

Robert Heuser

Auf der Suche nach einem neuen Ideal:

Zu Theorie, Norm und Praxis des Rechtsstaats in der VR China

Macht es Sinn, die Frage nach Strukturen des Rechtsstaats für einen Staat zu stellen, der sich im ersten Artikel seiner geltenden Verfassung als „sozialistischen Staat unter der demokratischen Diktatur des Volkes“ bezeichnet und der in seinem Umgang mit der politischen Opposition, den Anhängern von Religionsgemeinschaften und demonstrierenden Arbeitslosen keinen Zweifel an der tagtäglichen Relevanz dieser Verfassungsbestimmung läßt? Kann es anders als naiv oder zynisch aufgefaßt werden, den Begriff des Rechtsstaats in einem Atemzug mit einer Staatsform zu nennen, über deren „Unterdrückung, Verbrechen und Terror“ das „Schwarzbuch des Kommunismus“ auch in bezug auf China gerade eine erste Bilanz gezogen hat?¹

Eine solche durch ein Maßnehmen an einem historisch gewachsenen, umfassenden und sich praktisch bewährenden Rechtsstaatsbegriff auferlegte Selbstbeschränkung des Fragens würde auf einen Verzicht hinauslaufen, Entwicklungen zu orten, die nicht beim Text der Verfassung - den großen Buchstaben der Rechtsordnung -, sondern im kleiner Gedruckten ansetzen: Bei der Rechts- und Verfassungstheorie und in der Gesetzgebung zu einzelnen rechtsstaatsrelevanten Bereichen. 1991 hat der damalige Präsident des Bundesverfassungsgerichts in einem Gespräch über die Verhältnisse im Rechtswesen der ehemaligen DDR die „puristische Aussicht“ abgelehnt, „wonach ein bißchen Rechtsstaat ebenso wenig möglich ist, wie ein bißchen Schwangerschaft“ und die Entstehung des Rechtsstaats als einen Schritt für Schritt zu vollziehenden Vorgang beschrieben.²

Der Weg der Evolution in China hat bereits die das Wirtschaftssystem betreffenden Elemente der stalinistischen Verfassung überwunden und die zentrale Planwirtschaft durch eine „sozialistische Marktwirtschaft“ ersetzt. Dies ist zunächst nicht durch einen Federstrich des Verfassungsgesetzgebers geschehen, sondern durch ein anfangs faktisch, später durch Gesetz zugelassenes Privateigentum an Produktionsmitteln (als Volleigentum oder als Eigentum an Nutzungsbefugnissen) und die damit verbundenen wirtschaftlichen Entscheidungskompetenzen. Im Wege der Politikbestimmung und Gesetzgebung hat sich die Kommunistische Partei dabei einen umfanglichen Kontrollverzicht und Machtverlust verordnet, ohne sich allerdings von

¹ Jean-Louis Margolin, China: Ein langer Marsch in die Nacht, in: Stéphane Courtois u.a., Das Schwarzbuch des Kommunismus. München 1998.

² Roman Herzog, in: Der Spiegel, 17/1991, S. 83.

der „Kompetenzkompetenz“ (d.h. der Befugnis, Befugnisse wieder an sich zu ziehen) getrennt zu haben. Das kann aber angesichts der Gesetzmäßigkeiten der einmal entstandenen Märkte und des Selbstbewußtseins der Marktteilnehmer (Unternehmer und Verbraucher) nur als theoretische Möglichkeit gelten.

Karl R. Popper verweist in dem „Brief an meine russischen Leser“, den er der russischen Ausgabe seiner „Offenen Gesellschaft“ vorangestellt hat³, auf die notwendige Bedingung des Rechtsstaats für die Marktwirtschaft und deren gegenseitiges Abhängigkeitsverhältnis. Für Rußland, wo erst in der Endphase der Sowjetunion Verfassungsreformen unter dem Gesichtspunkt eines „sozialistischen Rechtsstaates“ erwogen worden sind⁴, und wo eine Rechtsstaatstradition nicht existiert, regte Popper schlicht an, ein westliches Modell zu kopieren, so wie es Japan vor einem Jahrhundert getan habe. Inwieweit dies für Rußland realistisch erscheint, muß hier dahingestellt bleiben; die Chinesen würden in einem solchen Ratschlag den Ausdruck ahnungsloser Naivität sehen und es eher mit der These Wilhelm von Humboldts halten, wonach „die Staatsverfassungen sich nicht auf Menschen wie Schößlinge auf Bäume pflanzen lassen.“ Denn: „Wo Zeit und Natur nicht vorgearbeitet haben, da ist es, als binde man Blüten mit Fäden an. Die erste Mittagssonne versengt sie.“⁵ In China wird daher versucht, den als nötig empfundenen Aufbau von „Rechtssystem“ und „Rechtsstaat“ nicht im Sinne der „schnellsten Methode“ (Popper) durch *en-bloc*-Rezeption eines ausländischen Modells, sondern im Wege allmählicher Konzeption und Integration einzelner rechtsstaatsrelevanter „Bauteile“ in die Rechtsordnung zu verwirklichen. Im folgenden wird zunächst die Konzeptionalisierung des Rechtsstaates durch die Rechts- und Verfassungstheorie skizziert, dann die durch die Gesetzgebung geschaffenen Elemente des Rechtsstaats ausgewiesen, um abschließend einige Aspekte der Rechtswirklichkeit zu betrachten.

Die Entfaltung des Rechtsstaatskonzepts

1. Fazhi versus renzhi: Das Rechtssystem als allgemeinverbindlicher Standard

Die Rechtswissenschaft im nachmaoistischen China etablierte sich in der Negation von „Personenherrschaft“ (*renzhi*), in der eine Hauptursache für die diversen politischen Katastrophen spätestens seit 1957 gesehen wird, und der Befürwortung einer auf Stabilität zielenden, die Willkür und Anmaßung von „Führerpersönlichkeiten“ eliminierenden „Gesetzesherrschaft“ (*fazhi*). In der insbesondere zwischen 1979 und

³ Vgl. auch das Vorwort zur 7. deutschen Auflage von „Die offene Gesellschaft und ihre Feinde“, Tübingen 1992, S. IX ff.

⁴ Vgl. Otto Luchterhandt, Die Sowjetunion auf dem Wege zum Rechtsstaat?, in: Jahrbuch des öffentlichen Rechts, Nr. 7, Bd. 39 (1990), S. 157 ff.

⁵ Werke, Bd. I, S. 36.

1981 geführten Debatte⁶ wurde auf ein im Altertum geformtes Begriffspaar zurückgegriffen, das die Positionen schlagwortartig wiedergibt, die die Konfuzianer einerseits und die Legisten andererseits in der vom fünften bis zum dritten vorchristlichen Jahrhundert ausgetragenen Kontroverse über Methoden politischer Herrschaft eingenommen hatten. Die Legisten glaubten ihre Herrschafts- und Reformvorstellungen durch Gesetzgebung und Gesetzesvollzug verwirklichen zu können. Auch die Teilnehmer der neuerlichen *fazhi-renzhi*-Debatte begriffen *fazhi* als Regieren mittels „Rechtssystem“ und verbanden damit die Vorstellung von der Instrumentalisierung der Gesetze für die politisch gesetzten Ziele. Im Unterschied zu der historischen Konstellation sollte nun aber *fazhi* die Bindung auch der höchsten Regierungsautorität bedeuten (vgl. Art. 5 Verf.). „Mit Gesetzen“ (*yī fa*) oder „auf der Grundlage von Gesetzen“ (*yī fa*) „den Staat regieren“ zielte und zielt also auf die Etablierung des Gesetzes als allgemein verbindlichen Standard. Wegen der einerseits historischen („feudalistischen“), zum anderen „bürgerlich-rechtsstaatlichen“ Konnotationen (deshalb seit 1957 tabuisiert) des *fazhi*-Begriffs, fehlte es zunächst nicht an Versuchen, diesen zu vermeiden. Doch schon bald wurde die Ansicht zurückgewiesen, daß, da man die Formulierung „Rechtssystem“ habe, es nicht nötig sei, auch von „*fazhi*/Rechtsherrschaft“ zu sprechen. Beide Konzepte wurden dahingehend unterschieden, daß ein Rechtssystem als die Summe aller rechtlicher Regeln, Institute und Verfahren durch „*fazhi*/Rechtsherrschaft“ als „einer Theorie, eines Prinzips und einer Methode der Leitung des Staates“ erst zur allgemeinen Geltung gelangt. „*Fazhi*/Rechtsherrschaft“ sei deshalb ein unverzichtbarer Begriff, da er gerade die Gesetzesunterworfenheit auch der höchsten Machthaber zum Ausdruck bringe, eine Aussage, für die sich der Ausdruck „Rechtssystem“ nicht eignet.⁷

Als konkrete Merkmale dieses *fazhi*-Begriffs werden hervorgehoben: (1) Die Leitung des Staates geschieht auf der Basis von Gesetzenormen eines differenzierten Rechtssystems (und nicht auf der Basis von Erlassen von Führerpersönlichkeiten); (2) Stabilität und Fortdauer der Gesetze, d.h. deren Kontinuität ohne Rücksicht auf Wechsel von Regierungen und Führungspersönlichkeiten; (3) das Regierungshandeln erfolgt nach festgelegten Verfahren und Normen, d.h. Gesetze sind nicht nur Instrument der Herrschaft, sondern sind für diese Maßstab und Beschränkung; (4) die Öffentlichkeit der Gesetze; (5) ein hohes Maß der „Verrechtlichung“, d.h. die Gesetzgebung bezieht sich auf alle wichtigen Bereiche des gesellschaftlichen Lebens.⁸

Die Ausbildung eines Rechtssystems, das eine solche „Herrschaft durch Gesetze“ ermöglichen sollte, ist seit Ende der 70er Jahre das erklärte Ziel der Parteifüh-

⁶ Sammlung von Stellungnahmen in: *Fazhi yu renzhi wenti taolunji* (Die Debatte über die Frage von *fazhi* und *renzhi*), Beijing 1981.

⁷ Zhang Zhongde, *Jianli shehui zhuyi de fazhi guojia* (Zur Errichtung eines sozialistischen Rechtsstaats), Faxue 1988, Nr. 10, 7 ff.

⁸ Shen Guoming, *Qian tan „fazhi“ gainian de jiben tezhen* (Zu den grundlegenden Merkmalen des „rule of law“-Konzepts), in: Faxue luncong 2. Bd., Beijing 1984, 23 ff.

zung. Die akzeptierte „Bindung“ ist eine Bindung an das Gesetzgebungs- oder Gesetzesrevisionsverfahren. In der inhaltlichen Ausgestaltung des Rechtssystems bleibt die „Führung“ der Partei unbeschränkt.

2. Auf dem Wege zu einer neuen Qualität des Rechtssystems: „Rechtsstaat“

War so *fazhi* im Sinne eines „Instruments zur Verwirklichung volksdemokratischer Diktatur“, ihrer Gesellschafts- und Wirtschaftspolitik, beschrieben worden, so gelangten im Zuge von Denkanstößen, die der Rechtswissenschaft durch die interne und internationale sozialwissenschaftliche Debatte, besonders aber durch den die „politische Strukturreform“ propagierenden Bericht des Generalsekretärs auf dem 13. Parteitag im Oktober 1987 vermittelt worden waren, neue Gesichtspunkte und Wertvorstellungen in das *fazhi*-Konzept. Es wurden damit Gedanken geäußert, die die (wenn auch verfahrensgebundene) Verfügbarkeit des Rechtssystems, dessen „Instrumentalität“, kritisch betrachten und eine Orientierung des Gesetzgebers selbst an bestimmten Qualitätserfordernissen des Rechtssystems befürworteten. Die macht-begrenzende Funktion von „*fazhi*/Rechtsherrschaft“ sollte nicht länger als „Halluzination“ (*huanjue*) abgetan, die Orientierung an „bürgerlichen“ Verfassungsprinzipien nicht länger tabuisiert werden. Der Mitherausgeber der „Vollständigen Sammlung der Verfassungen der Welt“ äußerte sich in seiner Einleitung zu diesem Werk über das „Rechtsstaatsprinzip“ (*fazhi yuanze*) wie folgt: „Das in den Verfassungen kapitalistischer Länder bestimmte Rechtsstaatsprinzip zielt auf Institutionalisierung und Verrechtlichung der Staatsangelegenheiten und auf Verwaltung streng nach Gesetz. Es fordert, daß Macht an Gesetze gebunden ist, daß die Rechte und Freiheiten der Bürger durch Gesetze geschützt werden, daß das Prinzip *nulla poena sine lege* durchgeführt wird. In Durchführung dieses Grundsatzes setzten die Verfassungen kapitalistischer Länder folgende Institutionen fest: höchste Rechtsnormqualität der Verfassung, beschränkte Regierung, Gleichheit vor dem Gesetz, Unabhängigkeit der Rechtsprechung, das System der Verteidigung des Angeklagten etc.“⁹ Zwar sei „sozialistische Demokratie“ der höchste Typus von Demokratie in der Menschheitsgeschichte, da sie aber ein historischer Begriff und aus kritischer Fortentwicklung der „bürgerlichen Demokratie“ hervorgegangen sei, bestünde zu dieser eine Verbindung, weswegen „Prinzipien der bürgerlichen Verfassung wie Gewaltenteilung und Rechtsstaat für sozialistische Verfassungen von bestimmter beispielgebender Bedeutung sind.“ Es entwickelte sich ein Bewußtsein dafür, daß mit dem Aufbau eines „Rechtssystems“ Rechtsherrschafts-Verhältnisse nicht notwendig gegeben sind, was man auch unter Hinweis auf das nationalsozialistische Deutschland zu demonstrieren suchte: Auch dort habe man durch Gesetze regiert, „doch dies war ja nicht ‘Rechtsherrschaft’. Denn nationalsozialistische Gesetze haben Grundwerte der menschlichen Gesellschaft, wie Demokratie, Freiheit und Frieden verletzt.“ Würde man je-

⁹ *Shijie xianfa da quan*, Beijing 1989.

des Rechtssystem, ungeachtet seines Inhalts, für die „Rechtsherrschafts“-Qualifikation genügen lassen, würde die Quintessenz von „Rechtsherrschaft“ im Sinne der Moderne verlorengehen. „*Fazhi*“/Rechtsherrschaft bedeutet nicht nur „auf der Grundlage der Gesetze regieren“ (*yī fa er zhi*), sondern bedeute darüber hinaus, „daß die Gesetze, mit denen der Staat geleitet wird, bestimmte Prinzipien und Ideale widerzuspiegeln haben“, was vor allem hieße, daß das *fazhi*-Konzept mit dem Prinzip „demokratischer Politik auf das Engste verbunden ist.“¹⁰ Die Fortentwicklung des Rechtssystems habe sich - wie die Direktoren des Rechtsinstituts der Akademie für Sozialwissenschaften Anfang 1989 ausführten - an einem „Rechtsherrschafts“-Konzept zu orientieren, dessen Wertgefüge durch Demokratie (wirkliche Bürgerrepräsentanz durch die Volkskongresse, deren Einsetzung als tatsächliche und nicht nur nominelle Machtorgane, wettbewerbsorientiertes Wahlsystem), durch Bürger- und Menschenrechte, durch gesetzliche Fixierung der Kompetenzen der KP (durch „Lösung des Widerspruchs zwischen ‘Rechtsherrschaft’ *yi fa zhi guo* und ‘Parteiherrschaft’ *yi dang zhi guo*“), durch Gewaltenteilung, durch die Unschuldsvermutung im Strafprozeß etc. gekennzeichnet ist.¹¹ Die Ersetzung des „Konzepts der Instrumentalität“ (*gongju-lun*) durch ein „Konzept der Werthaftigkeit“ (*jia zhi-lun*) hat sich seither in der Rechtswissenschaft weitgehend durchgesetzt.

Gesetzgeberische Realisierungen

Legislatorische Bemühungen zur Etablierung rechtsstaatlicher Strukturen im chinesischen Rechtssystem beziehen sich vornehmlich auf das Straf-, Strafprozeß- und Verwaltungsrecht.

Während das Strafrecht über lange Zeit hinweg rückwirkende Bestrafung und Analogiebildung zuließ (d.h. Bestrafung anhand der nächst passenden Gesetzesnorm), wurde durch eine 1997 vorgenommene umfassende Revision des Strafgesetzbuchs der Grundsatz „keine Straftat/keine Strafe ohne vor Tatbegehung bestehendes Gesetz“ klar normiert. Dem rechtsstaatlichen Bestimmtheitsgebot wurde durch präzisere Fassung einer Reihe von Tatbeständen Rechnung getragen.

Der Schutz vor willkürlicher Verhaftung oder Festnahme wurde 1996 per Revision des Strafprozeßgesetzes dadurch verbessert, daß die Voraussetzungen der Verhaftung klarer bestimmt wurden. Der Prozeßgrundsatz der Unschuldsvermutung wird dahingehend formuliert, daß „ohne Verurteilung gemäß dem Recht durch ein Gericht niemand als schuldig angesehen werden darf.“ Das Recht des Beschuldigten auf Verteidigung wurde durch Vorverlagerung des rechtsanwaltlichen Tätigwerdens im Strafverfahren und eine Ergänzung und Verdeutlichung der dem Verteidiger im Strafverfahren zustehenden Rechte gestärkt. Die Verteidigung wird damit befähigt,

¹⁰ *Fazhi yu fazhi* (Rechtssystem und Rechtsherrschaft) in: *Fazhi-ribao* vom 22.5.1989.

¹¹ Wang Jiafu, Liu Hainian, Li Buyun, *Lun fazhi gaige* (Über die Reform des Rechtssystems), in: *Faxue Yanjiu* 1989, Nr. 1, S. 1 ff.

aus ihrer bisher passiven und dekorativen Rolle herauszuwachsen und das Strafverfahren mitzugestalten. Dem entspricht auch, daß das Rechtsanwaltsgesetz von 1996 den Anwaltsberuf aus der staatlichen Bürokratie ausgliedert und als „freien Beruf“ etabliert. Der Grundsatz des Verbots der *reformatio in peius*, wonach auf Berufung des Angeklagten hin das Urteil nicht zu seinen Ungunsten geändert werden darf, war bereits in der ursprünglichen Fassung des Strafprozeßgesetzes von 1979 enthalten.

Der Rechtsschutz der Bürger gegenüber Eingriffen der Verwaltungsbehörden wurde durch das Verwaltungsprozeßgesetz von 1989 in beschränktem Umfang ermöglicht. Danach können die Gerichte rechtswidrige Entscheidungen der Behörden, welche die Rechte von Bürgern tangieren (wie Entzug einer Unternehmenslizenz, Versagung einer Baugenehmigung, Steuerbescheid, Investitionsauflagen, Geldbußen etc.) aufheben. Das Staatshaftungsgesetz von 1994 gibt Bürgern, deren Rechte von staatlichen Behörden „in rechtswidriger Ausübung ihrer Kompetenzen“ verletzt wurden und denen dadurch ein Schaden entstand, einen Ersatzanspruch gegen den Staat.

Das Verwaltungsstrafgesetz von 1996 normiert als Kern des für solche Verwaltungsentscheidungen (wie Geldbuße, Vermögenseinziehung, Produktionseinstellung u.a.) durchzuführenden Verfahrens die Anhörung der beschuldigten Partei. Verletzungen seines Anhörungsrechts kann der Beschuldigte durch Verwaltungsklage geltend machen.

Verwaltungsprozeß- und Verwaltungsstrafgesetz institutionalisieren Aspekte der Gewaltenteilung. Dies ist offensichtlich hinsichtlich der Verwaltungsgerichtsbarkeit: Die auf Beschwerde des betroffenen Bürgers erfolgende Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Behördenentscheidungen verbleibt letztlich nicht bei der Verwaltung, sondern wird von den Gerichten vorgenommen. Ein weiterer Aspekt liegt in der Gewaltenteilung zwischen Verwaltung und Gesetzgebung: Die Behörden bedürfen als Grundlage für manche ihrer Entscheidungen eines durch den Nationalen Volkskongreß („Parlament“) erlassenen Gesetzes. So bestimmt das Verwaltungsstrafgesetz, daß die schwerste Form der Verwaltungsstrafe - die Verwaltungshaft - durch ein formelles Gesetz und nicht nur eine von der Exekutive selbst erlassene Verordnung (und auch nicht durch von lokalen Kongressen erlassene Vorschriften) angeordnet sein muß. Im Sinne der rechtsstaatlichen Terminologie können wir hier vom „Vorbehalt“ des formellen Gesetzes sprechen. Der Entwurf eines Gesetzgebungsgesetzes vom Dezember 1994 greift diesen Vorbehaltsgedanken als Zuweisung von Gesetzgebungskompetenzen auf und stellt klar, daß der Nationale Volkskongreß die Regierung nicht zur Rechtssetzung im Vorbehaltsbereich (Eingriff in Freiheitsrechte) ermächtigen darf. Dies würde - sollte dieser Entwurf Gesetz werden - bedeuten, daß - anders als gegenwärtig - Freiheiten wie Publikations-, Presse- und Religionsfreiheit nicht durch Regierungserlasse eingeschränkt werden dürfen, dafür vielmehr ein Gesetz des Volkskongresses erforderlich wäre. Auch wenn der Kongreß nicht demokratisch legitimiert ist, so besteht bei den Abgeordneten durchaus ein wachsen-

des Selbstverständnis für die Wahrnehmung von Interessen, die nicht unbedingt identisch sind mit denen der Regierung.

Praxis

Geht die theoretische und legislatorische Konzeption des Rechtsstaats in China über das hinaus, wozu sich die osteuropäischen sozialistischen Staaten auch in ihren letzten Jahren entschließen konnten, so ist die Umsetzung von Konzeptionen wie Gleichheit vor dem Gesetz, Rechtsweggarantie, Justizgewährung, Schutz vor willkürlicher Verhaftung, Fairneß des Strafverfahrens, Legalität des Verwaltungsverfahrens, Unabhängigkeit der Rechtsprechung etc. in der staatlichen Praxis derart defizitär, daß man in ihnen mehr einen (unvollständigen) Entwurf für eine angestrebte höhere Zivilisationsstufe und ein Ideal für eine sich allmählich verändernde Praxis als eine schon jetzt das Leben bestimmende Realität erblicken sollte. Die aktuelle Praxis ist - wie auch in chinesischen Stellungnahmen erörtert wird - durch drei miteinander verflochtene Erscheinungen gekennzeichnet: Eine unzureichend unabhängige Justiz mit oft schlecht qualifiziertem Personal, die Korruptionsanfälligkeit des öffentlichen Dienstes und eine zur Wahrung von „sauberer Politik“ (*lian zheng*) ungeeignete politische Struktur.

Die in Verfassung und Gerichtsorganisationsgesetz erwähnte „Unabhängigkeit der Rechtsprechung“ ist als Unabhängigkeit der Gerichtskörperschaft *vis-à-vis* anderer Staatsorgane und gesellschaftlicher Einflußnahme, nicht als einzelrichterliche Unabhängigkeit konzipiert. Wegen des ausgeprägten Abhängigkeitsverhältnisses der Justiz von den Verwaltungsbehörden insbesondere durch den haushaltsmäßigen Einbezug der Gerichte in den Etat der jeweiligen Lokalverwaltungen ist aber auch diese Art von Unabhängigkeit prekär. Um sie zu stärken, wird erwogen, die Finanzierung der Gerichte nicht mehr lokal, sondern nach einem bestimmten Schlüssel zentral zu gestalten, außerdem die Dienstperiode der Gerichtspräsidenten zu verlängern, die Richterbesoldung zu verbessern und eine einheitliche Richterqualitätsprüfung einzuführen. Einen Eindruck von den Qualitätsmängeln der Richterschaft vermitteln die „Acht Verbote“ (*bage bu zhun*), die der Präsident des Obersten Gerichts 1986 aufzustellen für nötig hielt. Verboten sind danach neben anderem, „auf Grund von Mutmaßungen zu entscheiden“, „zugunsten von Freunden und Verwandten das Recht zu beugen“, „Recht zu verkaufen, Einladungen und Geschenke anzunehmen“ oder „Bestechungsgelder zu fordern oder zu akzeptieren“. Erst mit dem Erlaß des Richtergesetzes im Jahre 1995 wurden die an die Richterschaft zu stellenden Qualifikationserfordernisse konkreter bestimmt. Auch heute haben in den Eingangs- und Mittelstufengerichten nur etwa 20% der Richter ein Jurastudium absolviert. Selbst die Stellen von Gerichtspräsidenten werden nicht selten mit demobilisierten Militärs besetzt. Immer noch ist ein Richteramt auch durch Beziehungen und nicht unbedingt nur durch ein Examen zu erlangen. Es erstaunt daher nicht, daß das gesellschaftliche Ansehen des Richterberufs gering ist, was auch die Betroffenen

selbst nicht in Abrede stellen. So wurden in einer Enquete zur Verwaltungsgerechtigkeitsbarkeit Richter gefragt, ob sie mit dem Satz übereinstimmen, daß „die Tätigkeit der Richter von den Menschen respektiert wird, es sich um eine Berufsstand mit hohem Sozialprestige handelt.“ Nur 40% stimmten dem zu.¹² Während Bemühungen um eine Verbesserung des fachlichen Niveaus energisch und partiell erfolgreich vorangetrieben werden, bietet die umliegende politisch-administrative Kultur das Bild von zunehmend als irrational empfundenen Machtverhältnissen, die sich von „Rechtsverhältnissen“ noch wenig in die Schranken weisen lassen. Damit behindern sie nicht nur wirtschaftliche Entwicklungen durch mangelnde „Voraussehbarkeit“ administrativen und justiziellen Handelns, sondern offenbaren auch ein wachsendes Legitimitätsdefizit des politischen Systems. Gerade deshalb entwickelt sich auch innerhalb der Staatspartei ein Bewußtsein dafür, daß es zur weiteren legislatorischen Entfaltung und besonders zur praktischen Umsetzung des Rechtsstaats erforderlich ist, auf dem Wege der „politischen Strukturreform“ fortzuschreiten. Durch Konkurrenzahlen die viel beschworene Stärkung der Volkskongresse durchzusetzen, durch Gewaltenteilung die vermißte Unabhängigkeit der Justiz zu verwurzeln, durch verfassungsrechtliche Sicherung von Grundrechten (Presse-, Vereinigungsfreiheit) die Staatsdominanz zu reduzieren und Pluralisierung zu legalisieren, durch Vergesetzlichung des Verwaltungshandelns Ermessensspielräume einzuengen und Voraussehbarkeit exekutiven Agierens zu ermöglichen - all dies sind Forderungen aus der Gesellschaft und Themen rechtswissenschaftlicher Erörterung. Die Staatspartei wird darauf andere Antworten als bisher zu finden haben.

¹² Vgl. Gong Xiangrui u.a. (Hrsg.), *Fazhi de lixiang yu xianshi* (Ideal und Wirklichkeit der Gesetzherrschaft), Beijing 1993, S. 257.