

# Das Chinesische Eingabensystem in seinem gesellschaftlichen Kontext

Associate Prof. Dr. Qingbo Zhang

**Frankfurt Working Papers on East Asia**

IZO | Interdisciplinary Centre for East Asian Studies  
Goethe University Frankfurt am Main  
[www.izo.uni-frankfurt.de](http://www.izo.uni-frankfurt.de)

No. **11**

März 2018

ISSN 1869-6872

Frankfurt Working Papers on East Asia 11/2018

Edited by

**IZO | Interdisziplinäres Zentrum für Ostasienstudien**

Interdisciplinary Centre for East Asian Studies

Goethe University Frankfurt am Main

ISSN number (Print)           ISSN 1869-6872

ISSN number (Online)        ISSN 2190-7080

The Frankfurt Working Papers on East Asia are intended to disseminate the research results of work in progress prior to publication and to encourage academic debate and suggestions for revisions. The contents of the papers reflect the views of the authors who are solely responsible for the facts and the accuracy of the information presented herein. The Interdisciplinary Centre for East Asian Studies assumes no liability for the contents or any use thereof. All Frankfurt Working Papers on East Asia are available online and free of charge at [http://www.izo.uni-frankfurt.de/Frankfurt\\_Working\\_Papers\\_on\\_East\\_Asia/index.html](http://www.izo.uni-frankfurt.de/Frankfurt_Working_Papers_on_East_Asia/index.html). Printed versions are available on request.

Executive editor of the series: Ruth Achenbach

Copyright for this issue: © Qingbo Zhang

**IZO | Interdisziplinäres Zentrum für Ostasienstudien**

Interdisciplinary Centre for East Asian Studies

Goethe University Frankfurt am Main

Senckenberganlage 31

D-60325 Frankfurt am Main

T: +49(0)69 798 23284

F: +49(0)69 798 23275

E: [izo@uni-frankfurt.de](mailto:izo@uni-frankfurt.de)

H: [www.izo.uni-frankfurt.de](http://www.izo.uni-frankfurt.de)



## **Das Chinesische Eingabensystem in seinem gesellschaftlichen Kontext**

### **Abstract**

In China werden einerseits sehr viele Eingaben von Bürgern bei der Verwaltung eingereicht, andererseits sind sehr wenige von ihnen auch erfolgreich. Um diese Diskrepanz zu erklären, beschreibt und analysiert der Aufsatz die rechtlichen Anforderungen an eine Eingabe, die Arbeitsweise der zuständigen Behörden sowie den gesellschaftlichen Kontext des Eingabensystems. Es wird gezeigt, dass Eingebende u.a. unter dem Einfluss der Tradition und aufgrund einer Präferenz zugunsten der materiellen Gerechtigkeit, der Sehnsucht nach einem rechtschaffenen Beamten und der Hoffnung auf die Erhörung durch einen hohen Beamten gerne Eingaben einreichen, während die Schwächen innerhalb des Eingabensystems und die Probleme innerhalb des chinesischen Staatsaufbaus einer Stattgabe der Eingaben meist entgegenstehen. Eine umfassende politische Reform ist insoweit noch nicht abzusehen, eine neue Justizreform kann die Krise nur teilweise entschärfen.

**Stichwörter:** das chinesische Eingabensystem; xinfang; chinesischer Staatsaufbau; chinesische Gesellschaft

### **Autorenangaben/Kontakt**

Associate Prof. Dr. Qingbo Zhang  
Zhongnan University of Economics and Law, Law School  
430073 Wuhan, China  
zhangqingborechtsanwalt@yahoo.com



China ist im Wandel begriffen. Dieser Wandel führt zu einer Zunahme von Streitigkeiten nicht nur zwischen Privatpersonen, sondern auch zwischen Privatpersonen und staatlichen Stellen. Als einem Mechanismus der Streitbeilegung kommt dem Eingabensystem (信访, auf Pinyin *xinfang*, sinngemäß „Briefe schreiben und Besuche abstaten“) erhebliche praktische Bedeutung zu. Im Jahr 2014 dürften über 7.000.000 solcher Eingaben von Bürgern bei der Verwaltung eingereicht worden sein,<sup>1</sup> während die Gesamtzahl der neu eingeleiteten Verwaltungsprozesse und der Widerspruchsverfahren weniger als 300.000 betrug.<sup>2</sup>

Obwohl das System einerseits eine große Anziehungskraft auf die Bevölkerung ausübt, wird andererseits berichtet, dass nur 0,02% der Gesuche erfolgreich sind.<sup>3</sup> In diesem Zusammenhang stellt sich die folgende Frage: Warum ist das Eingabensystem so attraktiv, obgleich die Erfolgsaussichten so gering sind? Ausgehend von dieser Frage wird das Eingabensystem im Folgenden diskutiert, um seine Funktionsweise im gesellschaftlichen Kontext Chinas verständlich zu machen. Obwohl eine Eingabe auch bei den zuständigen Ausschüssen eines Volkskongresses, einer Volksstaatsanwaltschaft oder einem Volksgericht zulässig ist, ist die Verwaltung unter den verschiedenen staatlichen Stellen der häufigste Adressat der Eingabe, denn sie nimmt den größten Einfluss auf das gesellschaftliche Leben. Dieser Aufsatz konzentriert sich aus Platzgründen auf die Eingaben bei der Verwaltung.

## 1. Die Eingebenden und die Eingaben-Arbeitsorgane

Nach der Definition in Art. 2 der vom Staatsrat im Jahr 2005 als Verwaltungsverordnung erlassenen „Eingabenordnung“ (信访条例 kurz: EingO) ist eine Eingabe eine Art der kritischen Kommunikation, durch welche Bürger, juristische Personen oder andere Organisationen mittels verschiedener Arten von schriftlicher Kommunikation und Telekommunikation

---

<sup>1</sup> Es gibt zwar keine offiziell bekanntgegebenen Zahlen, aber es wird in den Medien berichtet, dass in den ersten zehn Monaten des Jahres 2013 insgesamt 6.040.000 Eingaben eingegangen sind (<http://politics.people.com.cn/n/2013/1128/c1001-23683864.html>), darum betrug die Gesamtzahl der Eingaben im Jahr 2013 schätzungsweise ca. 7.200.000. Nach einem anderen Bericht (<http://www.chinathinktanks.org.cn/content/detail?id=2927348>) sank die Zahl der eingegangenen Eingaben in 2014 um rund 4,4%, weshalb die Zahl 2014 rund 7.170.000 Eingaben betragen haben dürfte.

<sup>2</sup> Nach dem China Statistical Yearbook (<http://www.stats.gov.cn/tjsj/ndsj/2014/indexch.htm>) wurden im Jahr 2014 dagegen nur rund 141.880 Verwaltungsklagen in erster Instanz erhoben und nach der Statistik auf der Website des Rechtsbüros des Staatsrates (<http://www.chinalaw.gov.cn>) wurden in diesem Jahr 149.222 Widerspruchsverfahren eingeleitet.

<sup>3</sup> ZHAO Ling (赵凌), Dem ersten Bericht des Eingabensystems wurde die Aufmerksamkeit der hohen Führung geschenkt (国内首份信访报告获高层重视), Nanfangzhoumo (南方周末), 4.11.2004.

tion die Möglichkeit haben, gegenüber der Volksregierung in allen ihren Ausprägungen, sowohl auf Dorf- und Kleinstadt-, als auch auf Landesebene, Sachverhalte darzustellen, kritische Vorschläge und Meinungen zu äußern, sich zu beschweren und Forderungen zu erheben. Diese Eingaben werden anschließend von den zuständigen Behörden bearbeitet. Diejenigen, die die eben genannten Formen nutzen, um Sachverhalte darzustellen, Vorschläge zu machen, Meinungen und Kritik zu äußern oder sich zu beschweren, werden als Eingebende bezeichnet.<sup>4</sup>

Gemäß Art. 14, 15 EingO dürfen Eingebende bezüglich aller amtlichen Handlungen der öffentlichen Verwaltungen, Anstalten und Dienste sowie der Dorf- und Wohnbevölkerungsausschüsse bei der Verwaltung Eingaben einreichen. Eingaben, welche die Arbeit der Volkskongresse, ihrer Ausschüsse, der Volksgerichte oder der Staatsanwaltschaften jeglichen Rangs betreffen, müssen bei dem zuständigen Staatsorgan eingereicht werden. Solche Eingaben, welche sich auf gerichtliche Klagen, Schiedssprüche oder Widersprüche im Verwaltungsverfahren beziehen, müssen ebenfalls im dem dafür jeweils vorgesehenen Verfahren eingebracht werden.

Zunächst ist es gem. Art. 6 EingO die Aufgabe der Volksregierungen von der Kreisstufe aufwärts separate Eingabenbehörden einzurichten und diese mit ausgewählten Beamten zu besetzen, welche sich mit der Bearbeitung der Eingaben beschäftigen.<sup>5</sup> Die jeweiligen Behörden dieser Volksregierungen und die Volksregierungen der Dörfer und Kleinstädte müssen grundsätzlich Organe oder einzelne Personen bestimmen, die für die Eingabenarbeit konkret verantwortlich sind. Solche Eingabenbehörden sowie solche Organe werden als Eingaben-Arbeitsorgane bezeichnet. Nach Art. 16 EingO hat der Eingebende, der eine staatliche Stelle persönlich besuchen will, die Eingabe an die Behörde zu richten, die auf der gleichen Stufe mit der zur Regelung des Falles befugten Behörde oder auf der nächsthöheren Stufe steht. Sofern die eingereichte Eingabe von der zuständigen Behörde zur Bearbeitung angenommen wurde, aber noch im Rahmen der vorgegebenen Frist untersucht wird, ist dem Eingebenden die Möglichkeit verwehrt, sich mit der gleichen Eingabe an die nächsthöhere Behörde zu wenden.

---

<sup>4</sup> Die Übersetzung der EingO in diesem Aufsatz folgt überwiegend, wenn auch nicht durchgängig derjenigen in Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht. Kommentierte Übersetzungen aus dem Recht der Volksrepublik China (Stand: 10.01.2005).

<sup>5</sup> Es sollte darauf hingewiesen werden, dass die Eingabenbehörden normalerweise unter der direkten Leitung der entsprechenden Abteilung des Parteikomitees stehen. Manchmal bilden die Eingabenbehörden sogar eine Abteilung des Parteikomitees. Somit sind sie oftmals eine gemeinsame Behörde der Regierung und der dahinterstehenden Partei.

Die Vielzahl der eigens zur Bearbeitung von Eingaben eingerichteten Eingaben-Arbeitsorgane auf jeder Stufe der staatlichen Ordnung und die fehlende Koordinierung und Aufgabenteilung untereinander trägt dazu bei, dass die Eingaben von einer staatlichen Stelle zur anderen hin- und hergeschoben werden, ohne dass die vorliegende Eingabe ernsthaft bearbeitet werden.<sup>6</sup> Selbst wenn ein Eingebender seine Rechte beim Eingabenbüro des Obersten Volksgerichts geltend macht, lenken die Beamten seine Aufmerksamkeit, indem sie scheinbar eine pragmatische Lösung aufzeigen, auf die anderen legalen oder illegalen Kanäle.<sup>7</sup> Da die zuständigen Organe verstreut sind und die Beamten die Arbeit häufig auf andere abwälzen, ist die Effizienz bei der Bearbeitung einer Eingabe ziemlich gering. Aufgrund dieser Probleme muss der Eingebende oftmals seine Forderung an verschiedene zuständige Behörden senden und hierfür viel Mühe und Kraft aufwenden, um auf die Bearbeitung seines Falles hoffen zu können. Die Beantwortung der Eingabe variiert zudem teilweise zwischen den verschiedenen Abteilungen, da diese keiner einheitlichen Bearbeitungsweise folgen.<sup>8</sup>

## 2. Rechtliche Anforderungen an eine Eingabe

Art. 19 EingO fordert eine Eingabe mit wahrheitsgetreuem Inhalt. Jedwede Verdrehung oder Verfälschung von Tatsachen sowie die falsche Verdächtigung einer beteiligten Partei sind verboten. Eine Eingabe bedarf gemäß Art. 17 Abs. 1 EingO der Schriftform, um die Formerfordernisse zu wahren, jedoch zeigen persönliche Gesuche bei den zuständigen Behörden meist auch große Wirkung. Aufgrund der ineffizienten Verwaltung und der viel

---

<sup>6</sup> *YU Jianrong* (于建嵘), Die Kämpferische Politik: Die Grundfrage der politischen Soziologie in China (抗争性政治: 中国政治社会学基本问题), Beijing 2010, S. 219 ff. Yu stützt seine Meinung auf eine statistische Untersuchung der Eingebenden in Beijing. Die 623 untersuchten Bauern, die in Beijing ihre Eingaben eingereicht haben, haben durchschnittlich sechs Behörden besucht, um ihre Eingabe einreichen zu können. Die maximale Zahl betrug 18. Wegen der Verantwortungsabwälzung zwischen den verschiedenen zentralen Staatsorganen konnten ihre Probleme nicht gelöst werden. So wurden die Eingebenden von den zentralen Staatsorganen enttäuscht und ihr Vertrauen in die zentrale politische Autorität wurde stark erschüttert.

<sup>7</sup> *Xin HE/Yuqing FENG*, Mismatched Discourses in the Petition Offices of Chinese Courts, 41 Law and Social Inquiry (2016), S. 215 ff.

<sup>8</sup> Eine verzögerte Arbeitsweise ist eine Taktik der Behörden, um zwischen einer wichtigen und einer unwichtigen Eingabe zu unterscheiden. Denn nur wenn das Problem, welches durch die Eingabe vermittelt wird, sehr schwerwiegend ist, wird der Eingebende seine Eingabe abermals einreichen. Auch wird nur derjenige, der wiederholt Eingaben tätigt, eine Lösung für das entsprechende Problem erhalten. Durch diese Verschleppung wird die Behörde einerseits entlastet, andererseits wird oft ein kleines Problem zum einem großen. Vgl. *YING Xing* (应星), Das Eingabensystem als ein spezielles Verwaltungsabhilfungsverfahren (作为特殊行政救济的信访救济), *Faxueyanjiu* (法学研究) 2004, Nr. 3, S. 63. Es wird auch darauf hingewiesen, dass je mehr Kosten ein Bittsteller für seine Eingabe aufwendet, desto mehr Aufmerksamkeit seiner Eingabe beigemessen werden müsse. Nur selten wird man sein Problem auf dem Weg der Eingabe bereits nach kurzer Zeit lösen können. Ein Eingebender muss entweder langfristig und wiederholt appellieren oder seine Forderung in einer radikalen Weise zum Ausdruck bringen, um die Bearbeitung der Eingabe zu erreichen. *CHEN Baifeng* (陈柏峰), Eingaben bezüglich der Klagen und die Rechtstradition in der Volksrepublik China (缠讼信访与新中国法律传统), *Zhongwaifaxue* (中外法学) 2004, Nr. 2 S. 226 ff.



beschäftigten Regierung wird Eingaben in Form von Briefen oder ähnlichen Kommunikationsmitteln weniger Beachtung geschenkt als einem direkten persönlichen Besuch bei der zuständigen Stelle. Eine solche Eingabe ist mit höheren Kosten für den Eingebenden verbunden und erlangt somit aufgrund der erkennbaren Dringlichkeit eine bevorzugte Bearbeitung. Der persönlich erschienene Eingebende kann mit den Mitarbeitern der Regierung mündlich kommunizieren und somit nicht einfach abgespeist werden. Hinzu kommt das Argument, dass die Bearbeitung der Eingaben, welche persönlich eingereicht werden, als Kriterium für die Bewertung der lokalen Regierungen dienen.<sup>9</sup>

Wird man bei einem Gang zur Behörde nicht angehört und verstanden, so steigt leicht der eigene Unmut. Aus diesem Grund ist in Art. 18, 20 EingO vorgesehen, dass der Eingebende seine Eingabe persönlich nur bei der zuständigen Empfangsstelle einreichen kann, damit andere Verwaltungsstellen nicht gestört werden. Im Falle einer Gruppe, welche eine Eingabe tätigen möchte, muss diese fünf Repräsentanten benennen, welche sie bei der staatlichen Stelle vertreten. Bei einer persönlichen Eingabe, sei es durch eine Gruppe von fünf oder durch eine Einzelperson, muss sich der Eingebende verpflichten, die gesellschaftliche und öffentliche Ordnung zu wahren. Genauer gesagt ist den Eingebenden verboten, im Umkreis der Büroräume von Staatsbehörden und auf öffentlichen Plätzen Ansammlungen zu bilden, Staatsbehörden zu belagern oder anzugreifen, amtliche Dienstfahrzeuge aufzuhalten, den Verkehr zu unterbrechen oder zu behindern, gefährliche Werkzeuge oder Waffen mit sich zu führen, Behördenpersonal zu beleidigen, zu schlagen oder zu bedrohen, die Bewegungsfreiheit anderer einzuschränken, an der Empfangsstelle länger zu verweilen, Streitereien anzufangen oder Menschen dort auszusetzen, die nicht für sich selbst sorgen können, andere anzustacheln, sie zu bedrohen, zu bestechen oder in anderer Weise zu manipulieren, um mit ihnen gegen die staatlichen Stellen zu konspirieren oder unter dem Vorwand einer Eingabe die Gelegenheit zu nutzen, materielle Vorteile zu erlangen.

---

<sup>9</sup> *YING Xing* (Fn. 8), S. 62 ff. Die Zahl der persönlichen Besuche hat im Vergleich zu den schriftlichen Eingaben stark zugenommen. Vgl. *Carl F. Minzner, Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions*, 42 *Stanford Journal of International Law* (2006), S. 161–162.

### 3. Arbeitsweise der Behörden

Die Regelungen hinsichtlich der Bearbeitung einer Eingabe sind komplizierter.

Gemäß Art. 21 EingO muss die zuständige Eingabenbehörde eine Eingabe registrieren und innerhalb von 15 Tagen nach dem Empfang in einer der folgenden Weisen bearbeiten:

(1) Fällt die Eingabe nach Art. 15 EingO in den Zuständigkeitsbereich eines Volkskongresses, seines ständigen Ausschusses, einer Volksstaatsanwaltschaft oder eines Volksgerichts, muss jede nicht zuständige Verwaltungsbehörde dem Eingebenden mitteilen, dass er sich an die entsprechende Stelle zu wenden hat. Ist die Eingabe durch einen Gerichtsprozess, ein Schiedsverfahren oder ein Widerspruchsverfahren bereits beigelegt worden oder soll sie gerade dadurch beigelegt werden, darf eine andere staatliche Stelle die Eingabe nicht annehmen, sondern muss dem Eingebenden mitteilen, dass das konkrete Verfahren bei den betreffenden Stellen einschlägig ist.

(2) Fällt eine Eingabe in die gesetzliche Zuständigkeit einer Volksregierung oder einer ihrer Behörden, so muss sie an die zuständige Behörde verwiesen werden. Bei wichtigen oder dringenden Umständen müssen der gleichrangigen Volksregierung rechtzeitig Vorschläge zur Lösung des Problems übersandt werden.

(3) Berührt die Eingabe die Behörden einer tieferen Ebene oder deren Personal, muss sie an die zuständige Behörde verwiesen werden.

(4) Sofern eine zügige Rückmeldung wegen der Dringlichkeit der Eingabe notwendig ist, muss die übersandte Eingabe die Forderung enthalten, dass sie von der Behörde in einem bestimmten Zeitraum bearbeitet und Rückmeldung gegeben wird.

Nachdem eine Behörde die Eingaben entsprechend den unter (2), (3) und (4) genannten Wegen erhalten hat, muss sie innerhalb von 15 Tagen beschließen, ob die Eingabe zur Bearbeitung angenommen wird. Dieses Ergebnis muss sie dem Eingebenden und der übersendenden Eingabenbehörde schriftlich mitteilen.

Nach Art. 22 EingO muss die andere staatliche Behörde als die Eingabenbehörde, die zwar keine spezielle Behörde für die Eingaben ist, aber jeweils über ein eigenes Eingaben-Arbeitsorgan verfügt, jede direkt eingereichte Eingabe registrieren. Wenn die Eingabe Art. 14 Abs. 1 entspricht und in ihren Amtsbereich fällt, ist die Behörde verpflichtet, sie zur Bearbeitung anzunehmen. Sofern die Eingabe nicht in ihren Amtsbereich fällt, muss die Behörde den Eingebenden an die zuständige Einrichtung verweisen. Nachdem eine Behörde eine Eingabe erhalten hat, hat sie dem Eingebenden, wenn möglich, auf der Stelle oder

innerhalb von 15 Tagen schriftlich Bescheid zu geben, ob die Eingabe zur Bearbeitung angenommen wurde.

Nach der Annahme muss die Eingabe bearbeitet werden. Dabei muss die zur Bearbeitung befugte Behörde nach Art. 31 EingO die von den Eingebenden berichteten Tatsachen und Gründe mündlich anhören, gegebenenfalls müssen die Eingebenden oder die betroffenen Organisationen zur Eingabe weiter Stellung nehmen oder die Behörde muss eine Untersuchung initiieren. Bei einer schwerwiegenden, komplizierten oder zweifelhaften Eingabe muss eine formale Anhörung durchgeführt werden.

Gemäß Art. 32 EingO muss die zuständige Behörde nach Überprüfung der Eingabe anhand von Gesetzen, Verwaltungsverordnungen, lokalen Bestimmungen, Satzungen und anderen Vorschriften wie folgt weiterverfahren und dem Eingebenden schriftlich Nachricht geben:

(1) Wenn bei der Eingabe die Sachlage eindeutig ist und die Forderung den Gesetzen, Verordnungen, lokalen Bestimmungen, Satzungen und anderen Vorschriften entspricht, wird sie unterstützt.

(2) Wenn die Forderung moralisch gerechtfertigt ist, es aber an einer rechtlichen Grundlage fehlt, muss dem Eingebenden eine genaue Erklärung gegeben werden, weshalb die Eingabe abgelehnt werden muss.

(3) Wenn die Forderung einer tatsächlichen Grundlage entbehrt oder den Gesetzen, Verordnungen, lokalen Bestimmungen, Satzungen und anderen Vorschriften nicht entspricht, wird ihr nicht stattgegeben.

Nachdem eine positive Entscheidung getroffen worden ist, muss die entscheidende Behörde deren Durchführung bei der betreffenden staatlichen Stelle beaufsichtigen, um sie tatsächlich durchzusetzen.

Laut Art. 33 EingO muss die Eingabe innerhalb von 60 Tagen nach der Annahme vollständig bearbeitet worden sein. Bei komplizierten Eingaben darf die Frist mit einer Genehmigung des Leiters der betreffenden Behörde um höchstens 30 Tage verlängert werden. Die Gründe für die Verlängerung sind dem Eingebenden mitzuteilen.

Nach Art. 36 EingO sind die Eingaben-Arbeitsorgane auf Kreisebene oder einer höheren Stufe autorisiert, die Bearbeitung einer Eingabe zu beaufsichtigen. Solche zur Beaufsichtigung autorisierten Staatsorgane müssen der zuständigen Behörde zudem Verbesserungsvorschläge für die Bearbeitung der Eingabe zukommen lassen. Dies muss zwingend erfolgen, wenn die bearbeitende Behörde:

- (1) die Eingabe ohne ordentlichen Grund nicht fristgemäß erledigt hat;
- (2) vorschriftswidrig keine Rückmeldung über das Ergebnis der Bearbeitung abgegeben hat;
- (3) die Angelegenheit verfahrenswidrig bearbeitet hat;
- (4) die Bearbeitung, weil sie angeblich nicht zuständig ist, an eine andere Stelle abgegeben oder die Angelegenheit nur oberflächlich behandelt und dadurch verzögert hat;
- (5) die Entscheidung der übergeordneten Behörde nicht durchgeführt hat.

Nachdem die Behörde einen Verbesserungsvorschlag erhalten hat, ist es ihre Aufgabe, innerhalb von 30 Tagen eine schriftliche Rückmeldung zu geben. Sofern dem Vorschlag nicht gefolgt wird, sind hierfür die entsprechenden Gründe anzugeben.

Sobald der Eingebende eine schriftliche Antwort von der zuständigen Behörde bezüglich seiner Eingabe erhalten hat, kann dieser gem. Art. 34f. EingO innerhalb von 30 Tagen seine Eingabe bei einer ranghöheren Stelle zur erneuten Überprüfung einreichen. Diese zweite staatliche Instanz muss wiederum innerhalb von 30 Tagen zu der Eingabe Stellung nehmen. Diesen Vorgang kann der Eingebende noch ein drittes Mal einleiten. Nach der dritten Ablehnung der Eingabe, welche auf den gleichen Tatsachen und Gründen basiert, wird jeder erneute Versuch von der Behörde abgelehnt.

Gleichwohl stellt eine wiederholte Ablehnung des Antrages die meisten Eingebenden nicht zufrieden, sondern stärkt eher ihr Verlangen, ihre Anliegen weiter zu verfolgen.<sup>10</sup> Die Eingebenden können nach den eben genannten Grundsätzen ihre Forderung auf andere Tatsachen oder Gründe stützen. Daraufhin muss die zuständige Behörde die Eingabe abermals zur Bearbeitung annehmen.

Aufgrund der Arbeitsteilung zwischen den Staatsorganen ist es verständlich, dass nicht jede Eingabe durch die Eingabenbehörde selbstständig bearbeitet werden kann. Diese muss die Angelegenheit oftmals an eine andere staatliche Stelle überweisen.<sup>11</sup> In den meisten Fällen wird die bearbeitende staatliche Stelle wegen der Überweisung seitens der Eingabenbehörde nur dazu veranlasst, Überlegung über eine ihrer ehemaligen Entscheidungen, mit der der Eingebende nicht zufrieden ist, anzustellen. Die Entscheidung, ob von der ehemaligen Entscheidung abgewichen und der vorliegenden Eingabe deshalb stattgegeben werden muss, liegt jedoch nicht im Aufgabenbereich der Eingabenbehörde. Daher kann sie

---

<sup>10</sup> *LIU Zhengqiang* (刘正强), Die Kapazitätsanalyse des Eingabensystems—Eine Denkweise zum Verständnis der Leistung und des Limits des chinesischen Eingabensystems (信访的“容量”分析——理解中国信访治理及其限度的一种思路), *Kaifang shidai* (开放时代) 2014, Nr. 1, S. 130 ff.

<sup>11</sup> “The petition department itself does not have any substantial power to handle petition applications independently, but it can transfer petitions to other authorities and make suggestions on how to proceed.” *Xujun Gao/Jie Long*, On the Petition System in China, 12 *University of Saint Thomas Law Journal* 2015, S. 37.

in einem solchen Fall nur auf die staatliche Stelle verweisen, welche eine derartige Änderung der vorherigen Entscheidung vornehmen kann. Mit einer solchen Behandlung der Eingabe ist der Eingebende aber oftmals nicht zufrieden, denn bearbeitende Stellen, an die verwiesen wird, haben meist andere, elementarere Angelegenheiten auf ihrer Agenda, weshalb sie auf problematische Eingaben eher negativ reagieren. Die Fristen für die Mitteilung über die Annahme und die Bearbeitung der Eingabe gegenüber den Eingebenden und den Eingabenbehörden gem. Art. 21 Abs. 2 und Art. 33 EingO werden seitens der bearbeitenden Behörden oftmals nicht eingehalten. Das Aufsichtsrecht des Art. 36 EingO wird ebenfalls nicht effektiv in die Tat umgesetzt.<sup>12</sup>

Mangels hinreichender Macht und Ressourcen können die Eingabenbehörden sich nicht auf die form- und fristgerechten erstmaligen Eingaben konzentrieren, sondern müssen die in Massen wiederholten Eingaben bearbeiten, um die aufdringlichen Eingebenden ruhig zu stellen.<sup>13</sup> Die Tatsache, dass gewöhnliche Eingaben nur geringe Aussicht auf Erfolg haben, hat dazu geführt, dass die Eingebenden ihre Appelle wiederholt oder ordnungswidrig stellen müssen, um ihr Ziel zu erreichen.<sup>14</sup> In diesem Zusammenhang muss darauf hingewiesen werden, dass, obwohl nur auf 0,02% der Eingaben nach Ansicht der Eingebenden befriedigend reagiert wird, die Eingaben zu einer erfolgreichen, also von den Eingebenden nicht mehr abgelehnten Lösung von ungefähr 200.000 Beschwerden pro Jahr führen, von denen man vermuten kann, dass es sich häufig um eklatante Rechtsverletzungen handelt, so dass in rund 200.000 Fällen pro Jahr das erlittene Unrecht der eingebenden Partei zumindest gemildert wird.<sup>15</sup>

#### **4. Die Analyse des Eingabensystems im gesellschaftlichen Kontext**

Nach der vorangegangenen Einführung in das Eingabensystem wird im Folgenden die Frage beantwortet, weshalb das Eingabensystem einerseits solch eine anziehende Wirkung auf die Bevölkerung hat, aber andererseits zur Lösung der sozialen Konflikte nur bedingt leistungsfähig ist.<sup>16</sup>

---

<sup>12</sup> CHEN Huirong (陈慧荣), Die Leistungsfähigkeit des Eingabensystems und die Eskalation der Strategie der Eingaben (信访制度绩效与上访策略升级), Shanghaijiaotongdaxuezhexueshehuikexueban (上海交通大学学报哲学社会科学版) 2014, Nr. 3, S. 45 ff.

<sup>13</sup> CHEN Huirong (Fn. 12), S. 45 f.

<sup>14</sup> Carl F. Minzner (Fn. 9), S. 107: "Xinfang institutions are only designed to respond to certain types of petitions – the particular organised, repetitive, and large scale ones. Citizens are increasingly using these types of petitions to resolve their grievances."

<sup>15</sup> Matthew Bruckner, The Paradox of Social Instability in China and the Role of the Xinfang System, 4 Cambridge Student Law Review (2008), S. 97–98.

<sup>16</sup> Selbst wenn man davon ausgeht, dass pro Jahr in China von 7.000.000 Eingaben immerhin 200.000 zur Zufriedenheit des Eingebenden gelöst werden, sind nur ungefähr 2,86% der Gesuche erfolgreich.

## 4.1. Historische Gründe für die große Popularität der Eingaben

Das Eingabensystem hat in China eine lange Tradition und es besitzt bis heute viele Eigenheiten aus der Zeit des Kaiserreichs, weshalb zuerst die historischen Gründe der Popularität erläutert werden sollen.<sup>17</sup>

### 4.1.1. Rechtstradition der Eingabe

Ein erster wichtiger Grund, weshalb der Kaiser selbst die Eingaben als wichtig empfand, war die Tatsache, dass er die durch die Eingaben mittgeteilten Informationen der Bevölkerung nutzen konnte, um seine Beamten zu überwachen. Gleichzeitig bildete dieser Rechtsbehelf für die Bevölkerung einen Ausweg aus dem erlittenen Unrecht, da ihre Probleme und Schwierigkeiten mit den Beamten wahrgenommen wurden. Ihnen konnte eine Art Wiedergutmachung angeboten werden, was dem Kaiser die Zuneigung der Menschen einbrachte. Das Eingabensystem hat deshalb eine lange Geschichte in China.<sup>18</sup>

Bereits während der Epoche der einzelnen Stämme auf chinesischem Gebiet (bis zum 22. Jh. v. Chr.) war es dem Buch der Riten zufolge die Pflicht des Stammeshäuptlings, auch seinen Kritikern Gehör zu schenken. In der Zhou-Dynastie, welche im elften Jh. vor Chr. begann, durfte ein Untertan dem „Himmelsohn“, der als Staatsoberhaupt angesehen wurde, ein erlittenes Unrecht mittels eines eigens bestimmten Boten zur Kenntnis bringen, sofern der Untertan drei Tage neben einem ausgewählten Stein verharrt hatte. Ein Untertan hatte zu dieser Zeit auch die Möglichkeit, eine Trommel vor dem Eingang des Schlosses des Staatsoberhauptes erklingen zu lassen, um sein Gesuch abermals durch auserkorene Boten an den Himmelssohn weiterzuleiten.

Seit der Qin-Dynastie (221–207 v. Chr.) wurde in den meisten Dynastien eine Sonderbehörde errichtet, die die schriftlichen Eingaben der Untertanen entgegennahm. Während der Tang-Dynastie (618–907 n. Chr.) durfte jeder Untertan dem Kaiser eine schriftliche Mitteilung zusenden, sofern er mit einem Urteil eines lokalen Kreisvorstehers oder mit denen der höheren Beamten oder der zentralen Behörde nicht zufrieden war. Zu dieser Zeit hatten die Untertanen auch die Möglichkeit, mittels der auserwählten Beamten dem Kaiser eine Botschaft zukommen zu lassen, falls sie die besagte Trommel betätigten oder vor dem genannten Stein verharrten. Hierzu war im Hofe eine kupferne Box angebracht, in welche

---

<sup>17</sup> Vgl. hierzu *Carl F. Minzner* (Fn. 9), S. 119.

<sup>18</sup> Zum Folgenden vgl. *LI Dong* (李栋), Die Eingaben, die Gesetzlichkeit und die Lösungen der sozialen Konflikte (信访、法制与社会冲突解决), Beijing 2016, S. 27 ff. *FAN Zhongxin* (范忠信), Der nationale Weg zum Rechtsbehelf der Bevölkerung im antiken China und sein Geist (古代中国人民权益损害的国家救济途径及其精神), Chongqing 2010, *Xiandaifaxue* (现代法学) 2010, Nr. 4, S. 3 ff.

das Schriftstück geworfen werden konnte und welches daraufhin von einer Sonderbehörde zur Bearbeitung angenommen wurde.

Zur Zeit der Ming-Dynastie (1368–1644) wurden durch die zentrale Regierung zwei Sonderbehörden geschaffen, welche die Eingaben der Bevölkerung zur Bearbeitung annahmen. Des Weiteren bestand die Möglichkeit, sich vor der Verbotenen Stadt in Beijing zu positionieren und dem Kaiser dann vor seiner Pferdekutsche das eigene Unrecht zu erläutern. Ferner konnte man durch die besagte Trommel oder lautes Geschrei auf sich aufmerksam machen und so sein Leid kundtun. Durch das Betätigen der Trommel während der Qing-Dynastie (1644–1911) konnten die Untertanen auf ein besonders schweres erlittenes Unrecht aufmerksam machen. Sah die Sonderbehörde in Beijing den Fall ebenfalls als schwerwiegend an, wurde dieser direkt an den Kaiser weitergeleitet. Anderenfalls wurde das Gesuch an den zuständigen Provinzvorsteher weitergeleitet. Die beiden zentralen Sonderbehörden drängten die Provinzchefs zwei Mal pro Jahr, die noch nicht bearbeiteten Fälle zu lösen, und legten dem Kaiser den entsprechenden Bericht vor.

Jegliche Rechtsbehelfe, welche der Äußerung von Kritik und Unrecht seitens des Bürgers gegenüber dem Staat dienten, sollten im vormodernen China der Bevölkerung lediglich die Möglichkeit eröffnen, die hohen Beamten oder den Kaiser dafür zu gewinnen, Gerechtigkeit zu schaffen. Die Funktionen solcher Rechtsbehelfe hingen somit nicht von der horizontalen Gewaltenteilung und gegenseitigen Kontrolle an Ort und Stelle ab, sondern von der vertikalen Machtkonzentration und der Kontrolle der oberen Führung von oben nach unten. Außerdem war es äußerst mühevoll und kostenaufwendig und somit fast unmöglich, die hohen Beamten und den Kaiser zu erreichen, weshalb die Bevölkerung nur die Hoffnung haben konnte, dass die Obrigkeit von sich aus das Unrecht beseitigen würde. Weiterhin hätten die Beamten und auch der Kaiser aufgrund der Masse der Eingaben einen sehr hohen Arbeitsaufwand darauf verwenden müssen und sie hätten sehr weise und rechtschaffend sein müssen, um der Bevölkerung ausreichend Hilfe leisten zu können. Diese Ideale sind daher niemals völlig realisiert worden, weshalb derartige Rechtsbehelfe nur eine geringe Aussicht auf Erfolg hatten. Zweck der Eingaben war schlussendlich weniger, dem Bittsuchenden Gerechtigkeit zu verschaffen, als vielmehr die Möglichkeit für den Kaiser, die lokalen Behörden zu überwachen und soziale Konflikte zu entschärfen.<sup>19</sup> Die Überwachung der Arbeit der Beamten war dabei die Aufgabe der Sonderbehörden, welche im direkten Kontakt zum Kaiser standen, und nur diese hatten die Möglichkeit, einen rechtswidrig handelnden Beamten anzuklagen. Dem Eingebenden blieb diese Möglichkeit

---

<sup>19</sup> Vgl. *Carl F. Minzner* (Fn. 9), S. 112–113.

verwehrt. Somit hatte der Eingebende damals anders als in einem demokratischen Rechtsstaat keine reelle Chance, sein Recht wirksam durchzusetzen, zumal die Abhilfe auf dem Weg der Eingabe nicht gesichert war. Mangels eines rechtlich gefestigten Anspruchs war die Möglichkeit zur Eingabe eher ein Akt der Gnade des Kaisers und diente zur Beruhigung des Volkes, als dass damit tatsächlich Unrecht aus der Welt geschafft worden wäre.<sup>20</sup>

Folglich weist der geschichtliche Verlauf des Eingabenrechts große Parallelen mit dem heutigen System auf. Der Grund liegt darin, dass sich die chinesische politische Machtstruktur seit der Qin-Dynastie in der Tat wenig verändert hat.

#### **4.1.2. Die Sehnsucht der Bürger nach einem rechtschaffenen Beamten**

Ferner muss man anmerken, dass die historische Entwicklung des Rechts in China seit mehr als 2000 Jahren durch den ausschließlichen Willen von Despoten gelenkt wird. Denn nicht nur der Kaiser, sondern auch die Beamten hatten einen großen Ermessensspielraum bei der Rechtsanwendung und der Rechtsfortbildung. Das Ermessen ging sogar so weit, dass die Beamten gänzlich willkürlich in Streitigkeiten entscheiden konnten, um die Untertanen bestmöglich auszubeuten.<sup>21</sup>

Mangels einer Gewährleistung von Bürgerrechten sowie einer horizontalen Gewaltenteilung war es die einzige Chance der Bevölkerung, bei einer Rechtsverletzung durch die niederen Beamten Gerechtigkeit zu erfahren, sich an die oberen Beamten oder sogar direkt an den Kaiser zu wenden.<sup>22</sup> Aufgrund der großen Hilflosigkeit des Volkes bestand die einzige Hoffnung darin, eines Tages mit dem eigenen Anliegen auf einen rechtschaffenden, mächtigen und unbestechlichen Beamten zu treffen, welcher im Stillen dem einfachen Volk Gerechtigkeit verschafft.

Bis in die heutige Zeit schwingen sich einige hohe Beamte zu einer Art Helden des Volkes auf, indem sie Eingebenden, welchen großes Unrecht widerfahren ist, unabhängig von jedem juristischen Verfahren Gerechtigkeit verschaffen. Dadurch gehen sie als glorreiches Vorbild in die Geschichte ein. Dabei sind ihre Entscheidungen zugunsten des Eingebenden nicht allein dadurch geprägt, dass sie ihre Vorstellung von Gerechtigkeit verwirklichen wollen. Vielmehr bezwecken sie hierdurch, den Unmut in Teilen der Bevölkerung einzudämmen. Zudem wollen sie schlichtweg ihre uneingeschränkte Macht ausüben

---

<sup>20</sup> *FAN Zhongxin* (Fn. 18), S. 3 ff; *FAN Zhongxin* (范忠信), Korruptionsaufsicht als Ziel des Rechtswegesystems im antiken China (古代中国人民权益救济体制的廉政监督旨趣), *Zhongwaifaxue* (中外法学) 2010, Nr. 6, S. 853 ff.

<sup>21</sup> *WU Si* (吴思), Unausgesprochene Regeln—Das wirkliche Spiel in der chinesischen Geschichte (潜规则—中国历史中的真实游戏), Shanghai 2015, S. 3 ff.

<sup>22</sup> *FAN Zhongxin* (Fn. 20), S. 853 ff.



und ihre Regimetreue in einem gerechten System unter Beweis stellen.<sup>23</sup> Wird ein solcher Fall bekannt, dann versuchen große Massen an Eingebenden sehr beharrlich an diesen hohen Beamten herantreten zu können, um ihm ihren Unmut und das von ihnen erfahrene Unrecht mitzuteilen.

#### 4.1.3. Präferenz zugunsten der materiellen Gerechtigkeit

Art. 32 der EingO fordert, dass die berechtigt erscheinenden Eingaben, welche jedoch formal nicht rechtlich begründet sind, mit einer gesonderten Begründung abgewiesen werden müssen. Eine derartige Abweisung der Forderung ist nicht für jeden Eingebenden eine zufriedenstellende Lösung, weshalb der Eingebende oftmals das gleiche Problem bei einer anderen Behörde einreicht. Doch auch diese können dieses in einem solchen Fall nicht lösen, und so bleiben sehr viele Gesuche ohne eine Abhilfe.

Auch hierfür liegt der Grund in der historischen Entwicklung des Rechts. In der chinesischen Geschichte gründete die Legitimität und Autorität des Rechts auf einer gemischten Struktur von „Himmelsratio“ (der natürlichen Regelmäßigkeiten oder der ethischen Gesetze), „Staatsrecht“ und „Menschengefühl“ (der menschlichen Emotionen oder dem menschlichen Willen sowie ethischer Gewohnheiten). Damit wurde die Autonomie des Rechts ziemlich eingeschränkt, und die Lösung von weltlichen Streitigkeiten war niemals eine rein rechtliche Angelegenheit. Wandte man sich auf Grund einer Uneinigkeit trotzdem an das Recht, wurde die juristische Lösung niemals als verbindlich und unumstößlich angesehen. Auf Grundlage dessen bildete der Konsens zwischen den streitenden Parteien die Grundlage eines gerechten Urteils. Weniger der prozeduralen als vielmehr der materiellen Gerechtigkeit wurde großer Wert beigemessen.<sup>24</sup>

Zur Zeit der dynastischen Monarchie konnte jeder justizielle Beschluss im Wege der Berufung angefochten werden, denn kein juristisches Urteil entfaltete formelle Rechtskraft. Ohne einen breiten Konsens zwischen den Parteien konnte jeder Rechtsstreit wieder und wieder neu aufgerollt werden, und die Urteile konnten jederzeit durch weitere Verhandlungen geändert werden. In den Augen der Gesellschaft sollten Gerichtsverfahren nicht nur Rechtsfrieden herbeiführen, sondern hauptsächlich den Seelenfrieden der Beteiligten. Auf diese Weise sollte der Idealzustand eines friedlichen und harmonischen Zusammenlebens

---

<sup>23</sup> *Matthew Bruckner* (Fn. 15), S. 102.

<sup>24</sup> *LIANG Zhiping* (梁治平), *Rechtsstaatlichkeit: Aufbau des Rechtssystems im sozialen Wandel* (法治: 社会转型时期的制度建构), in: *LIANG Zhiping* (梁治平), *Rechtsstaatlichkeit in China: Die Ordnung, der Text und die Praxis* (法治在中国: 制度、话语与实践), Beijing 2002, S. 119 ff.

wiederhergestellt werden.<sup>25</sup> Es gab auch viele Fälle, die nach langen Streitigkeiten vom Kaiser höchstpersönlich entschieden wurden und erst so ein Ende fanden.

Ein Grund, warum kein Urteil als endgültig angesehen wurde, war der Argwohn des Kaisers und auch der Bevölkerung gegenüber den Beamten. Dieser Argwohn basierte auf einigen Fällen, in denen die Beamten ihre Macht willkürlich ausdehnten, um das Volk hinter Licht zu führen und es so auszubeuten. Dies stärkte das Misstrauen der Bevölkerung gegenüber jedem Beschluss und schürte die Hoffnung auf einen rechtschaffenen Beamten. Diese Sehnsucht wurde noch dadurch gesteigert, dass zahlreiche Beamte an der juristischen Entscheidung direkt oder indirekt beteiligt waren.<sup>26</sup>

Die Petitionskultur prägt die chinesische Gesellschaft nach wie vor und steht der Endgültigkeit der Entscheidung wie ein Fremdkörper gegenüber. Eine Gerichtsentscheidung ist selten eine rein juristische Würdigung, sondern meist ein Austarieren der widerstreitenden Parteiinteressen. Ziel der Urteilsfindung ist es nach wie vor, eine für sämtliche Beteiligten akzeptable und praktikable Lösung zu finden. Auch heute wird großer Wert darauf gelegt, dass die Prozessparteien den Prozessausgang auch innerlich akzeptieren.<sup>27</sup> Auf Grundlage dieser Erwägung ist es nicht erstaunlich, dass ein Eingebender sein Bittgesuch nicht aufgeben will, wenn dieses zwar formal nicht rechtmäßig ist, aber dennoch in moralischen Billigkeitserwägungen wurzelt. Auch wenn ein Urteil heutzutage rechtlich abschließend ist, werden die meisten Eingebenden mittels einer Petition versuchen, das vorangegangene Urteil unter Hinweis auf das widerfahrene Unrecht zu revidieren.

#### **4.1.4. Das Weiterleben der Tradition während der kommunistischen Revolution**

Ein weiterer Grund für die Popularität des Eingabenrechts entstammt der Zeit der kommunistischen Revolution in China. Die kommunistische Partei verwendete die Möglichkeit zur Eingabe als Mittel der Kommunikation der Bevölkerung mit der Partei, sicherte sich so die Unterstützung des Volkes und festigte dadurch ihren revolutionären Sieg. Aufgrund der Vielzahl der Eingaben richtete die kommunistische Partei im August 1949 eine Abteilung innerhalb des Sekretariats des Parteizentralkomitees ein, welche für die schriftlichen Eingaben der Bevölkerung zuständig war. Am Anfang des Jahres 1950 wurde diese Abteilung zur Kanzlei im Allgemeinen Büro des Parteizentralkomitees erweitert. Im März 1951 wur-

---

<sup>25</sup> *BU Yuanshi*, Rechtskraft, Petitionskultur und das Wiederaufnahmeverfahren im chinesischen Zivilprozessrecht, in: Festschrift für Dieter Leipold zum 70. Geburtstag, Tübingen 2009, S. 548.

<sup>26</sup> *FAN Zhongxin* (Fn. 20), S. 853 ff.

<sup>27</sup> *BU Yuanshi* (Fn. 25), S. 537, 548.

de ein Gremium für die „Briefe“ der Bevölkerung vom zentralen Verwaltungsrat, dem Vorläufer des Staatsrats, eingerichtet.<sup>28</sup>

Berichten zufolge hat MAO Zedong in den 1940er Jahren in Yan-an oftmals Bittsteller persönlich empfangen. Am 16.05.1951 hatte er sogar einen generellen Appell an die Behörden veröffentlicht. Dieser lautete:

„Die Briefe aus der Bevölkerung müssen als wichtig erachtet werden und sind angemessen zu behandeln, und die gerechten Forderungen der Bevölkerung sind zu erfüllen. Die gewissenhafte Bearbeitung der Eingaben soll eine Methode darstellen, den Kontakt zwischen der Partei, der Volksregierung und der Bevölkerung zu verstärken. Dabei ist es untersagt, die bürokratische Stellung als Beamter auszunutzen, um sich nicht mit den Eingaben beschäftigen zu müssen.“<sup>29</sup>

Darum hat der zentrale Verwaltungsrat am 07.06.1951 beschlossen, die Briefe der Bevölkerung zu bearbeiten, über sie zu entscheiden und die Bevölkerung zu empfangen (关于处理人民来信和接见人民工作的决定). Der Beschluss beinhaltete die Bestimmung einheitlicher Prinzipien zur Bearbeitung von Eingaben und benannte die zuständigen Behörden, welche sich fortan um die Eingaben kümmern sollten.<sup>30</sup> Diese Entscheidung wird als der formelle Anfang des heutigen Eingabensystems angesehen.

## **4.2. Die Eingebenden**

Die Tradition hat dazu beigetragen, dass die Bürger sich des Eingabensystems bedienen. Deren unmittelbare Motive werden im Folgenden untersucht.

### **4.2.1. Hoffnung auf die Erhöhung durch einen hohen Beamten**

Aus Sicht des Volkes ist ein Vorsteher der Provinz mächtiger als der Vorsteher eines Landkreises. Weist der Vorsteher der Provinz den Vorsteher des Landkreises an, die Leitung eines Dorfs oder einer Kleinstadt zu maßregeln, muss der Vorsteher des Landkreises diese Aufgabe sehr gewissenhaft durchführen aus Furcht vor dem ranghöheren Beamten. Die Eingebenden glauben außerdem, dass die niederen Beamten umso mehr Furcht vor den höherrangigen Behörden und der Regierung haben, je mehr Rangstufen zwischen ihnen liegen. Sofern der Appell in der Provinzhauptstadt zu keinem befriedigenden Ergebnis führt,

---

<sup>28</sup> *WU Chao* (吴超), Die Gründung und Entwicklung des Eingabensystems in der V.R.C. (新中国信访制度的创建和发展), *Dangdewenxian* (党的文献) 2012, Nr. 4, S. 94 ff.

<sup>29</sup> *LIU Xu* (刘絮)/*NIE Yuchun* (聂玉春), Handbuch der Eingabenbearbeitung (信访工作手册), Beijing 1988, S. 26 ff.

<sup>30</sup> *WU Chao* (Fn. 28), S. 94 ff.

gehen die Eingebenden nach Beijing. Solche Vorstellungen der Bevölkerung spiegeln durchaus die Realität des politischen Systems wider: Die Regierungsleiter und andere wichtige Beamte werden von dem oberen Parteikomitee ernannt. Deshalb trauen sich die unteren Beamten nicht, den Direktiven der oberen Beamten offen zuwiderzuhandeln.

Allerdings ist die Chance des Eingebenden, seinen Appell vor einem wichtigen und zuständigen Beamten in einer Behörde von hohem Rang vortragen zu dürfen, sehr gering.

Art. 21 EingO verpflichtet zwar die Eingaben-Arbeitsorgane, bei wichtigen oder dringenden Umständen unverzüglich Vorschläge zu machen und den Fall der Volksregierung auf derselben Stufe zum Beschluss vorzulegen. Durch die Vielzahl der Eingaben muss das zuständige Eingaben-Arbeitsorgan dem vorgesetzten Leiter allerdings nur über einen kleinen Teil seiner Arbeit informieren. Die Anzahl der Eingaben ist so groß, dass es die Kapazitäten aller Behörden überschreitet, die Masse an Eingaben zu bewältigen. Nach Art. 10 Abs. 1 EingO dürfen die Eingebenden dem Leiter einer Stadtregierung, einer Kreisregierung oder einer ihrer Behörden sowie dem Leiter einer Dorfgemeinschaft oder einer Kleinstadtregierung die erstellten Eingaben an vorher bekanntgegebenen „Empfangstagen“ persönlich überreichen. Aufgrund der eingeschränkten Kapazität im Hinblick auf die Vielzahl seiner Aufgaben ist es dem zuständigen Leiter nicht oft möglich, solche Empfangstage zu veranstalten. Sofern der Eingebende an einem „Empfangstag“ dennoch einen Termin bei dem Direktor der Abteilung erhält und ihn tatsächlich antrifft, ist es dennoch nicht sicher gestellt, dass der Verantwortliche dem Eingebenden geduldig zuhört, seine Bitte genau untersucht und gegebenenfalls seine Bearbeitung anordnet. Gelegentlich entschließt sich ein hoher Beamter dazu, die Petition zu Bearbeitung anzunehmen und eine Lösung dafür zu suchen. Meistens fehlt den Beamten allerdings die Zeit dazu. Auch wenn sich der Vorgesetzte dazu entschließt, die Eingabe tatsächlich durch die unteren Behörden erledigen zu lassen, wird diese von seinen Untergebenen oft nicht mit der nötigen Sorgfalt bearbeitet und das Problem nicht gelöst. Denn fast immer sind auch die hohen Behörden nicht in der Lage sicherzustellen, dass alle von ihnen getroffenen Entscheidungen von den nachgeordneten Behörden in allen Einzelheiten durchgeführt werden.

Überzeugt ein Eingebender einen Vorgesetzten und erhält seine Unterstützung bei der Verfolgung seiner Interessen im Einzelfall, wird zwar die Chance erhöht, dass die Forderung des Eingebenden tatsächlich verwirklicht wird. Allerdings weckt ein solcher Eingebender damit das Misstrauen der anderen Eingebenden gegenüber dem Eingabe-System. Diejenigen, die von einem Leiter empfangen werden, können zwar wegen der großen Macht des Leiters eine günstige Lösung ihrer Probleme erreichen. Aber die anderen Eingebenden, welche ihre Forderung an einen einfachen Beamten stellen, werden im Gegen-

satz dazu grundsätzlich abgewiesen, da der einfache Beamte nicht die nötigen Stellen mobilisieren kann, die Forderungen durchzusetzen. Daher fühlen sich diese Eingebenden benachteiligt und versuchen ihre Eingabe auf anderen Wegen durchzusetzen. Dadurch wird einerseits die Autorität des Leiters erhöht, andererseits der Glaube an ein gerechtes System beeinträchtigt.<sup>31</sup> Das liefert ein Argument dafür, dass das Eingabe-System etwas mit der Herrschaft des Menschen, aber nicht des Rechts zu tun hat.<sup>32</sup>

Im Wesentlichen ist eine Eingabe demnach kein sicherer Weg, um das erlittene Unrecht durch eine juristische Norm in Gerechtigkeit umzuwandeln, vielmehr ist es eine Möglichkeit, durch die Empathie eines Beamten das Recht zu erlangen oder aufgrund seines Missfallens abgewiesen zu werden. Eine weitere Aufgabe des Eingabensystem ist es, auf diese Weise viele Informationen über die Stimmung im Volk herauszufiltern. Die Befriedigung der Interessen des Volkes scheint dabei eher nebensächlich. Das bedeutet, dass der Eingriff eines hohen Beamten in die Streitigkeiten zwischen den Eingebenden und den kommunalen Stellen von vorne herein nur selektiv und am Wohl des Staates orientiert erfolgt. Insoweit wird das System als Ausdruck der Herrschaft des Menschen angesehen und es ist alles andere als ein institutionalisiertes System, welches an der Lösung von Konflikten innerhalb des Volkes und zwischen der Bevölkerung und dem Staat interessiert ist.<sup>33</sup> Das Eingabensystem ist zwar einem bürokratischen Sieb ähnlich, lässt allerdings dadurch der oberen Regierung bei Massenprotesten und problematischen und nicht rechtmäßigen Eingaben freie Hand, in diese zu intervenieren. Wenn allerdings einige Eingebende aufgrund ihrer Wortgewandtheit und Geschicklichkeit dazu fähig sind, das Eingabensystem zu manipulieren und für Eingaben eine bevorzugte Bearbeitung zu erreichen, dann kann die Regierung niemals ihre Aufmerksamkeit den tatsächlich bedürftigen Eingebenden schenken und deren Probleme lösen. Dadurch kann die Regierung nicht angemessen den Unruhen und Befürchtungen der Bevölkerung entgegensteuern und ihre begrenzten Ressourcen gerecht verteilen, sodass sich die Spirale der sozialen Instabilität immer weiterdreht.<sup>34</sup>

---

<sup>31</sup> CHEN Huirong (Fn. 12), S. 48.

<sup>32</sup> Vgl. Carl F. Minzner (Fn. 9), S. 105, 172.

<sup>33</sup> ZHANG Zhenhua (张振华), Eingabe oder Klage: Die dualistische Logik des Systemaufbaus zur Bearbeitung der Konflikte in China (上访还是上诉: 中国冲突管理制度建构的二元逻辑), Wuhan daxue xuebao zhexue shehui kexueban (武汉大学学报哲学社会科学版) 2015, Nr. 6, S. 22 ff. Vgl. Carl F. Minzner (Fn. 9), S. 124, 157–158, 172.

<sup>34</sup> Vgl. Matthew Bruckner (Fn. 15), S. 99 ff.

#### 4.2.2. Direkte Motive der Eingebenden

Selbstverständlich wollen die meisten Eingebenden durch eine Eingabe ihre Rechte durchsetzen. Viele Eingaben sind jedoch nicht auf eine gesetzliche Grundlage zurückzuführen, an welcher sie gemessen werden könnten. Einige Eingebende stützen ihre Eingabe daher auch nicht auf materielles Recht, sondern appellieren an die Regierung, weil sie aufgrund der vielen Strapazen und Übel, welche die Eingaben mit sich bringen, bedürftig geworden sind und deshalb Hilfe erwarten. Wieder andere sind schlichtweg stur und erwarten Hilfe, obwohl die Eingabe nicht in den Zuständigkeitsbereich der Regierung gehört. Andere sind in wirtschaftliche Schwierigkeiten geraten und appellieren mit der marxistischen Ideologie, dass die kommunistische Partei und die Regierung der Bevölkerung dienen. So erhoffen sie sich, von der Regierung etwas finanzielle Hilfe zu erhalten. Anhand dieser Beispiele wird deutlich, dass eine Vielzahl der Bittgesuche oftmals nicht als juristisches Problem aufgefasst werden kann, sondern moralisch betrachtet Ungerechtigkeiten zum Gegenstand haben. Ein Großteil der restlichen Eingaben besteht aus solchen, welche politisch motiviert sind und Kritik an der Regierung üben wollen. Derartige Eingaben verfolgen kein direktes Ziel und wollen nicht das politische System ändern. Sie ermöglichen den Eingebenden, einerseits ihrer Wut Luft zu machen, andererseits kosten sie aber viel Energie und Geld.<sup>35</sup>

Aus traditionellen Gründen verehrt die chinesische Bevölkerung die politische Autorität. Daher bevorzugt die Bevölkerung die Form der Eingabe bei der Regierung, um ihren Streit beizulegen, anstatt Gerichte mit ihren Forderungen zu bemühen. Die unerschütterliche Motivation der Eingebenden ist in diesem Sinne auf die politische Ideologie des chinesischen Staates zurückzuführen. Das gegenwärtige politische System ist auf den traditionellen Konfuzianismus angewiesen, um die politische Legitimität der Herrschaft aufrechtzuerhalten. Dadurch hat sich eine patriarchalische Herrschaftsstruktur herausgebildet. Die Regierung versucht nicht auf Grundlage einer rechtlich bindenden Verfassung die Anerkennung der Bevölkerung zu gewinnen, sondern aufgrund der gemeinsamen Ideologie. Dies hat zur Folge, dass das politische System eine patriarchalische, autoritäre Struktur aufweist und die Bevölkerung ein starkes Vertrauen gegenüber dem politischen System aufgebaut hat. Aus diesem patriarchalischen Verhältnis der Bevölkerung zur Regierung, welches sich aus einem Gefühl und nicht aus der Vernunft heraus ergibt, resultiert eine

---

<sup>35</sup> CHEN Baifeng (陈柏峰), Sortierende Steuerung der Eingaben von den Bauern (农民上访的分类治理研究), *Zhengzhixue yanjiu* (政治学研究) 2012, Nr. 1, S. 28 ff.

überzogene Erwartung der Bevölkerung, dass eine „gerechte“ Regierung ihnen helfen werde.<sup>36</sup>

Nach der traditionellen Ideologie in China ist das Wohl und Wehe der einfachen Bevölkerung der oberste Wille eines jeden Beamten. Für bedürftige Haushalte zu sorgen gehört nicht nur zu dessen Pflichten, sondern soll den Beamten auch innerlich am Herzen liegen. Besonders aus der Sicht mancher Bauern ist es eine unverrückbare Pflicht der Regierung, den in Not lebenden Familien besondere Fürsorge zukommen zu lassen. Deshalb lastet auf dem Staat die moralische Pflicht, die Eingaben zu bearbeiten, welche die Existenzhaltung eines Haushaltes betreffen. Diese Ideologie hat den tatsächlich in Not geratenen Bauern die Möglichkeit eröffnet, einen Weg aus ihrem Elend zu erlangen, anderen unehrlichen Menschen allerdings auch die Chance aufgezeigt, durch List aus einer moralischen Pflicht Gewinn schlagen zu können. In unserer heutigen Zeit, in der die alten und ehrwürdigen Ideen in Vergessenheit geraten, aber auch keine neue Ideologie sich durchsetzt, muss das Spannungsverhältnis zwischen der Erwartung der Bevölkerung und dem Aufgabenbereich der Regierung neu abgesteckt werden.<sup>37</sup>

### **4.3. Druck durch das staatliche System**

Weil das Behördensystem massenhaft mit Eingaben konfrontiert wird, deren Anliegen auf Grund des rechtlichen Systems nicht gelöst werden können, wird im Folgenden das staatliche System erläutert, um die Problemherde zu finden, welche der Lösung der Eingaben entgegenstehen.

#### **4.3.1. Funktionsstörung der anderen Wege der Rechtsdurchsetzung**

Es wird gesagt, dass das gewandelte Rechtsbewusstsein, die gestiegene Bereitschaft, individuelle Rechte geltend zu machen, und die zunehmende Unzufriedenheit gegenüber dem Staat die Gründe dafür sind, dass die chinesischen Bürger immer öfter ihr Recht einfordern.<sup>38</sup> Allerdings ist das Recht heutzutage in China nicht leicht durchsetzbar. Die Lage im heutigen China lässt sich leicht mit der in der ehemaligen DDR vergleichen. Auch dort

---

<sup>36</sup> MENG Xia (孟霞)/JIANG Yongliang (江永良), Das chinesische Eingabensystem unter dem Blickwinkel des politischen Vertrauens (政治信任视角下的中国信访制度), Wuhandaxue xuebao zhexue shehuikexueban (武汉大学学报哲学社会科学版) 2012, Nr. 3, S. 53 ff.

<sup>37</sup> MENG Xia/JIANG Yongliang (Fn. 36), S. 53 ff.

<sup>38</sup> Matthew Bruckner (Fn. 15), S. 103 ff.

wurde seitens der Bevölkerung dem Eingabewesen große Bedeutung beigemessen, denn der gerichtliche Rechtsschutz war sehr defizitär.<sup>39</sup>

Der ehemalige Chef der Eingabenbehörde der Stadtregierung von Beijing, BO Gang, hat die Ursache für die großen Probleme innerhalb des Eingabensystems analysiert. Ein erstes Argument, welches er anführt, ist, dass die kommunalen Staatsorgane aufgrund der starken Zentralmacht der chinesischen Regierung kaum Ressourcen und Möglichkeiten haben, Forderungen aus den Eingaben zu erfüllen. Als Zweites führt er an, dass die Gewährleistung der Grundrechte der Bürger in China nicht allumfassend ist. Infolge der übermäßigen staatlichen Eingriffe in die Meinungsfreiheit und Pressefreiheit dürfen die Medien nicht von der Verletzung der Menschenrechte durch die lokalen Regierungen berichten. Damit können die Medien den Unrecht erduldenen Bürgern nicht zur Seite stehen. Als Drittes verweist er darauf, dass die Mitglieder des Volkskongresses und der politischen Führung der verschiedenen hierarchischen Stufen nicht in einer kompetitiven Wahl von den Bürgern gewählt, sondern von den höheren Beamten eingesetzt werden. Ein Direktor der Verwaltung wird zwar formal von dem entsprechenden Volkskongress gewählt, aber in der Realität hauptsächlich von der übergeordneten politischen Führung bestimmt. Das hat zur Folge, dass sich der eingesetzte Leiter aus diesem Grund vor seinem Dienstherrn verantworten muss und daher auf den Willen der Bevölkerung phlegmatisch reagiert. In diesem Zusammenhang führt BO als Viertes an, dass eine Forderung möglicherweise erfüllt wird, wenn der Eingebende die Aufmerksamkeit insbesondere aus der oberen Führung auf sich zieht. Darum suchen viele die Provinzhauptstadt auf oder nehmen sogar den langen Weg nach Beijing auf sich in der Hoffnung, dass ihr Appell von einem höheren Beamten beachtet wird. Als Fünftes hebt er hervor, dass die Volksgerichte und die Volksstaatsanwaltschaft nicht in der Lage seien, ihre Macht unabhängig auszuüben, weshalb sie kein großes Ansehen in der Bevölkerung genießen.<sup>40</sup>

Hier ist zu bemerken, dass das Verfahren der Eingaben hinsichtlich der verfahrensrechtlichen Vorschriften vorteilhafter ist als der Rechtsbehelf der Klage. Im Verwaltungsprozess sind nur Klagen zulässig, die sich auf ein Handeln der Verwaltung berufen, welches das Vermögen der Bürger oder deren körperliches Wohlbefinden verletzt. Ein Prozess ist langwierig und das Gericht darf den Verwaltungsakt nur in sehr wenigen Fällen direkt

---

<sup>39</sup> Maunz/Dürig-H. Klein Grundgesetz Kommentar, Band III, (München 2015) Art. 17, S. 9.

<sup>40</sup> Die Volksgerichte haben es in der Vergangenheit nicht gewagt, den vielen Klagen gegen lokale Regierungen stattzugeben, die die Enteignung von Grundstücken und den Abriss von Wohnungen in den Städten betrafen. Vgl. SUN Daxiong (孙大雄), Die Verzerrung der Funktion des Eingabensystems und seine Korrektur (信访制度功能的扭曲与理性回归), *Fashangyanjiu* (法商研究) 2011, Nr. 4, S. 52 ff. Das hat das Misstrauen der Bevölkerung gegen die Volksgerichte bestimmt verstärkt.



verändern. Die Klage ist innerhalb einer kurzen Frist zu erheben und der Kläger hat eine Gebühr zu entrichten. Im Verwaltungsprozess wird nur die Rechtmäßigkeit, nicht aber die Angemessenheit des Verwaltungshandelns geprüft. Ein unangemessenes Verwaltungshandeln kann das gerichtliche Urteil nicht aufheben. Ein gerichtliches Urteil wird auch nicht ohne weiteres von einer beklagten Verwaltungsbehörde vollzogen. Demgegenüber gibt es für die Annahme von Eingaben und ihre Bearbeitung durch die Behörden keine klaren Zulässigkeitsvoraussetzungen. Die behördliche Entscheidung über eine Eingabe weist wegen der Absegnung der Entscheidung seitens eines Verwaltungsleiters oder eines Parteichefs größere Chancen auf, auch umgesetzt zu werden. Die bearbeitende Behörde wird oftmals zu einem Vergleich mit dem Eingebenden veranlasst, welcher meistens auch durchgeführt wird. Das Eingabensystem übt auch dadurch eine Anziehungskraft aus, dass eine Eingabe kostenfrei und fristlos eingereicht werden kann. Im Vergleich mit dem Widerspruchsverfahren liegt der Vorteil der Eingabe in der unbegrenzten Möglichkeit, einen Vergleich zu schließen. Damit kann ein Eingebender zumindest etwas bekommen. Bei einem Widerspruchsverfahren ist ein Vergleich nur in begrenztem Umfang möglich. Die Behörde, welche sich mit dem Widerspruchsverfahren beschäftigt, erhält oftmals die Entscheidung der Ausgangsbehörde aufrecht, da sie ohne eine neue Entscheidung nicht vom Bürger verklagt wird, die Beziehung zur Ausgangsbehörde nicht gefährden möchte und eine einheitliche Entscheidungsfindung bei Verwaltungsfragen demonstrieren will.<sup>41</sup> Die Bürger messen deshalb dem formalen Rechtsschutz wenig Gewicht bei und nutzen lieber das Eingabensystem.<sup>42</sup>

Der tiefere Grund hierfür liegt in der großen Machtkonzentration beim lokalen Parteikomitee, insbesondere beim lokalen bevollmächtigten Parteichef. Alle anderen Staatsorgane in der Region, sämtliche soziale Organisationen sowie die gesamte Bevölkerung sollen der Leitung des jeweiligen Parteikomitees und dessen Chefs gehorchen. Deshalb können weder der Volkskongress, noch das Volksgericht und schon gar nicht die Medien die Ausübung der politischen Macht durch das Parteikomitee oder die Volksregierung als deren Vollstrecker tatsächlich kontrollieren. Bei der Regierung eine Eingabe einzureichen und dadurch die Aufmerksamkeit des mächtigen Parteikomitees zu erregen, ist im Vergleich zu einer Eingabe bei einem Abgeordneten des lokalen Volkskongresses oder der Möglichkeit, eine Klage gegen die Regierung beim zuständigen Volksgericht zu erheben,

---

<sup>41</sup> Vgl. *YING Xing* (Fn. 8), S. 67 ff. Die Unabhängigkeit der Justiz oder der Behörde bei Widerspruchsverfahren ist die Voraussetzung dafür, dass sie das Vertrauen der Bevölkerung erhält. Nach Betrachtung dieser beiden Perspektiven scheint das Eingabensystem im Hinblick auf die Erfolgchancen der Bürger überlegen zu sein.

<sup>42</sup> *BO Gang* (薄钢), Ein Abriss des Eingabensystems (信访学概论), Beijing 2012, S. 312 ff.

viel erfolgsversprechender, um eine Lösung des eigenen Problems zu erhalten. Das Eingabensystem gibt dem Parteikomitee wiederum einen Anlass, in viele Angelegenheiten inklusive der juristischen Entscheidungen einzugreifen, und verstärkt damit die Autorität des Parteikomitees. Eingaben entstammen der Machtkonzentration und begünstigen diese zugleich.

#### **4.3.2. Der vertikale Blickwinkel**

Eben wurde die Popularität des Eingabensystems aus der Perspektive der horizontalen Funktionsteilung zwischen dem lokalen Parteikomitee und den lokalen Staatsorganen analysiert, nun wird das Eingabensystem aus Sicht der vertikalen Machtstruktur bestehend aus den Regierungen der verschiedenen Stufen erläutert, um zu verdeutlichen, weshalb eine Eingabe bei den lokalen Staatsorganen eine geringere Erfolgschance hat als bei den höherrangigen Staatsorganen oder bei der Regierung in Beijing selbst.

Wegen der begrenzten Fähigkeit der hohen Regierung, Eingaben zu bearbeiten, muss jede Eingabe zuerst bei einer der unteren Behörden vorgelegt werden. Wenn eine untere Behörde die Eingabe nicht angenommen hat, darf der Eingebende diese stufenweise der nächst höheren Abteilung zusenden. Art. 4 und Art. 16 EingO sehen dementsprechend vor, dass die Eingabe auf der Stelle erledigt werden muss und ein Eingebender seine Eingabe bei der Behörde auf der betreffenden Stufe oder bei der nächsthöheren Behörde einreichen muss.

Allerdings wird auch eine Eingabe, deren Anliegen als berechtigt angesehen wird, anschließend nicht ohne weiteres von einer unteren Regierung umgesetzt. Das lokale Parteikomitee und die lokale Regierung streben in erster Linie nach wirtschaftlichem Wachstum, weshalb Eingaben für sie eher geringe Priorität haben. Ob ein Parteichef oder ein Vorsitzender der Regierung im bürokratischen System aufsteigt, hängt von der lokalen wirtschaftlichen Entwicklung ab. Die Parteivorsitzenden und Regierungschefs sehen sich gleichzeitig keiner effizienten Kontrolle vor Ort ausgesetzt, weil alle staatliche Macht unter der Führung der Partei und der Parteikomitees auf den unterschiedlichen Stufen steht. Wenn eine Entscheidung des Parteikomitees oder der Regierung wegen einer eigentlich berechtigten Eingabe widerrufen werden muss, wird dadurch meistens die wirtschaftliche Entwicklung gestört, die an und für sich ohne Rücksicht auf die Bevölkerung gefördert werden soll. Dies wirkt sich zugleich negativ auf die Karrierechancen des zuständigen Beamten aus. Aus diesem Grund ist eine an die lokale Regierung gerichtete Eingabe nur sehr selten erfolgreich. Ein Bürger, dessen Interessen von der lokalen Regierung verletzt wurden, kann wegen der Aussichtslosigkeit anderer Rechtsbehelfe nur an die übergeordneten

staatlichen Stellen appellieren und hoffen, dass dadurch die Aufmerksamkeit eines hohen Beamten auf seine Eingabe gelenkt wird.

Es muss noch erwähnt werden, dass zwischen den verschiedenen Staatsorganen auch inoffizielle Beziehungen bestehen, welche wegen der vielen privaten Gefälligkeiten untereinander entstanden sind. Zwischen der Regierung eines Dorfes, der Behörden der Regierung auf Kreisebene und der Regierung des Kreises gibt es viele solcher Beziehungen. Gefangen in einem solchen Netzwerk haben weder das lokale Volksgericht,<sup>43</sup> noch die Kreisregierung und deren Gerichte die Möglichkeit, eine rechtswidrige Handlung der Dorfregierung oder einer Behörde der Kreisregierung zu sanktionieren. Die hohen Behörden haben mit den unteren Regierungen nur wenig inoffiziellen Kontakt und sie vermögen deshalb die Rechtsverletzungen der untergeordneten Regierungen einzugrenzen. Daher ist der größte Vorteil des Eingabensystems gegenüber einem Widerspruch, dass eine Eingabe direkt an die hohen Behörden übermittelt werden kann und das lokale Problem dadurch außerhalb des lokalen Beziehungsnetzes gelöst wird.<sup>44</sup>

Aus diesem Grund wollen viele Eingebende die rangniederen Stufen des staatlichen Systems überspringen und sich direkt mit einer Eingabe an eine hohe Behörde wenden. Wenn allerdings vorher der vorgeschriebene Weg über die Behörden auf der betreffenden Stufe oder bei der nächsthöheren Behörde nach Art. 4 und Art. 16 EingO nicht besritten wird, werden solche direkt an eine der hohen Behörden gerichteten Eingaben gemäß einer Vorschrift der nationale Eingabenbehörde im Jahr 2014 nicht angenommen.<sup>45</sup>

Die unteren Regierungsebenen haben darüber hinaus oftmals nicht die Fähigkeit, für die Eingebenden eine angemessene Lösung zu finden. Viele Streitigkeiten zwischen den Bürgern und den Dorf- oder Kleinstadtverwaltungen wurzeln in den von oberen Staatsorganen erlassenen Regeln oder getroffenen Entscheidungen. China ist ein Staat, in dem die politische Macht grundsätzlich vom Parteizentralkomitee und der zentralen Regierung ausgeht. In einem riesigen Staat wie China kann eine von einer Provinzregierung oder von der

---

<sup>43</sup> Nach der Statistik von YU Jianrong aus dem Jahr 2007 haben 63,4% der Eingebenden, die nach Beijing kommen, eine Klage bei einem Volksgericht erhoben. Darunter wurden 42,9% von dem Gericht für unzulässig erklärt. Die 54,9% der Eingebenden, deren Klage für zulässig erklärt wurde, sind der Meinung, dass das Gericht rechtswidrig entschieden habe. 2,2% glauben, dass das Urteil, welches zu ihren Gunsten entschieden wurde, nicht befolgt wird. Vgl. YU Jianrong (Fn. 6), S. 221.

<sup>44</sup> YING Xing (Fn. 8), S. 67 ff.; SHI Quanzeng (史全增)/CHA Zhigang (查志刚), Die Funktion des Eingabensystems unter dem Blickwinkel des Verfassungsstaats (论宪政视角下信访制度的功能), Xueshujie (学术界) 2011, Nr. 12, S. 63 ff.

<sup>45</sup> Art. 4 Abs. 2 der Maßnahme der nationalen Eingabenbehörde zur weiteren Standardisierung der Annahme- und Bearbeitungsverfahren bei Eingaben sowie zur Anleitung der Eingebenden zu rechtmäßigen stufenweisen Eingaben (国家信访局关于进一步规范信访事项受理办理程序引导来访人依法逐级走访的办法). Die Vorschriften in China haben die vorherige Praxis gewöhnlich anerkannt und deshalb wurden die Eingaben, die nicht stufenweise nach oben eingereicht wurden, vermutlich vor 2014 normalerweise auch nicht angenommen.

zentralen Regierung verabschiedete politische Richtlinie nicht einfach den sich schnell wandelnden Verhältnissen in einem Kreis oder einem Dorf angepasst werden. Der gesetzliche Standard für Entschädigungen aufgrund von Bodenenteignung ist ein Beispiel hierfür. Die Entschädigung hierfür ist in manchen Orten viel niedriger als der übliche Marktpreis des entsprechenden Grundes, was viele Interessenkonflikte und Eingaben verursacht hat.<sup>46</sup> Gerade große Bauprojekte, die durch eine Provinzregierung initiiert wurden, bringen viele solcher Streitigkeiten mit sich.<sup>47</sup> Eine von einer oberen Regierung getroffene Entscheidung über die Sanierung eines staatlichen Unternehmens fordert von den entsprechenden Arbeiternehmern oftmals große Opfer, welche nicht selten Demonstrationen und Eingaben auslösen.<sup>48</sup> Im Hinblick auf solche Projekte und Entscheidungen sind die Kreisverwaltungen und besonders ihre für Eingaben zuständigen Organe machtlos.

Nach Art. 37 EingO muss eine Eingabenbehörde der Regierung rechtzeitig Bericht erstatten, wenn eine Eingabe die Ausführung einer Richtlinie betrifft. Außerdem muss die Eingabenbehörde Vorschläge zur Verbesserung und Abänderung der Richtlinien vorlegen, die geeignet sind, die Probleme des Eingebenden zu lösen. Allerdings kann eine politische Richtlinie, vor allem diejenigen der oberen Staatsorgane, nicht leicht geändert werden. Das ist der Grund, weshalb in Art. 32 EingO vorgeschrieben wird, dass dem Eingebenden eine ausführliche Erklärung zugestellt werden muss, sofern seine Eingabe zwar moralisch gerechtfertigt, aus rechtlicher Sicht jedoch nicht begründet ist. Eine solche Erklärung befriedigt die Eingebenden kaum, weswegen sie sich oftmals weiter an die höheren Behörden wenden, um eine aus ihrer Sicht gerechte Entscheidung zu erhalten.

### 4.3.3. Krise

Es sind zwei Voraussetzungen notwendig, die ein Eingebender erfüllen muss, um überhaupt auf eine Chance hoffen zu können, dass seine Eingabe Erfolg hat. Erstens muss der Eingebende mit eiserner Willenskraft wiederholt, die zuständige Stufe übergehend oder in einer radikalen Weise seine Eingabe einreichen, sodass er die Aufmerksamkeit der hohen Beamten gewinnen kann. Dabei kommt es nicht selten vor, dass der Eingebende sehr starrsinnig, stur und teilweise sogar wie ein Geisteskranker seine Eingabe vorträgt. Zweitens

---

<sup>46</sup> *XU Zhiyong* (许志永)/*YAO Yao* (姚遥)/*LI Yingqiang* (李英强), Verwaltung der Eingabe unter dem Blickwinkel des Verfassungsstaats (宪政视野中的信访治理), *Gansu lilunxuekan* (甘肃理论学刊) 2005, Nr. 5, S. 17.

<sup>47</sup> *RONG Zhi* (容志), Der Grund des Dilemmas des Eingabensystems ist die Zentralisierung der Gewalten (信访制度遭遇困境的根源在于权力过分集中), *Xuexishibao* (学习时报), 31.10.2011.

<sup>48</sup> Nach *YU Jianrong* betragen die Eingaben, Demonstrationen, Streiks oder andere Kampfmaßnahmen der Arbeiter, zu denen es aufgrund der Sanierungen von staatlichen Unternehmen kommt, rund 37,5% aller solcher Ereignisse. Vgl. *YU Jianrong* (Fn. 6), S. 135.

muss der Eingebende die Aufmerksamkeit eines hohen Beamten auf seine Eingabe lenken, welcher sich moralisch dazu verpflichtet fühlt, von der Bevölkerung erlittenes Unrecht zu beseitigen. Der hohe Beamte muss dabei mächtig genug sein, die Eingabe untersuchen zu dürfen und ggf. auch entsprechende Maßnahmen durchzusetzen, um die rechtswidrige oder unangemessene Entscheidung der lokalen öffentlichen Stelle zu widerrufen. Daran hängt offensichtlich der Erfolg einer Eingabe.<sup>49</sup>

Viele Eingebende, welche von den unteren Regierungen enttäuscht wurden, kommen in die Hauptstadt einer Provinz oder nach Beijing, um ihre Eingaben vor einem hohen Beamten vortragen zu können. Dabei erhoffen sie sich, für sie günstige Lösungen von diesen Beamten zu erhalten.<sup>50</sup> Die Eingebenden campieren hierfür sogar vor den hohen Behörden und bringen ihre Beschwerden dabei in verschiedenen Formen zum Ausdruck. Teilweise versuchen sie in radikaler Weise und geleitet von schlichter Verzweiflung, also in einer Art und Weise, wie es Art. 18, 20 EingO verbieten, irgendwie Kontakt zu einem hohen Beamten herzustellen.<sup>51</sup>

In diesem Zusammenhang wird vielerorts ein sog. Eingaben-Verantwortungssystem vom lokalen Parteikomitee oder der lokalen Regierung eingerichtet. Danach wird der betreffende Beamte bis zum Ausscheiden aus seinem Amt gemäßregelt, wenn er seine Macht zur Behandlung der Eingaben missbraucht, z.B. die Berichte an die hohen Behörden verfälscht, die Weisungen der übergeordneten Behörden nicht befolgt, die Eingebenden schlägt oder ihre Eingabe unterdrückt, der oberen Regierung einen Besuch von einer ganzen Schar von Eingebenden verschweigt oder die Eingebenden als eine Bedrohung der sozialen Stabilität nicht aus der Innenstadt entfernt. Die Maßregelung erfolgt insbesondere dann, wenn wiederholt große Massen an Eingebenden aus dem Amtsbezirk des betreffen-

---

<sup>49</sup> FANG Zhongxin (范忠信), Rechtliches Nachdenken über das chinesische Eingabensystem (信访中国的法治忧患), <<http://www.aisixiang.com/data/37431.html>> eingesehen am 26.9.2017.

<sup>50</sup> Nach einer Statistik der zentralen Eingabenbehörde aus dem Jahr 2003 ist die Zahl der Eingaben bei dieser Behörde um 14% gestiegen, während die Zahl der Eingaben bei den Behörden auf der Stufe der Provinzen und der Städte jeweils nur um 0,1% und 0,3% zugenommen haben. Die Eingaben auf kommunaler Ebene sind sogar um 2,4% zurückgegangen. Die Zahl der Eingaben, welche von zentralen Staatsorganen aufgenommen wurden, ist hingegen um 46% gestiegen. Das bedeutet, dass die Eingebenden ihre Eingaben nicht mehr bei den Provinz-, Stadt- und Kreisstaatsorganen einreichen, sondern ihre Eingaben vermehrt an die zentralen Staatsorgane richten. Vgl. YU Jianrong (Fn. 6), S. 219.

<sup>51</sup> In der Praxis wird den Eingaben, die ordnungsmäßig eingereicht werden, fast keine Aufmerksamkeit geschenkt. Nur mit einem überzogenen Auftritt, z.B. unter Tränen, lauten Ausrufen, einem Kniefall oder sogar mit der Androhung des Suizids kann ein Eingebender die Aufmerksamkeit der Behörden auf sich lenken. Dadurch kann ein Kontrast zwischen der offiziellen marxistischen Ideologie und der Eingabe hervorgehoben und die Eingabe kann so zu einer medialen Sensation werden. Dadurch wird die Regierung unter Druck gesetzt und dazu gezwungen, der Forderung nachzugeben. Vgl. YU Jianrong (于建嵘), Regulierung von Opportunismus: das Dilemma des Eingabensystems und seine Wurzel (机会治理: 信访制度运行的困境及其根源), Xueshujiailiu (学术交流) 2015, Nr. 10, S. 83 ff. Dies bildet die Grundlage der Taktik vieler Eingebender: Großer Lärm bringt eine große Lösung, kleiner Lärm bringt nur eine kleine Lösung, ohne Lärm, findet sich keine Lösung.

den Beamten persönliche Besuche bei der Provinzregierung, dem Provinzparteikomitee oder direkt in Beijing vornehmen und dadurch starken Einfluss auf die soziale Stabilität und die gesellschaftliche Ordnung nehmen.<sup>52</sup> Deshalb wird die Beamtenlaufbahn eines jeden Beamten maßgeblich dadurch beeinflusst, ob Eingaben wiederholt, die zuständige Stufe übergehend und in radikaler Weise durch eine große Zahl an Eingebenden eingereicht werden.

Im Zeitraum von 2005 bis 2013 wurde eine Reihe von Statistiken erstellt, welche die Zahl der in Beijing persönlich eingereichten Eingaben aus verschiedenen Provinzen erfasste, die nicht bei der offiziell festgesetzten Empfangsstelle eingereicht wurden, sondern an einem dafür nicht bestimmten Ort, wie dem Wohnsitz eines hohen Beamten, dem Tian'anmen Platz in Beijing, ausländischen Botschaften oder anderen ausländischen Einrichtungen.<sup>53</sup> Entsprechend dieser Statistik wurden bereits früher in vielen Provinzen die Zahl der unzulässigen persönlichen Eingaben aus den verschiedenen Städten, Kreisen, Dörfern und Kleinstädten ermittelt.<sup>54</sup> Sofern eine Eingabe stattfindet, welche die rangniederen Stufen des staatlichen Systems überspringt oder durch eine große Schar von Menschen vorgebracht wird, würde die übergangene Regierung bei einer Prüfung durch die obere Regierung schlecht abschneiden.<sup>55</sup>

Es ist die Absicht der oberen Regierung, starken Druck auf die unteren Regierungsebenen auszuüben, um diese zur Bearbeitung der Eingaben zu zwingen, damit alle Eingebenden eine praktische Lösung vor Ort rechtzeitig erhalten und nicht nach Beijing reisen. So wird bezweckt, dass die Unzufriedenheit der Bevölkerung möglichst im Keim erstickt wird. Jedoch wird die lokale Regierung durch den Druck motiviert, alles zu unternehmen,

---

<sup>52</sup> Carl F. Minzner (Fn. 9), S. 152–156; YU Jianrong (于建嵘), Das Dilemma sowie der Ausweg des chinesischen Eingabensystems (中国信访制度的困境和出路), <<http://www.aisixiang.com/data/59333.html>> eingesehen am 26.9.2017. In Art. 7 EingO wird vorgeschrieben, dass die Volksregierungen aller Ebenen ein System zur Bearbeitung der Eingaben ausarbeiten und später perfektionieren müssen, in welchem die konkreten Verantwortungsbereiche der einzelnen Behörden abgesteckt sind. Derjenige Beamte, der seinen Pflichten im Amt nicht nachkommt oder diese verletzt, wird laut der entsprechend festgelegten Vorschrift zur Verantwortung gezogen und der Verstoß wird in seiner Akte vermerkt. Die Volksregierungen aller Ebenen sollen bei der Bewertung der Beamten die Leistungen berücksichtigen, welche sie im Rahmen des Eingabenwesens erbracht haben. Allerdings bildet Art. 7 für eine solche Bewertung, entgegen der Meinung von Xujun Gao/Jie Long (Fn. 11, S. 37.), keine Grundlage, da bei der Leistungsbewertung der Beamten nicht zwischen problematischen und unproblematischen Eingaben unterschieden wird.

<sup>53</sup> Vgl. YU Jianrong (Fn. 52); diesem Aufsatz zufolge wurden Eingebende, die ihre Eingaben in einer illegalen Weise kundtaten, aufgrund der gesetzlichen Vorschriften von der Polizei bis zu 15 Tage inhaftiert oder bis zu 4 Jahren in ein Arbeitslager deportiert. Im Jahr 2013 wurden die Deportationen abgeschafft. Durch die Abschaffung hat die Regierung ein rechtliches Zwangsmittel gegen die radikalen Eingebenden verloren. Manche lokalen Regierungen haben jedoch die Mafia in Beijing dazu angestiftet, die radikalen Eingebenden ihrer Freiheit zu berauben und so aus den Amtsbezirken zu entfernen.

<sup>54</sup> XIAO Tangbiao (肖唐镖), Der Wandel und die Reform der Eingabepolitik (信访政治的变迁及其改革), Jingjishihui tizhibijiao (经济社会体制比较) 2014, Nr. 1, S. 127.

<sup>55</sup> YANG Xiaojun (杨小军), Untersuchung zur Reform und zur Verbesserung der Verrechtlichung des Eingabensystems (信访法治化改革与完善研究), Zhongguo faxue (中国法学) 2013, Nr. 5, S. 23.

sei es rechtmäßig oder rechtswidrig, gewalttätig oder friedlich, damit der Eingebende nicht in die Provinzhauptstadt oder nach Beijing reist oder seine Eingabe nicht bei der oberen Regierung eingereicht wird.<sup>56</sup>

Aus der Sicht der lokalen Regierungen stellt es sich als einfacher dar, die problematischen Eingaben zu vertuschen, als tatsächlich den Problemen nachzugehen und diese zu lösen. Denn die niederrangigen Beamten hoffen, dass der oberen Regierung durch ihre langsame und verschleierte Arbeitsweise die problematischen Eingaben unbekannt bleiben. So werden Beamte grundsätzlich nach fünf Jahren Amtsdauer von einer Behörde in eine andere versetzt, an welcher sie sich dann nicht mehr mit der ursprünglichen Eingabe beschäftigen müssen, und die Eingabe bleibt zwar noch bei der Behörde, aber sie zu bearbeiten ist nicht mehr Aufgabe der inzwischen versetzten Beamten. Manchmal will die lokale Regierung ihre Fehler der übergeordneten Regierung gegenüber verschweigen. Dadurch versuchen die lokalen Regierungen derartige Eingaben vor der oberen Regierung zu verbergen. Hinzu kommt die Problematik, dass die lokalen Beamten nur ihren direkten regionalen Vorgesetzten gegenüber verantwortlich sind und daher nur deren quantitative Zielsetzungen realisieren. Die globalen Vorgaben aus Beijing finden häufig nur geringe Berücksichtigung.<sup>57</sup> Statt das Problem einer bestimmten Eingabe zu lösen, reduziert man lieber die Anzahl der Eingaben, um die Anordnung der übergeordneten Beamten zu befolgen.

Einige beispielhafte Methoden der Behörden, um die Eingebenden mundtot zu machen und sie davon abzuhalten, den Weg nach Beijing zu beschreiten, sind Bestechung, Freiheits- oder Eigentumsentzug,<sup>58</sup> häufig unter Zuhilfenahme mafïöser Strukturen.<sup>59</sup>

Auch wenn Eingaben unbedeutend oder grundlos sind, lassen sich manche Eingebenden von den skrupellosen Handlungen der Regierung verärgern und wollen angemessene Lösungen für ihre ursprüngliche Eingabenforderung nicht mehr annehmen. Wenn jemandem Eigentum oder Freiheit wegen der Eingabe entzogen werden, unterstützen häufig Verwandte den Eingebenden, sowohl bei der ursprünglichen Eingabenforderung, als

---

<sup>56</sup> Vgl. *YU Jianrong* (Fn. 6), S. 233; *Carl F. Minzner* (Fn. 9), S. 154–155.

<sup>57</sup> *Carl F. Minzner* (Fn. 9), S. 155.

<sup>58</sup> Der Freiheitsentzug ist nicht unbedingt rechtswidrig. Nach Art. 18, 20 EingO werden Gruppen von Eingebenden, die ihre Eingabe im Wege des persönlichen Besuchs einreichen wollen, dazu angehalten, weniger als fünf Vertreter für den Besuch auszuwählen. Dabei werden die Kosten der Vertreter unter allen Eingebenden aufgeteilt. Andererseits ist es den Eingebenden verboten, andere Bürger dazu anzustacheln oder sie mit materiellen Vorteilen zu verlocken, mit ihnen ihre Eingabe einzureichen und durchzusetzen. Hinzu kommt, dass es den Eingebenden verboten ist, im Umkreis der Büroräume von Staatsbehörden und auf öffentlichen Plätzen rechtswidrige Ansammlungen zu bilden. Deshalb kann die Regierung leicht einen rechtlichen Grund finden, die Eingebenden, wenn sie in großen Scharen auftreten, rechtmäßig zu verfolgen und zu bestrafen. Vgl. *YU Jianrong* (Fn. 6), S. 230 ff.

<sup>59</sup> Laut der Statistik von *YU Jianrong* aus dem Jahr 2007 sind von den nach Beijing kommenden Eingebenden 63,9% wegen ihrer Eingaben bereits in Haft genommen worden und 18,8% bestraft worden. Durch seine Studie vor Ort bestätigte er auch die Bestechungsversuche der Regierung. Vgl. *YU Jianrong* (Fn. 52).

auch bei der Forderung, den Verantwortlichen der lokalen Regierung zur Rechenschaft zu ziehen. Wenn die Eingaben nicht zeitnah erfüllt werden, werden nicht nur noch mehr Leute mobilisiert, um die Forderung durchzusetzen, sondern auch gezielt versucht, die Aufmerksamkeit der hohen Beamten zu erregen. Dadurch erhoffen sie sich, eine schnelle Lösung ihres Problems zu erhalten und das Risiko zu vermindern, von der unteren Regierung unterdrückt zu werden.<sup>60</sup> Allerdings werden die lokalen Regierungen gerade von den hohen Beamten dazu angetrieben, gegen solche Eingebende strikte Maßnahmen zu ergreifen, um das Problem zu beseitigen.<sup>61</sup> Infolgedessen wird aber der Konflikt meistens weiter verschärft und sein Ausmaß vergrößert.

Mit dem Eingabensystem erhoffen sich die oberen Regierungen, bürokratische Barrieren zu überwinden, um die echten Verhältnisse in der Gesellschaft kennenzulernen und die unteren Regierungen zu überwachen.<sup>62</sup> Die Realität zeigt aber, dass die zentrale Regierung aus Sorge um die Stabilität der gesellschaftlichen Ordnung die rechtswidrigen Maßnahmen gegen die Eingebenden billigend in Kauf nimmt. Das Parteizentralkomitee und der Staatsrat haben versucht, einen Unterschied zwischen der zentralen Regierung und ihren lokalen Vertretern zu machen, um die Lage zu entschärfen: Denn auch wenn die unteren Regierungen in der Bevölkerung nicht angesehen sind, genießt doch die zentrale Regierung das Vertrauen der Bevölkerung. Wenn die Eingebenden allerdings auch in Beijing ihre Forderungen nicht durchsetzen können, beginnen sie gegenüber dem ganzen politischen System und auch der zentralen Regierung feindselig gesinnt zu sein. Der immense Druck, den die zentrale Regierung auf die unteren Regierungen ausübt, fällt daher letztlich auf die zentrale Regierung zurück.<sup>63</sup> Daher ist es eine große Herausforderung für die zentrale Regierung, die politische Stabilität zu erhalten, wenn der Radikalismus und die Ablehnung der Regierung zunimmt.<sup>64</sup>

---

<sup>60</sup> Vgl. *Carl F. Minzner* (Fn. 9), S. 144, 156–157; *Matthew Bruckner* (Fn. 15), S. 100–101.

<sup>61</sup> Wörtlich: “Xinfang responsibility systems encourage local officials to expend greater resources repressing collective petitions in order to protect their own job.” Ähnliches passierte bereits in der Qing Dynastie. Vgl. *Carl F. Minzner* (Fn. 9), S. 114, 173.

<sup>62</sup> Parallelen hierzu fanden sich in der Qing Dynastie. Vgl. *Carl F. Minzner* (Fn. 9), S. 114.

<sup>63</sup> Vgl. *YU Jianrong* (Fn. 51), S. 83 ff.

<sup>64</sup> Laut der Statistik von *YU Jianrong* aus dem Jahr 2007 mussten Eingebende durchschnittlich 14,63 Male nach Beijing kommen und dort 3,65 verschiedene Behörden aufsuchen, um erhört zu werden. Der Aufenthalt, bei dem die Eingebenden in Beijing auf eine Problemlösung warteten, dauerte dabei durchschnittlich 292,07 Tage. Manche Eingebende kämpfen in Beijing sogar jahrelang für ihre Eingabe. Diejenigen, die solch eine Qual auf sich nehmen, leben unter sehr schlechte Lebensumständen in Beijing. Fast die Hälfte aller nach Beijing gereisten Eingebenden äußern, dass sie sich aus Furcht vor der unteren Regierung nicht trauen, zurückzureisen. Aufgrund ihres Misstrauens gegenüber lokalen Regierungen können einige Eingebende die Entscheidungen über ihr Eingabe nicht akzeptieren. Daher geben rund 60% der nach Beijing Reisenden an, dass sie sogar unter Einsatz ihres Lebens darum kämpfen wollen, dass ihre Eingabe Erfolg hat. Vgl. *YU Jianrong* (Fn. 52).



Manche Eingebende erkennen den Schwachpunkt der unteren Regierungen, dass diese sich wegen des Eingaben-Verantwortungssystems vor den persönlichen Eingaben in der Provinzhauptstadt oder in Beijing fürchten. Deshalb versuchen diese Eingebenden, Druck auf die unteren Regierungen auszuüben, indem sie androhen, sogar ihre grundlosen Eingaben vor den hohen Beamten vorzutragen und dadurch die unteren Regierungen zur Verantwortung für die unerlaubten Eingaben ziehen zu lassen. Solche Eingebende sind meist sehr erfahren und mit den Schwächen des Eingabensystems vertraut. Aus großer Furcht vor diesen Eingebenden gewähren die unteren Regierungen ihnen finanzielle Vorteile, damit diese ihre Forderung zurückziehen.<sup>65</sup> Dadurch handeln einige Eingebende einen Vergleich mit der Regierung aus, auch wenn es ihrer Eingabe an einer rechtlichen Grundlage mangelt. Diese Vorgehensweise geht manchmal allerdings zu Lasten der rechtmäßigen Verwaltungsentscheidungen. Diesem unrechtmäßigen Vorbild eifern immer mehr Eingebende nach, weshalb sie immer häufiger nach Beijing oder in eine Provinzhauptstadt reisen, um dort von den hohen Beamten erhört zu werden, oder sie üben erpresserischen Druck auf die lokale Regierung aus, um ihre Eingabe durchzusetzen.

Im Laufe der Zeit haben sich einige Bürger mit der Problematik des Eingabensystems vertraut gemacht, Strategien für eine erfolgreiche Eingabe identifiziert und im Anschluss daran einen Beruf daraus gemacht, Eingaben einzureichen und durchzusetzen. Sie versuchen, anderen bei der Durchsetzung ihrer Eingaben zu helfen und aufgrund ihres überlegenen Fachwissens Druck auf die Regierung auszuüben, damit die Eingaben tatsächlich Erfolg haben. Diese fachlich versierten Vertreter bieten ihre Beratung allerdings nur gegen Bezahlung an.<sup>66</sup>

Alles in allem wird deutlich, dass die Schwächen innerhalb des Eingabensystems, die Massen an Eingaben sowie die Probleme innerhalb des chinesischen Staatsaufbaus gegenseitig einen sich bedingenden Kreislauf bilden, der nicht nur einer Bewältigung der Eingaben entgegensteht, sondern auch eine Krise für die Rechtsstaatlichkeit Chinas bedeutet.

---

<sup>65</sup> Vgl. *CHEN Baifeng* (Fn. 35), S. 28. Es wird auch bemerkt: “Sophisticated petitioners attempt to dress up their petitions according to the game rules and thereby achieve a favorable response. To the extent sophisticated petitioners are successful and divert resources from petitions the government desires to resolve to their own petitions, these petitioners are diminishing the usefulness of the xinfang system to the government.” *Matthew Bruckner* (Fn. 15), S. 95.

<sup>66</sup> Vgl. *YU Jianrong* (Fn. 51), S. 83. Auch hier finden sich Parallelen zur Qing Dynastie, vgl. *Carl F. Minzner* (Fn. 9), S. 114.

## 5. Ausblick

Um die dargestellte Krise zu überwinden, wurde im Jahr 2014 vom Allgemeinen Büro des Zentralkomitees und vom Allgemeinen Büro des Staatsrats eine Richtlinie erlassen, um die Problematik der massenhaften Eingaben der Bürger einzudämmen (关于创新群众工作方法解决信访突出问题的意见). Darin wird gefordert, dass die Effizienz und Qualität der Arbeit der lokalen Beamten nicht mehr anhand der Zahl der Eingaben gemessen werden soll. Kurz davor ist im Jahr 2013 das Ranking nach der Anzahl der Eingaben aus verschiedenen Provinzen abgeschafft worden, und deren Anzahl ist nur noch der entsprechenden Provinz mitzuteilen.

In der Diskussion darüber, inwieweit das Eingabensystem reformiert werden muss, lassen sich drei große Ansichten unterscheiden:<sup>67</sup>

(1) Viele mit Eingaben befasste Beamten in den Behörden und manche Gelehrte fordern, dass die Befugnisse der Eingabenbehörden gestärkt werden sollen, damit sie die Eingaben direkt bearbeiten und entscheiden können. Außerdem sollen sie die Möglichkeit erhalten, die verantwortlichen Beamten zur Rechenschaft zu ziehen. Es wird jedoch eingewandt, dass eine Eingabenbehörde als ein Adressat eines Ausnahmerechtsbehelfs über keine materiellrechtlichen Befugnisse zur Überprüfung, Aufhebung und Veränderung einer juristischen oder politischen Entscheidung verfügen können soll. Wäre dies der Fall, dann würde jede Eingabenbehörde zu einer Super-Revisionsinstanz und einem regulären Adressaten bei rechtlichen Problemen hochgestuft. Mit der Verstärkung der Befugnisse der Eingabenbehörden würden immer mehr Eingaben eingereicht, deren Masse sie ohnehin schon nicht bewältigen können und sollten. Gleichzeitig würden die anderen Rechtsbehelfe der Bürger leerlaufen.<sup>68</sup>

(2) Andere sehr kritische Gelehrte behaupten sogar, dass das Eingabensystem mit seiner Verwandtschaft zur Herrschaft des Menschen die Autorität der Gerichte bedrohe und die Unterwürfigkeit der Bevölkerung fördere. Als ein Hemmnis beim Aufbau der Rechtsstaatlichkeit, müsse das Eingabensystem abgeschafft werden. Würden die Eingabenbehörden tatsächlich beseitigt, ohne dass die anderen Behörden mit ähnlichen Aufgaben betraut werden, würde der Bevölkerung allerdings ein wichtiger Weg zur Artikulation ihrer Inter-

---

<sup>67</sup> Zum Folgenden vgl. *YU Jianrong* (Fn. 52); *LI Dong* (李栋), Die Reform des Eingabensystems und einheitliche Gesetzgebung dafür (信访制度改革与统一信访法的制定), *Faxue* (法学) 2014, Nr. 12, S. 23 ff.

<sup>68</sup> *BAN Wenzhan* (班文站), Die Funktion zur Rechtsabhilfe des Eingabensystems und die Analyse ihrer Effektivität (我国信访制度的权利救济功能及其有效性分析), *Zhengfa luntan* (政法论坛) 2010, Nr. 2, S. 147.

essen versperrt. Außerdem wären die Auswirkungen in Bezug auf die soziale Stabilität der Gesellschaft unvorhersehbar.

(3) In vielen Gesellschaften ist ein solcher außerordentlicher Rechtsbehelf fest verankert. In Deutschland wird dies anhand des Petitionsrechts deutlich, welches in Art. 17 des Grundgesetzes garantiert ist. Deshalb sollte der dritten Meinung gefolgt werden, welche das Eingabensystem aus dem Blickwinkel der politischen Modernisierung zu reformieren versucht. Dazu müssen als erstes die Unabhängigkeit und die Autorität der Volksgerichte hergestellt werden, damit die Bürger vorwiegend durch sie ihre Rechte verfolgen. Als zweites müssen die Eingabenbehörden in den Volkskongress integriert werden und die Abgeordneten sollten sodann die Eingaben untersuchen. Aufgrund der daraus resultierenden Informationen sollten die Abgeordneten bei den rechtswidrig handelnden Staatsorganen intervenieren und, wenn nötig, sogar die nicht redlichen Beamten abberufen.

Diese Reform hinsichtlich des Volkskongresses und der Eingabenbehörden ist von einer großen politischen Reform abhängig. Eine derartige Reform ist jedoch noch nicht abzusehen. Eine neue Justizreform ist allerdings bereits eingeleitet worden, welche einen vielversprechenden Weg ebnet für die eben geforderte Reform.

So hat im Jahr 2014 eine Änderung des Verwaltungsprozessgesetzes den Anwendungsbereich der Verwaltungsklage erweitert und die Entscheidungsmacht der Gerichte vergrößert. Wenn eine Behörde die Vollstreckung eines Urteils unterlässt, wird der Chef dieser Behörde mit einer Geld- oder Haftstrafe bestraft. Zusätzlich wird bei einer Klage gegen eine im Widerspruchverfahren aufrechterhaltene Entscheidung nicht nur die ursprüngliche Entscheidung angegriffen, sondern auch das Ergebnis des Widerspruchverfahrens. Dies soll gewährleisten, dass die Behörde, welche sich mit dem Widerspruch befasst, nicht vorschnell die ursprüngliche Entscheidung aufrechterhält.

Eine weitere wichtige Änderung durch diese Reform betrifft die Zuständigkeitsverteilung der Gerichte. Danach wird eine Klage gegen eine Regierung auf Kreisebene nicht mehr von einem Volksgericht auf dieser Ebene entschieden, sondern von einem Volksgericht eine Instanz darüber. Im Fall einer Klage gegen eine Regierung auf Kreisebene ist dies das Volksgericht der Stadt. Damit soll erreicht werden, dass der Eingriff seitens der lokalen Regierung in die Entscheidungsfindung des Verwaltungsgerichts vermindert wird, da die lokale Regierung mit den hohen Gerichten gewöhnlich nur lose Verbindungen hat. Deshalb wären die untergeordneten Regierungen nur selten in der Lage, dem Gericht eine Lösung der Streitigkeit vorzugeben. Im Februar 2015 hat die KPC eine Vorschrift erlassen, welche den Rahmen und die Stellung der Justiz festgelegt hat (领导干部干预司法活动、插手具体案件的处理的记录、通报和责任追究规定). Dadurch wird die unabhängige

Stellung der Justiz gestärkt. Das Gesetz zum Widerspruchsverfahren soll auch in Kürze geändert werden. Dadurch ist zu erwarten, dass das Verfahren künftig einen effektiveren Rechtsbehelf darstellen wird.

Im Jahr 2015 hat der Staatsrat die Einführung eines Eingabengesetzes als ein „Forschungsprojekt“ in seinen Arbeitsplan aufgenommen. Das heißt, dass ein neues Gesetz bezüglich der Eingaben vom Nationalen Volkskongress oder seinem Ständigen Ausschuss beschlossen werden wird. Ein solches Gesetz soll eine Koordination der Behörden im Eingabensystem erzeugen. Außerdem sollten alle Stellen für Eingaben auf einer Regierungsstufe vereinigt werden, um die Abwälzung der Verantwortung für eine Eingabe zu vermeiden und es den Eingebenden zu ermöglichen, sich nur an eine Behörde zu wenden.

Gleichzeitig müssen der Ermessensspielraum und die Machtbefugnisse der einzelnen Behörden in Bezug auf problematische Eingaben neu definiert werden. Die bisher weit verbreitete Praxis, eine Eingabe einfach an eine andere Behörde zu verschieben, darf nicht beibehalten werden. Daher muss es einer Eingabenbehörde erlaubt werden, einer Eingabe bezüglich einer rechtswidrigen Handlung von einer unteren Regierung tatsächlich nachzugehen und eine Lösung für das entsprechende Problem zu finden. Sofern ein Ergebnis erarbeitet wird, muss dieses an die untere Regierung weitergeleitet werden. Diese soll sich daraufhin um die Behebung des Problems kümmern. Sofern die untere Regierung nicht aktiv wird, muss es der Eingabenbehörde erlaubt sein, eine Untersuchung gegen den unteren Regierungsleiter einzuleiten.

Bei einer zwar moralisch, aber rechtlich nicht gerechtfertigten Eingabe, die in einer Umbruchszeit wie dieser nicht selten auftritt, ist die Eingabenbehörde dazu angehalten, zwischen der unteren Regierung und den Eingebenden einen Vergleich zu bewirken. Solche Vergleiche kommen zwar in der Praxis vor, sie sind aber noch nicht gesetzlich anerkannt. Vor dem Hintergrund dieser Justizreform muss das Verhältnis zwischen dem Eingabensystem und den anderen formalen Rechtsbehelfen der Bürger noch genau festgesetzt werden. Bis zur Verabschiedung des Gesetzes wird es allerdings noch einige Jahre dauern.

**Previously published in the *Frankfurt Working Papers on East Asia Series***

- No. 1 / 2009 Holger Warnk  
Searching for Seeds to Rest in Libraries: European Collecting Habits towards Malay Books and Manuscripts in the Nineteenth Century
- No. 2 / 2009 Cornelia Storz  
The emergence of new industries between path dependency and path plasticity: The case of Japan's software and biotechnology industry
- No. 3 / 2011 Susanne Rühle  
A different Capitalism? Guanxi-Capitalism and the Importance of Family in Modern China
- No. 4 / 2011 Cornelia Storz and Werner Pascha  
Japan's silver market: Creating a new industry under uncertainty
- No. 5 / 2011 Thomas Feldhoff  
Japan's Quest for Energy Security: Risks and Opportunities in a Changing Geopolitical Landscape
- No. 6 / 2011 Daniela Lackner and Susan McEwen-Fial  
From Resource Advantage to Economic Superiority: Development and Implications of China's Rare Earth Policy
- No. 7/ 2013 Heike Holbig  
Regionen als Prozesse  
Asienbezogene Area Studies an den Schnittstellen kultur- und sozialwissenschaftlicher Selbstreflexion
- No. 8/ 2013 Marlen Heislitz  
» Begrünung der Betonwüste «  
Institutionelle und private Strategien des Urban Gardenings in der Metropole Tōkyō
- No. 9/ 2014 Bengt Schwemann  
Japans Beitritt zum Haager Übereinkommen über die zivilrechtlichen Aspekte internationaler Kindesentführung

No. 10/ 2016 Jean-Baptiste Pettier

Who is the Weak?

A Critical Examination of the Construction of 'Weak' and 'Strong' Interests  
From the Case of Dog Protection in Chinese Society