry of Housing and Urban-Rural-Development*) erreichte dieser Anteil sogar 70 bis 80 Prozent.

Bei unklaren Eigentumsverhältnissen und durch einen unzureichenden Rechtsschutz für die Inhaber der Nutzungsrechte sind Regierungen und Investoren ganz klar in der stärkeren Machtposition und lassen nicht selten einfach gewaltsam räumen. Dabei werden die Anwohner oft mit brutalen Mitteln vertrieben und ihre Häuser zerstört. Die Abrisstteams unterstehen in manchen Fällen direkt der Regierung oder wurden von ihr zusammengestellt. Es kommt auch immer wieder zu Fällen, bei denen zusätzliche Schlägertrupps zur Durchsetzung der Enteignungen angeworben werden.

Die legale Grundlage für die Zwangsräumungen sind die „Verwaltungsbestimmungen für den Abriss städtischen Wohnraums“ aus dem Jahr 2001. Diese Bestimmungen wurden vom Staatsrat erlassen und überlassen es den Behörden zwischen zwei möglichen Prozeduren beliebig auszuwählen: „Entweder werden Personen, die ihre Wohnungen zu räumen haben oder in zu räumenden Wohnungen zur Miete wohnen, aber nicht innerhalb der in der Schlichtungsentscheidung vorgegebenen Frist ausgezogen sind, von durch die Regierung beauftragte relevante Behörden unter Anwendung von Zwang zur Räumung veranlasst, oder die für den Abriss verantwortliche Instanz beantragt gemäß geltender Rechtsvorschriften bei einem Volksgerichtshof eine zwangsweise Vollstreckung der Räumung.“ Natürlich gehen die Behörden eher den einfacheren ersten Weg und beantragen nur in den allerseltensten Fällen eine gerichtliche Räumungsgenehmigung.

2007 wurde das „Sachenrecht“ verabschiedet. In dessen Paragraphen 42 heißt es: „Wenn es für das öffentliche Interesse notwendig ist, können innerhalb der gesetzlich festgelegten Grenzen und gemäß der gesetzlich festgelegten Verfahren Land im Kollektivbesitz sowie Gebäude und weiteres Anlagevermögen von Organisationen oder Unternehmen und Einzelpersonen enteignet werden. Für diese enteigneten Gebäude und das enteignete weitere Anlagevermögen ist laut Gesetz Entschädigung zu leisten. Um die Rechte der zu enteignenden Personen zu schützen, muss im Fall einer Enteignung von Wohnraum von Einzelpersonen für deren Wohnsituation Sorge getragen werden.“ Von diesem Gesetz wurde ursprünglich erwartet, dass es das Recht auf privates Eigentum an Wohnraum schützen würde. Aber wegen der schwammigen Formulierung des Gesetzes zeigte sich bald, dass es keinen wirksamen Schutz gegen Zwangsräumungen bieten konnte.

Das äußerst brutale Verhalten bei den Zwangsräumungen und hohe Verfahrenskosten, um Bürger davon abzuhalten, ihre Rechtsansprüche geltend zu machen, veranlassten bereits viele Menschen dazu, auf extreme Mittel zum Widerstand zurückzugreifen. Es kam zu Selbsttötungen und sogar zu Selbstverbrennungen. So ließ beispielsweise im Jahr 2009 das Städtische Ordnungsamt von Chengdu im Jinniu-Bezirk „widerrechtlich errichtete Gebäude“ gewaltsam räumen. Um gegen das brutale Vorgehen zu protestieren und das dreistöckige Haus ihrer Familie zu schützen, verbrannte sich die Anwohnerin Tang Fuzhen auf dem Dach ihres Hauses. Weitere Personen wurden verletzt.

Im Dezember 2009, nach der Selbstverbrennung Tang Fuzhens und weiteren gewaltsamen Konflikten im Zusammenhang mit Zwangsräumungen, reichten fünf Rechtswissenschaftler der Peking-Universität beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses einen „Antrag auf Untersuchung der Verwaltungsbestimmungen für den Abriss städtischen Wohnraums“ ein. Die fünf Rechtswissenschaftler waren sich darin einig, dass zwischen den „Verwaltungsbestimmungen“ einerseits und dem in der Verfassung, dem Sachenrecht, und dem Immobilienverwaltungsgesetz festgeschriebenen Grundsatz des Schutzes von Wohnraum und sonstigem Anlagevermögen der Bürger andererseits ein Widerspruch bestünde. Dieser Widerspruch habe dazu geführt, dass es zwischen der städtischen Entwicklung einerseits und dem Schutz des Privateigentums andererseits zu einer völlig falschen Gewichtung gekommen sei.

Nachdem dieser Antrag bekannt wurde, begannen öffentliche kritische Diskussionen zu diesem Thema. Im Januar 2011 gab der Staatsrat diesem Druck schließlich nach und setzte die „Verwaltungsbestimmungen für den Abriss städtischen Wohnraums“ außer Kraft. An ihre Stelle traten die „Bestimmungen über die Enteignung von und die Entschädigung für auf staatlichem Boden errichteten städtischen Wohnraum“. Die wichtigste Veränderung war, dass „falls die zu Enteignenden nicht innerhalb der gesetzlich vorgegebenen Frist ein Berufungsverfahren beantragen und auch keine Verfahrensklage einreichen, aber trotzdem nicht innerhalb der in den Entschädigungsvereinbarungen gesetzten Frist räumen, wird seitens der über die Räumung entscheidenden Stadt- oder Kreisregierung gemäß der geltenden Gesetze bei den zuständigen Volksgerichtshöfen die Durchführung einer Zwangsräumung beantragt.“ Das 2012 erlassene „Verwaltungszwangsgesetz“ schreibt den Regierungsorganen ebenfalls unmissverständlich vor, wie vorzugehen ist, um bei den Gerichten die Vollstreckung von Zwangsmaßnahmen zu beantragen.

Kritiker weisen aber darauf hin, dass nicht automatisch davon ausgegangen werden kann, dass eine juristisch angeordnete Zwangsräumung im Vergleich zu einer administrativ angeordneten Zwangsräumung gerechter ist. Dies würde, eine unabhängige und unparteiische Judikative voraussetzen, deren Entscheidungen weder von der Regierung noch von anderen Interessengruppen beeinflusst werden kann. Aber die chinesische Justiz ist nicht unabhängig und in der Praxis kommt es immer wieder zu massiven Interventionen seitens Regierungen und Unternehmen. Die Kritiker befürchten deshalb, dass die Konflikte um Landnutzung bei administrativ angeordneten Zwangsräumungen auch durch juristisch angeordnete Zwangsräumungen nicht gelöst werden können.

Am 25. Februar 2013 veröffentlichte das Juristische Institut der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften, ein staatlicher Think Tank, ein „Blaubuch Rechtsstaat (2013)“. Darin wird darauf hingewiesen, dass auch die 2011 erlassenen „Bestimmungen über die Enteignung von und die Entschädigung für auf staatlichem Boden errichteten städtischen Wohnraum“ nicht die erhofften Wirkungen hatten. Und laut der chinesischen Zeitung *Legal Daily* erreichten im Mai 2012 die durch Räumungen verursachten Tragödien sogar einen neuen Höhepunkt. Innerhalb von nur zwei Tagen kam es zu drei großen Zwischenfällen, die in ganz China Aufmerksamkeit fanden: Am 10. Mai kam es in der Provinz Yunnan zu einer Sprengstoffexplosion in der für Räumungen zuständigen Behörde, am folgenden Tag begangen in den Provinzen Hubei und Guangdong aus ihren Häusern Vertriebene Selbsttötungen,

indem sie von Dächern in den Tod sprangen. In den folgenden 20 Tagen wiederholten sich solche oder ähnliche Vorfälle im ganzen Land.

Gemäß der Analyse des „Blaubuchs“ liegt das Kernproblem weiterhin in einer Aushöhlung des Begriffs „öffentliches Interesse“. Dies bietet den Lokalregierungen nach wie vor einen großen Ermessensspielraum. Zusätzlich wird das „öffentliche Interesse“ von Gewinninteressen überschattet, was dazu führt, dass es auch bei rein kommerziellen Vorhaben, die laut der aktuellen Bestimmungen keine Enteignungen erlauben, solche von den Lokalregierungen trotzdem angeordnet werden. In diesem Fall wäre laut des Blaubuchs „das Problem noch viel ernster, als es bisher schien. Denn dann zeigt sich, dass den sehr weitreichenden wirtschaftlichen Überlegungen der Regierungen gar keine Grenzen mehr gesetzt werden können, dass die Regierungen selbst die größten Nutznießer des Handels mit Boden sind, und dass dies die tatsächliche Ursache dafür ist, dass private Nutzungs- und Eigentumsrechte für die kommerzielle Nutzung und Gewinnmaximierung geopfert wurden.“

Als zweite Problematik nennt das „Blaubuch“ unzureichende Entschädigungen: Sowohl im Fall von Bauland als auch von landwirtschaftlich genutztem Land wird nur der Wert der Gebäude und Wohnungen bzw. der angebauten Agrarprodukte entschädigt, nicht aber der genutzte Boden selbst. Damit bleibt die tatsächlich geleistete Entschädigung in der Regel weit unter dem eigentlichen Wert für die bisherigen Nutzer.

Als drittes Problem nennt das „Blaubuch“, dass im Vorfeld von Enteignungsentscheidungen zwar bestimmte Verfahrensvorschriften eingehalten werden müssen, wie z.B. Anhörungen und Bewertung des sozialen Risikos. Diese sind jedoch viel zu allgemein gehalten und es fehlt außerdem an klar und eindeutig festgelegten Verfahren.

Sogar „die juristisch angeordnete Zwangsräumung“, die als großer Fortschritt in den neuen Bestimmungen bejubelt wurde, betrachten die Herausgeber des „Blaubuchs“ als wirkungslos. Denn „Gerichten ist es aufgrund ihrer untergeordneten Position nicht möglich, unabhängig zu entscheiden. [...] In der Praxis kämpfen Gerichtshof, Staatsanwaltschaft, Polizei, Stadtordnungsamt, Stadtbauamt, Büro für Land und Rohstoffe, Planungsamt, Wohnungsverwaltungsamt und weitere Regierungsabteilungen gemeinsam an der Front der Zwangsräumungen.“

Das „Blaubuch“ kommt zu folgendem kritischen Schluss: „Die durch Zwangsräumungen verursachten täglichen Tragödien sind ein großer Schmerz unserer Gesellschaft. Dieser Schmerz kann durch rechtliche Mittel allein nicht gelindert werden und das gilt für sämtliche Praktiken und Maßnahmen, die innerhalb eines unvollkommenen Systems angewendet bzw. durchgeführt werden. Rechtliche Fragen sind vordergründig politische, wirtschaftliche und soziale Fragen.“