

Machtbeschränkung und –ausweitung: Exekutivgewalt und Verwaltungsrecht im chinesischen ökonomischen Transformationsprozess

Wang Hong / Fu Siming

1. Einschränkung des Verwaltungsrechts im chinesischen ökonomischen Transformationsprozess

Die Einschränkung des Verwaltungsrechts ist ein großes und auch ein altes Thema. Seit den 80iger Jahren des 20. Jahrhunderts wird sie immer notwendiger. Im Zuge des chinesischen ökonomischen Transformationsprozesses und vor dem Hintergrund der gesellschaftlichen Umstrukturierung hat sich das Verwaltungsrecht als ein Problem mit zwei Seiten herausgestellt, einerseits besteht eine Abhängigkeit vom Verwaltungsrecht und andererseits muss das Verwaltungsrecht eingeschränkt werden. Jede Seite ist von Bedeutung und darin besteht die Kompliziertheit.

Die Entwicklung der Marktwirtschaft in China erfordert den Aufbau eines marktorientierten Verwaltungsrechts und zugleich die Verstärkung der Einschränkung des Verwaltungsrechts. Das ist ein Schwerpunktthema im Rahmen der Transformation der Verwaltung.

1.1 Notwendigkeit und Ziel der Einschränkung des Verwaltungsrechts

China ist ein Entwicklungsland. Die Regierung trägt große Verantwortung für die Marktentwicklung und für den Aufbau eines sozialistischen marktwirtschaftlichen Systems. Die Regierung soll durch Industriepolitik und Makrosteuerung die

Marktwirtschaft und Marktordnung lenken. Die Entwicklung der Marktwirtschaft erfordert, daß die Regierungseinwirkung effizient, wissenschaftlich und auf Basis der Gesetze erfolgt. Mit der Marktverwaltung durch die Regierung wird das „Marktversagen“ aufgefangen. Aber die Regierung soll bei der Einwirkung Art und Umfang des Verwaltungsrechts beachten. Werden Regierungsinterventionen nicht eingeschränkt, wird dies zum Mißbrauch des Verwaltungsrechts und zur Korruption führen sowie die wirtschaftliche Entwicklung beeinträchtigen und die Rechte der Wirtschaftssubjekte verletzen. Die Marktwirtschaftsentwicklung in China erfordert eine marktorientierte Regulierung und deren Beschränkung durch das Verwaltungsrecht. In der Vergangenheit wurde die Kontrolle durch das Verwaltungsrecht nicht sehr beachtet. Das hat sowohl historische als auch systembedingte Gründe. Die Folgen waren Mißbrauch und Korruption, Mangel an Verantwortlichkeit und Unordnung. Deshalb ist es eine große und auch dringende Aufgabe, ein funktionstüchtiges Verwaltungsrecht aufzubauen.

Gemäss den Erfahrungen seit der Reform und Öffnung können wir feststellen, daß die Transformation nur mit Hilfe eines funktionstüchtigen Rechtssystems gelingen kann, damit Machtmißbrauch und Korruption überwunden und die Regierung

REFERATE

durch Gesetze beschränkt werden kann. Es sollte eine Regierung aufgebaut werden, deren Handeln von der Legislative kontrolliert wird, die sich an Recht und Gesetz hält und Verantwortung trägt. Konkret gesagt sind folgende Ziele zu realisieren:

Aufbau einer Regierung mit beschränkten Befugnissen

In der Planwirtschaft war die Regierung eine „universale“ Regierung. Sie setzte das Verwaltungsrecht und verwaltete alle politischen, wirtschaftlichen und sozialen Angelegenheiten des Staates. Ihre Macht wurde nicht durch das Recht begrenzt und vom Volk überwacht. Dieses Modell wird nun in China abgelehnt. Man bemüht sich, ein neues Regierungsmodell mit beschränkten Befugnissen aufzubauen: Anerkennung der menschlichen Rechte, Aufbau eines Einschränkungssystems durch Gesetze, in dem die Gesetze die Exekutive binden, der Volkskongreß und seine Ständige Kommission als Legislativorgane Kontrollfunktion wahrnehmen und die Justiz das rechtmässige Handeln der Exekutive überprüft.

Aufbau einer Regierung, die rechtens handelt

Das Verwaltungsrecht soll nicht nur von außen, sondern auch von innen die Exekutive beschränken. Das heißt, sie soll nach geregelten Verfahren handeln. Der Aufbau eines Einschränkungssystems für die Exekutive soll auf den Prinzipien

Gleichheit, Transparenz und Gerechtigkeit basieren. 1996 wurde das chinesische Gesetz zum Verwaltungsstrafrecht erlassen, in dem genau das Verfahren bei Verwaltungsstrafen dargelegt ist. Wir sind gerade dabei, das Gesetz über Verwaltungsverfahren auszuarbeiten. Damit in Zusammenhang stehende Gesetze bezüglich Verwaltungsgenehmigungen und Verwaltungsgewalten werden bald bekanntgegeben.

Aufbau einer verantwortungsvollen Regierung

Zur Vervollständigung des Einschränkungssystems der Exekutive muß eine neuartige sozialistische verantwortungsvolle Regierung aufgebaut werden. Erst muß ein politisches Verantwortungssystem aufgebaut werden, welches ermöglicht, Staatsdiener wegen Dienstvergehen und Amtsmißbrauch zu entlassen. Dieses System ist in China gerade im Aufbau befindlich. Zweitens muß ein Verantwortungs- und Verantwortungssystem aufgebaut werden, nach welchem Staatsdiener im Fall von Amtsmißbrauch, Korruption usw. zur Rechenschaft gezogen werden können. 1993 wurde die Beamtenverordnung erlassen, die Grundlage für den Aufbau eines chinesischen Beamtensystems bilden soll. Zur Zeit wird das Beamtengesetz ausgearbeitet. Ferner wird ein System aufgebaut, welches erlaubt, Exekutivorgane wegen Dienstvergehen, Amtsmißbrauch und Korruption im Rahmen von Verwaltungsverfahren zur Verantwortung zu ziehen, indem z.B. Schadensersatz für die Geschädigten geleistet werden muß.

1990 wurde das Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetz und 1995 das Gesetz für staatlichen Schadenersatz erlassen. 1990 wurden die Bestimmungen zur administrativen Revision (xingzheng fuyi tiaoli) ausgearbeitet, die 1999 Gesetzeskraft erlangten.

Der Aufbau des Überwachungs- und Beschränkungssystem für die Exekutivgewalt ist eine große komplizierte und langfristige Aufgabe, die den Aufbauprozess der chinesischen sozialistischen Marktwirtschaft, den Aufbauprozess der rechtmäßigen Verwaltung und des Rechtsstaats und den Prozess der chinesischen sozialistischen Modernisierung durchzieht.

1.2 Arten des Aufbaus eines den chinesischen Verhältnissen entsprechenden Beschränkungssystems für die Exekutive

In China sind Regierung und akademische Kreise gemeinsam zu der Erkenntnis gelangt, daß man in das System eingreifen muss, um das System zu ändern. Im neuen System soll das Verhältnis der Gewalten zueinander geregelt und eine gegenseitige Beschränkung etabliert werden.

Im modernen China muß man auf die Verantwortungsteilung achten. Man muß zur Kenntnis nehmen, daß die Regierung nur ausführende Gewalt ist. Ihre Macht erhält sie vom Volkskongreß. Von diesem wird sie auch kontrolliert. Die Exekutive ist dem Volkskongreß gegenüber verantwortlich. Diese Gewaltenteilung ist in der Verfassung und in den Gesetzen klar und deutlich festgelegt. Die Regierung

muß nach diesen Regelungen handeln. Der Volkskongreß hat das Recht, Regierungsbeamte zu ernennen und zu entlassen. In der chinesischen Verfassung und anderen Gesetzen sind die Staatsdienerverfahren wie Beobachtung, Überprüfung, Empfehlung und Amtsenthebung geregelt. Der Volkskongreß hat bei der Berufung und Amtsenthebung sich an gewisse Verfahren zu halten. So besteht eine effektive Überwachung und Kontrolle.

1990 wurde mit dem Erlaß des Verwaltungsgerichtsverfahrensgesetzes (administrative litigation law) das System der gerichtlichen Überprüfung eingeführt. Gerichte aller Stufen sind berechtigt, Verwaltungsakte gerichtlich zu überprüfen und deren Rechtmäßigkeit festzustellen. So sollen rechtswidrige Akte verhindert werden.

Mit dem Erlaß der Verordnung zur administrativen Revision im Jahr 1990 wurde ein System der administrativen

Revision eingeführt. 1999 wurde das Gesetz zur administrativen Revision erlassen, welches ein Instrument ist, um rechtswidrige Handlungen der Verwaltung zu ahnden.

Die Entwicklung der chinesischen sozialistischen Marktwirtschaft bringt einen großen *Push* für das Verwaltungsrecht. Im Zuge des Transformationsprozesses sind viele neue Aufgaben zu bewältigen. Eine wichtige davon ist die Einschränkung der Exekutivgewalt. Der Aufbau eines von Korruption freien, effektiven Verwaltungssystems bestimmt Erfolg bzw. Mißerfolg der Reform. In diesem Kontext sind noch viele Probleme zu lösen wie z.B. die Stan-

dardisierung und Angemessenheit der Kontrolle.

2. Das Aufkommen der „machtlosen“ Verwaltung in China

2.1 Der Wandel von der Kommandoadministration hin zur administrativen Lenkung im Zuge des ökonomischen Transformationsprozesses in China

Im Einklang mit der Idee des modernen Wohlfahrtsstaates und der modernen Dienstleistungsverwaltung legen alle Regierungen besonderen Wert auf administrative Lenkung (administrative guidance). Der Typ der administrativen Lenkung ist eine flexible und effektive administrative Methode, die in vielen marktwirtschaftlich ausgerichteten Ländern angewandt wird. Soweit wir wissen, wurden gegen Ende der 50er Jahre des 20. Jahrhunderts in der Bundesrepublik Deutschland eine Reihe „weicher“, nicht - zwanghafter

administrativer Steuerungsinstrumente eingesetzt, die sehr erfolgreich abgestimmt waren auf finanz-, steuer-, währungs- politische Massnahmen und rechtlichen Zwangsmittel Einsatz. Im 2. Abschnitt des 5. Artikels des deutschen Verwaltungsverfahrensgesetzes sind Methoden der administrativen Lenkung wie *Akt des Erinnerns, Unterrichtens und Planens* enthalten.

Vor 1978, als in China ein planwirtschaftliches System bestand, hat administrative Lenkung keine Rolle

sowohl im ökonomischen als auch in nicht - ökonomischen Bereichen gespielt. Nach 1992 wandelte sich die Planwirtschaft verstärkt in eine Warenwirtschaft mit Planung. Die angeleitete Planung wurde zum Hauptsteuerungsinstrument der Regierung in Bezug auf die Wirtschaft. Die Bedeutung der administrativen Lenkung wurde erkannt.

In Absatz 3 Artikel 8 der chinesischen Verfassung ist festgelegt, daß der Staat die Rechte und Interessen der kollektiven Organisationen schützt und sie zur wirtschaftlichen Entwicklung anspornt, anleitet und unterstützt. 1999 wurde dieser Zusammenhang in der neuen Verfassungsversion so formuliert: Der Staat schützt die Rechte und Interessen der privaten Wirtschaft. Der Staat leitet sie an, überwacht und verwaltet sie.

In diesem Zusammenhang muß man darauf hinweisen, daß die administrative Lenkung nicht nur im ökonomischen Bereich, sondern auch in anderen Bereichen angewandt wird, wie z.B. im Bildungswesen, in der wissenschaftlichen Forschung, in der Politik und im sozialen Leben. Die staatlichen Behörden sollen durch Planung anleiten.

Im Oktober 1992 hat die kommunistische Partei Chinas auf der 14. Parteitagung als nächstes Reformziel den Aufbau der sozialistischen Marktwirtschaft formuliert. Das bildet die Basis für die schnelle

Entwicklung der administrativen Lenkung als wichtiges administratives Instrument. Im Zuge des Aufbaus einer sozialistischen Marktwirtschaft ist das Verhältnis zwischen Regierung und Markt neu zu definieren. Die Funktion der Regierung in diesem Kontext ändert sich dahingehend, dass sie nunmehr im wesentlichen mit der

politischen Rahmensetzung, der Informationsanleitung, mit Koordination, Serviceleistungen und Makrokontrolle betraut ist. Die Regierung hat begonnen, die wirtschaftlichen Reformen durch administrative Lenkung im grossen Umfang zu fördern. 1994 wurde z.B. der Leitfaden zur staatlichen Branchenpolitik in den 90er Jahren und zur Autoindustriepolitik erlassen, 1995 die Verordnung über die Investition ausländischer Unternehmer. Die chinesische Volksbank gibt seit dem 3. Quartal 1994 quartalsmäßig die Währungsmenge bekannt zur Unterstützung der staatlichen Makrosteuerung. Die zur Zeit sich in Umsetzung befindliche „grosse Strategie zur Erschließung der chinesischen Westregionen“ ist ein klassisches Beispiel staatlicher administrativer Lenkung.

2.2 Der Wandel von der Kommandoadministration zur vertraglichen Administration im chinesischen ökonomischen Transformationsprozeß

Die Theorie zum administrativen Vertrag stammt aus dem Westen. In Frankreich sind Theorie und Praxis zu diesem Bereich relativ entwickelt. Soweit wir wissen gibt es in Deutschland den Begriff des öffentlich – rechtlichen Vertrags, inhaltlich ähnlich wie in Frankreich, aber viel enger gefasst, öffentliche Franchise- und Ingenieursverträge werden z.B. nicht berücksichtigt.

Im Zuge des ökonomischen Transformationsprozesses bedient sich die chinesische Regierung des Instruments des

administrativen Vertrags. Es wurden bereits etliche solche Verträge geschlossen, aber in Bezug auf die Theorieforschung zu diesem Bereich

befindet sich China noch im Anfangsstadium.

Als Beispiele für administrative Verträge seien genannt: Vertrag über Veräußerung staatlichen Bodens, staatlicher Lieferungsvertrag, Vertrag über wissenschaftliche Forschung, und öffentlicher Ingenieursvertrag. Ausser den oben genannten umfasst der Typus des administrativen Vertrags noch den Vertrag über die Autorisierung von Anleihen per Mandat, den administrativen Kooperationsvertrag und den administrativen Requirierungsvertrag, etc..

Die Wende von der Kommandoverwaltung zur Vertragsverwaltung setzte in China Ende der 70er Jahre des 20. Jahrhunderts mit Beginn der Wirtschaftsreformen, und hier zunächst mal im landwirtschaftlichen Bereich, ein. Früher unter den Strukturen der Kommandoverwaltung wurden Agrarprodukte auf allen administrativen Ebenen nach „Plan“ an- und verkauft. Die Preise wurden administrativ festgelegt. Nach den Reformen erhielten die Bauern die Bodennutzungsrechte auf Basis administrativer Verträge. Diese Reformen in der Landwirtschaft waren sehr erfolgreich. Im Februar 1988 erliess der Staatsrat die „Provisorischen Regularien über das Managementverantwortlichkeitssystem in staatlichen Industrieunternehmen“, im Mai des gleichen Jahres die „Provisorischen Regularien über Geschäftsoperationen auf *Leasing* - Basis für kleine *State – owned industrial enterprises*“. Die Veröffentlichung dieser beiden Regularien hat eine ganz besonders wichtige Bedeutung in der administrativen Geschichte Chinas. Sie bedeutet den Eintritt der vertraglichen Administration in die Phase der Verrechtlichung. Die vertragliche Administration ist somit zu

einem wichtigen Rechtsinstrument geworden.

3. Probleme des Verwaltungsrechts vor dem Hintergrund von Chinas Beitritt in die WTO

Die WTO – Regularien und Prinzipien bilden ein komplettes Regulariensystem in Bezug auf die Koordinierung, Limitierung und den Umfang der Handelsaktivitäten zwischen den Mitgliedsstaaten. Die Regelungen der WTO zielen vor allem ab auf die Aktivitäten der Regierungen und administrativen Behörden. Deshalb ist der Eintritt in die WTO eng verknüpft mit dem Aufbau des Verwaltungsrechtssystems in China. Er bedeutet eine große Herausforderung für das chinesische Verwaltungsrechtswesen.

In concreto heisst das, die Aufgaben der Regierung neu zu definieren, das Verwaltungsmodell zu reformieren und das Verwaltungsrecht mit dem Recht der Marktträger in Einklang zu bringen.

Es ist Ziel der WTO, daß die Länder den Regeln der Marktwirtschaft entsprechend Handelsbarrieren abbauen und die Liberalisierung des Handels fördern. China hat vor dem Hintergrund des Eintritts in die WTO sein Regel- und Gesetzeswerk entsprechend anzupassen, d.h. WTO – konvertibel zu machen.

Die WTO verlangt z.B., daß das Regierungsmanagement sich auf Regeln stützt und nicht auf Macht. Zwang und Befehl sollen durch Mäßigkeit und Service ersetzt werden. Import-, Investitions-, Preis- und Abgabenkontrollen sollen durch administrative Verträge, Lenkung und Service ersetzt werden. Die WTO verlangt

weiter, daß die Mitgliedsstaaten sich an internationale „Spielregeln“ anpassen und das Verhältnis zwischen Regierung, Markt und Unternehmen verbessern sowie das Regierungsmanagement standardisieren und das Niveau der Regierungsregulierung

erhöhen. Die Regierung muss eine WTO – gerechte Umgebung schaffen in Bezug auf z.B. Steuererhebungen, Konsum, Politikmassnahmen und Reglements, Marktkontrolle und Wettbewerbsordnung.

Die WTO verlangt, daß die Regierungen ihr Handeln normieren, verrechtlichen, transparent machen und administrativ „programmieren“:

Das Transparenzprinzip der WTO verlangt, daß die Mitgliedsstaaten rechtzeitig die Gesetze, Verordnungen, Verwaltungsregelungen und Gerichtsurteile sowie die Vereinbarungen mit anderen Handelspartnern bekanntmachen, damit die anderen Regierungen und Handelspartner informiert werden können. Das Transparenzprinzip sichert die Voraussichtbarkeit und Stabilität des Partners in seiner Wirtschaftspolitik und –verwaltung. Der Kern des Transparenzprinzips besagt, dass Regierungshandeln durchschaubar und öffentlich sein muss. Das beinhaltet Rechtsöffentlichkeit, Informationsöffentlichkeit und Verwaltungsverfahrensoffenheit. „Öffentlichkeit“ ist der Gegner von Misswirtschaft und Korruption, ist Voraussetzung für Interessenäußerung und –sicherung, eine Brücke zur Mitwirkung und Überwachung. Die WTO verlangt die Einrichtung von 5 Mechanismen: Mitteilung, Absprache, Transparenz, einheitliche Durchführung und Politikbewertung. Das heisst, alle Mitglieder haben innerhalb ihrer

REFERATE

territorialen Grenzen einheitlich, rechtmässig und rational Gesetze, gerichtliche Verfahren und Regeln umzusetzen und Regionalismus sowie die Uneinheitlichkeit des administrativen Systems zu überwinden, damit Konflikte und Nachteile vermieden werden können.

Die WTO verlangt von den Mitgliedsstaaten, daß sie Verwaltungsverfahren ausarbeiten, mit denen der Mißbrauch des Verwaltungsrechts abgestellt wird und die

Rechte und Interessen der Betroffenen vor und während der Verwaltungsmaßnahme geschützt werden können. Das WTO Abkommen ist ein Regelsystem, an das sich die Wirtschaftssubjekte und Regierungen halten müssen. Ohne Verfahren keine Verwaltung, Verwaltung wider die Verfahren ist ungültig. Deshalb verlangt die WTO, daß die Mitgliedstaaten folgende Ordnungen einrichten: Mitteilung, Bekanntmachung, Begründung, Anhörung, Information, Beratung, Rücktritt, Trennung nach Aufgaben, Abstimmung und Öffentlichkeit der Verwaltungsentscheidungen.

Der Eintritt in die WTO bedeutet eine gute Chance für China, das Verwaltungsrecht aufzubauen resp. zu reformieren.

Die WTO verlangt, daß die Mitgliedsstaaten die eigenen Gesetze und rechtlichen Regelungen überprüfen und ändern, auf Basis des Nicht – Diskriminierungsprinzips Zollschränken abbauen und Mengenbeschränkungen aufheben, damit sie den Prinzipien der WTO nicht widersprechen. Nach Berichten des Ministeriums für Wirtschaft und Außenhandel sind über 2000 Regelungen anzupassen.

Der Eintritt in die WTO stellt hohe Anforderungen an unser Verwaltungsrecht.

Ein Mitgliedsstaat soll einerseits Justizorgane, Vermittlung- und Schiedsinstanzen für Rechtshilfe einrichten und den Überprüfungsumfang erweitern. Andererseits sollen wir lernen, internationalen Schiedsgerichte in Anspruch zu nehmen und auf Basis des Prinzips der Gegenseitigkeit die auswärtige Verwaltungsgerichtsbarkeit im eigenen Land in ihrer Effizienz erhöhen, um Konflikte mit anderen WTO - Partnern noch besser zu schlichten.

Der Eintritt in die WTO erfordert, unsere Beamten zu qualifizieren. Deshalb ist es dringlich, entsprechende Fortbildungsmaßnahmen zu initiieren. Qualifikation und entsprechende Anreiz- und

Einschränkungssysteme sind sehr wichtig. Darüber hinaus sollten Einrichtungen oder Verfahren wie öffentliche Berufung vor Amtsantritt, Verpflichtungszusage, Aufgabenübertragung und Postenwettbewerb optimiert werden.

Der Eintritt in die WTO erfordert, dass Verwaltungsverfahrenrecht zu vervollkommen und die rechtlichen Lücken in der Wirtschaftsverwaltung zu schließen, wie z.B. im Bankwesen, in Bezug auf die Verhinderung von Monopolen und Dumping, Standardisierungen, administrative Genehmigungen und Abgaben, Urheberrechte.

Der Eintritt in die WTO bringt einen großen *Push*, der die Konzeption, die Wertorientierung und die Durchführung des Verwaltungsrechts stark beeinflusst und den Fortschritt des Verwaltungsrechts beschleunigt.