

Korruption und Rechtsdialog - Beobachtungen in China

Der Autor ist als langjähriger Fachanwalt für Arbeitsrecht, China-Experte und Leiter des Instituts für Arbeit – ICOLAIR in Hamburg Teilnehmer am Runden Tisch des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs beim Bundesjustizministerium. Um die Jahreswende weilte er wegen der Vorbereitung eines Forschungsprojekts zu den aktuellen Arbeitsbedingungen im Reich der Mitte in China. Die anlässlich dieses Aufenthalts gemachten Beobachtungen im Bereich der Justiz fasst der Autor vor dem Hintergrund überwiegend erfolgloser Bemühungen um einen Deutsch-Chinesischen Rechtsdialog zusammen und knüpft daran entsprechende Schlussfolgerungen vor allem für die Anwaltschaft beider Länder.

I.

„Gibt es bei Ihnen auch Korruption in der Justiz?“ So fragte den Verfasser schon 2004 anlässlich der von ihm mit veranstaltetem 1. Deutsch-Chinesischen Konferenz zum Arbeitsrecht, ein Rechtsprofessor aus Kanton, der zugleich als Anwalt tätig ist. Trotz seiner 30 jährigen Erfahrung als Anwalt im Umgang mit deutscher Justiz und trotz vielfältiger negativer Erfahrungen mit deutschen Richtern war der Verfasser nicht in der Lage, diese Frage zu bejahen. Auch deutsche Richter urteilen bisweilen parteiisch, unverständlich, ungerecht, einseitig oder schlicht: falsch. Aber Korruption? Materielle Bestechung? Ein Geschenk für den Vorsitzenden oder dessen „Frau Gemahlin“?

Niemand kann ausschließen, dass es so etwas auch in Deutschland gibt. Der Präsident eines Hamburger Gerichts meinte kürzlich gegenüber dem Verfasser, es gäbe „so etwas auch bei uns“. Mag sein. Aus eigener Anschauung konnte der Verfasser dies bisher nicht bestätigen. Auch heute nicht.

Anders der chinesische Kollege, der im Herbst 2007 noch einmal bekräftigt: „Auch wenn es mir zuwider ist, ich muss bei einigen der Verfahren immer wieder Geschenke und ein gemeinsames Essen denken. Täte ich es nicht, würde mir der Mandant später vorwerfen, dass negative Urteil des Richters sei auf meine Nachlässigkeit in diesem Punkt zurückzuführen.“ Und tatsächlich geht der durchschnittliche chinesische Staatsbürger von der Korrumpierbarkeit der Justiz aus. Wiederholt musste der Verfasser feststellen, dass selbst bei in Deutschland eingewanderten Chinesen, die Argumentation, der Fall sei „juristisch schwierig“ und es gelte, den Richter aufwendig „inhaltlich zu überzeugen“ auf wenig Verständnis stieß. Inhaltliche Überzeugung? Juristischer Diskurs? Aufwendige Argumentation? Lange Schriftsätze? Umfangreiche juristische Recherchen? Wozu? Gibt es nicht einen kürzeren Weg? Was ist ein guter Anwalt? Derjenige, der gut argumentieren und überzeugen kann? Oder derjenige, der den Richter kennt, mit ihm Essen geht und einen Teil des ohnehin hohen Honorars an dieses „abzweigt“?

Keine Frage, wie chinesische Klienten oft denken. Selbst in Deutschland.

II.

Wenn aktive Korruption zum Bestandteil anwaltlicher Prozessführung wird, dann nützen weder die „Unabhängigkeit der Richter“, noch die „Freie Advokatur“. Selbst das Jurastudium wird zur Makulatur. Nepotismus und Bestechung kann man auch ohne akademische Weihen praktizieren. Der Rechtsstaat selbst wird überflüssig. Oder besser: Wozu braucht man ihn dann noch? Zur Wahrung des Scheins vielleicht?

Auf einer China-Tagung im Kloster Loccum im Jahre 2006 berichtete der deutsche Rechtsprofessor und Rechtssinologe Robert Heuser von offenen Diskussionen unter chinesischen Richtern.¹

Hin und wieder käme es zu einer Arte genereller Selbstkritik und zwar etwa nach dem Motto: „Ja, wir erliegen leider oft der Versuchung uns korrumpieren zu lassen. Ein bisschen schämen wir uns sogar dafür.“

Solche Erscheinungen offenbaren letztlich die Hilflosigkeit des Staates gegenüber dem Phänomen der Korruption. Während auf der einen Seite von China ein Mehr an richterlicher Unabhängigkeit gefordert wird, ist offensichtlich ein Mehr an staatlicher Kontrolle schon deshalb erforderlich, weil sonst den schlimmsten Auswirkungen richterlicher Korruption nicht begegnet werden können. Schon 2001 erließ das Oberste Gericht „Regeln über Ethik für Richter“.²

Es ist der Versuch per juristischer Norm den Richtern das abzuverlangen, was anderenorts als moralische Grundnorm auch ohne juristische Absicherung erwartet werden kann. So wird z. B. in den Regeln Richtern untersagt, sich mit Parteien während des Prozesses privat zu verabreden. Tatsächlich sind die Regeln einer Art Spiegelbild der tatsächlichen Praxis in China und es ist zweifelhaft, ob die Regeln tatsächlich etwas an dem Phänomen Korruption ändern können.³

Öffentlich berichtet wird verständlicherweise über Korruption in der Justiz im Detail weniger. Wohl aber über Korruption in der Verwaltung. Das betrifft vor allem den Fall des früheren Chefs KP Shanghai Qin Yu. Extrem an dieser Art der Korruption war, dass sie unmittelbar mit der Enteignung von Geldern der arbeitenden Bevölkerung zusammenhing, also nicht etwa „innerhalb“ der reichen Mittelklasse stattfand. So wurden an ein privates Autobahnprojekt 4,1 Mio \$ aus einem städtischen Rentenfonds abgezweigt.⁴

Selbst für den geringen Vollzugsakt von Arbeitssicherheitsbestimmungen macht die staatliche Arbeitssicherheitsbehörde SAWS „Nepotismus auf örtlicher Ebene“ verantwortlich.⁵

Daneben treten Fälle der Korruption vor allem im Bereich des Vergabewesens immer wieder zutage. So zuletzt angesichts der Vergabe von Aufträgen für den Shangai-Hangzhou-Highway, bei dem der Generalmanager des staatlichen Unternehmens Shenenergy Company Wang Wei Gong 9,3 Mio Yuan von Zhang Rongkun aus dem städtischen Sozialversicherungsfonds erhalten hatte.⁶

¹ mdt. Bericht Robert Zeuser, zur Tagung: Geffken, Reformen und institutioneller Wandel in: ASIEN – Deutsche Zeitschrift für Politik, Wirtschaft und Kultur, Nr. 96 (2005), S. 73 ff.

² vgl. Reim, Berufsethik für Richter, in: ZChR 2005, S. 30 ff.

³ Geffken, Rechtsanwalt in China, in: Mitteilungsblatt der AG Internationaler Rechtsorheber des DAV, Nr. 33 (2006), S. 61 ff., 63

⁴ China Daily, 29.12.2007: „Chairman stands trial over fund scandal“!

⁵ China Daily, 25.12.2007: „Local Gouvernment told to act and work accidents“!

⁶ China Daily, 29.12.2007: „Chairman stands trial over fund scandal“!

Offenkundig handelt es sich aber stets nur um die Spitze eines jeweiligen Eisbergs. Die Korruption ist allgegenwärtig. Sie erfasst inzwischen sogar die Sphäre der Wissenschaft. So wurden jüngst an der berühmten Fudan University in Shanghai Fälle von kommerziellen Plagiarismus entdeckt.⁷

Die Korruption ist nicht deshalb eine allgemeine Erscheinung, weil die Macht der kommunistischen Partei ungebrochen wäre, sondern weil seit Beginn der Politik der Öffnung die Haltung des „Schnell-Reich-Werdens“ zu einer allgemeinen Reduzierung von Moralnormen im Geschäftsleben geführt hat. Reich werden und reich sein sind keine geachteten oder gar problematischen Ziele, sondern allseits geachtete „Tugenden“. Anlässlich der bevorstehenden Ablösung des ranghöchsten Richters im März 2008 erklärte ein Sprecher des Obersten Volksgerichts, künftig würden die Präsidenten der Provinzgerichte regelmäßig versetzt werden, um die „Möglichkeit der Korruption“ (!) zu kontrollieren.⁸

III.

Westliche Unternehmen und Regierungen haben diesen Prozess der Entstehung einer reichen chinesischen Mittelschicht gezielt begleitet und unterstützt. Wenn jetzt die Wellen der Korruption auch die Justiz erfassen, so besteht deshalb wenig Anlass, die Lage dadurch zuzuspitzen, dass man schlicht die Unabhängigkeit der Richter gleichsetzt mit ihrer völligen Trennung von staatlicher Kontrolle. Wenn es im Allgemeinen an ethischen Standards fehlt, bleibt nur staatliche Kontrolle. Es ist deshalb durchaus auch nachvollziehbar, wenn der ranghöchste Richter Chinas Chief Justice Xiao Yang jüngst betonte, mehr richterliche Unabhängigkeit müsste einher gehen mit der Verantwortung „gegenüber der Partei und dem Volk“.⁹

Nachvollziehbar bleibt diese Verantwortlichkeit nur, solange die Partei selbst Teil des Korruptionsphänomens ist. Dass dies aber keine zutreffende Annahme ist, belegte nicht nur der Fall Qin Yu, sondern eine Reihe weitere Fälle, insbesondere gerade in diesem Fall auch die Verbindung Yu's mit vielen seiner Kollegen.¹⁰

Dann aber erweist sich die „juristische“ Lösung des Korruptionsproblems in der Justiz als ausweglos. Sie kann offensichtlich nicht funktionieren. Weder durch „Ethikregeln“ noch durch die „Aufsicht“ seitens der Kommunistischen Partei. Da die chinesische Regierung ihrerseits immer wieder den mangelnden Vollzug des Rechts, so vor allem im Bereich des Arbeitsrechts und des Sozialrechts beklagt, müsste sie eigentlich ein vitales Interesse an der Herstellung einer einigermaßen funktionsfähigen Justiz haben. Dies umso mehr, als Experten bereits festgestellt haben, dass die wachsende Bereitschaft zum sozialen Konflikt, z. B. bei Streiks, auch mit der Ineffizienz des Justizsystems zusammenhängt.¹¹

Tatsächlich ist nicht zuletzt deshalb zentraler Bestandteil des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialog die Frage der Justizorganisation und die richterliche Tätigkeit. Zahlreiche

⁷ China Daily, 25.12.2007: „Fudan shames cheating scholars“!

⁸ 26.12.2007: „Judge swap to check graft“

⁹ 27.12.2007: „Judge calls for independence“

¹⁰ China Daily, 29.12.2007, a. a. O.

¹¹ so der Publizist Dajun Zhong in einem mit dem Verfasser und seiner Mitarbeiterin Zhixian Xu am 27.12.2007 in Peking geführten Interview

Seminare, Konferenzen, gegenseitige Besuche etc. wurden mit Unterstützung des Bundesministeriums für wirtschaftliche Zusammenarbeit, des Bundesministerium für Justiz und der mit dem BMZ verbundenen Firma „Inwent“ durchgeführt.¹²

Nach dem Kenntnisstand des Verfassers, der den Deutsch-Chinesischen-Rechtsstaatsdialog seit jetzt drei Jahren aktiv begleitet, war in k e i n e m dieser Projekte jemals die **Korruption von Richtern** ein relevantes Thema.

IV.

Dass der Rechtsstaatsdialog seit seinen Bestehen nur sehr begrenzt als Menschenrechtsdialog geführt wurde, ist vom Verfasser bereits an anderer Stelle ausführlich beschrieben worden.¹³

Tatsächlich beschränkt sich der Dialog im Wesentlichen auf die Vermittlung und den Austausch rechtstechnischen Wissens (Gesetzgebungstechnik, Gesetzgebungsinhalte, Auslegungsmethoden, Gerichtsorganisation etc.). Mit dem Ausschluss des Themas „Korruption in der Justiz“ wird selbst die rechtstechnische Dimension des Dialogs nicht mehr erreicht. Wenn eine wesentliche Voraussetzung für den besseren Vollzug des Rechts nämlich die **moralische** Funktionsfähigkeit der Justiz, n i c h t erreicht ist, so wird der Dialog zur Farce.

Wozu werden chinesische Richter zur Fortbildung nach Deutschland geschickt, wozu werden deutsche Professoren nach China eingeladen, um zum deutschen Zivilprozessrecht zu referieren, wenn jeder Schritt zur richterlichen Unabhängigkeit gleichzeitig vom Bazillus moralischer Dependenz begleitet ist?

Niemand kann von der deutschen Seite verlangen oder erwarten, dass sie als „Moralapostel“ in Sachen Justiz auftritt. Auch deutsche Richter und erst recht die Beamten der deutschen Justizverwaltung sind nicht ausnahmslos Unschuldslämmer. Aber der Deutsch-Chinesische-Rechtsstaatsdialog beruht auf dem politischen Willen zweier Regierungen. Er hat die Aufgabe, zentrale Fragen des Rechts und des Rechtsstaates zu diskutieren. Tatsächlich war der Dialog bislang eine Einbahnstraße. Die chinesische Seite brachte bisher keine für Deutschland kritischen Themen in den Dialog ein, obwohl es zahlreiche Möglichkeiten dazu gäbe. So z. B. die Diskriminierung chinesischer Staatsbürger im deutschen Ausländerrecht. Auch die Verkürzung der Rechtswege in der deutschen Justiz wäre ein denkbare Thema. Darüber hinaus könnte die chinesische Seite ihre Erfahrungen mit ihrem System z. B. der Überprüfung von Gesetzen im sogenannten Gesetzgebungsgesetz oder mit den sog. „Legal Clinics“ in der Juristenausbildung einbringen. Doch beide Seiten haben sich bislang ganz bewusst auf eine „Einbahnstraße“ beschränkt, die von Berlin nach Beijing führt: Deutsche „Experten“, meist wenig mit den chinesischen Verhältnissen vertraut, erklären den chinesischen Gesprächspartnern, wo es zu einem Rechtsstaat oder mindestens zu einem „effizienten Recht“ lang geht bzw. lang zu gehen hat. W e n n das aber die Funktionsweise des „Dialogs“ ist, so fragt man sich, warum bislang niemand von deutscher Seite auf die Idee gekommen ist, das Thema „Korruption in der Justiz“ zum Thema zu machen.

Die Frage stellen, heißt, eine wichtige Antwort zu geben auf den Charakter des bisherigen Dialogs: Es ist unübersehbar, dass der Dialog – abgesehen von dem Regierungsdialog –

¹² vgl. u.a.: Der Deutsch-Chinesische Rechtsstaatsdialog – Ein Überblick, Hrsg. GTZ, Eschborn o.J.

¹³ vgl. Geffken/Bornemann, Der Lange Weg Chinas zum Recht – Eine Denkschrift zum fünfjährigen Bestehen des Deutsch-Chinesischen Rechtsstaatsdialogs, Hrsg. ICOLAIR, Hamburg 2006

universitätsdominiert ist.¹⁴ Weder die universitären Institute noch die diversen Rechtsinstitute des Max-Planck-Instituts scheinen ein Interesse zu haben an einem **kritischen** Dialog mit der chinesischen Seite. Immer wieder lässt sich beobachten, dass kritische Fragen in einer Art vorausseilendem Gehorsam ausgeklammert werden, weil die **deutsche** Seite es so will.

Auszunehmen davon ist sicher das Thema „geistiges Eigentum“, das ein Lieblingstopic der deutschen Unternehmen ist und dessen Behandlung bisher nur an der durch den Empfang des Dalai Lama veranlassten Absage des letzten Rechtsstaatsdialogs scheiterte. Warum aber dieses Thema zu einem Menschenrechtsthema hochstilisiert wurde, obwohl von ihm vorliegend nur wirtschaftliche Interessen große Unternehmungen berührt werden, erschloss sich dem Menschenrechtsanwalt bislang nicht. Die Enge der deutschen akademischen „Diskussion“ hat der Verfasser selbst erfahren müssen: Eine umfassende Analyse der letzten 20 Jahre Rechtsentwicklung in China unter dem Titel „Transformation des Rechts in China“ wurde zwar seitens der politischen Zeitschrift „Das Argument“¹⁵ veröffentlicht. Nicht aber von der „Zeitschrift für chinesisches Recht“, die von der Deutsch-Chinesischen Juristenvereinigung herausgebracht wird und deren verantwortlicher Redakteur ein Max-Planck-Institut im Rechtsstaatsdialog vertritt. Trotz mehrfacher schriftlicher und mündlicher Aufforderung wurde keine Begründung für den Nichtabdruck gegeben. Spekulationen über die Gründe der Ablehnung wurden daher offenbar bewusst Tür und Tor geöffnet: Eine kritische Hinterfragung der Position der chinesischen Seite sollte vermieden werden. Dem liegt die Annahme zugrunde, dass durch Wohlverhalten von deutscher Seite Projekte nicht gefährdet werden. Diese Haltung ist besonders deshalb unverständlich, weil bislang die chinesische Seite in solchen Fällen nach dem Kenntnisstand des Verfassers noch nie interveniert hat und im Übrigen auch selbst so ein Wohlverhalten gar nicht verlangt. Allerdings sind viele dieser Projekte mit erheblichen Mitteln ausgestattet, so dass offenbar ein materieller „Anreiz“ zu einem Wohlverhalten besteht. Es ist jedoch diese Art von vorausseilendem Gehorsam, die Gefahr läuft, den Rechtsstaatsdialog zu konterkarieren. Gefahr droht dem Rechtsstaatsdialog also nicht etwa von chinesischer Seite, sondern von der deutschen akademischen Leisetreterei und zum Teil unverständlichen Zurückhaltung bei zentralen Themenfeldern, so insbesondere dem Thema der Korruption in der Justiz.

Es ist zu hoffen, dass die deutschen Anwälte als die berufenen Vertreter der Freien Advokatur dieses Thema in ihrem mit der chinesischen Seite 2008 beginnenden Dialog um so mehr aufgreifen. Es ist dafür höchste Zeit, zumal der Dialog selbst nun schon seit 7 Jahren institutionalisiert ist.

¹⁴ Genauso sieht es Robert Heuser, vgl. Geffken, Fn. 1

¹⁵ Transformation und Recht, in: „Grosser Widerspruch China“, DAS ARGUMENT Nr. 268, Berlin, S. 76 ff.