

Thomas METZGER: *The Internal Organization of Ch'ing Bureaucracy. Legal, Normative, and Communication Aspects*. Harvard Studies in East Asian Law 7. Harvard University Press, Cambridge, Massachusetts, 1973. X + 469 pp.

Im Gegensatz zu den meisten Arbeiten zum traditionellen chinesischen Recht, ist diese Arbeit nicht auf Strafrecht beschränkt, sondern berücksichtigt den weiten Rahmen des Verwaltungsrechts. M. stellt in einer Anmerkung auf S. 170 fest: „... nearly all scholarly interest in traditional Chinese law has been restricted to the penal law. As a result there has been a neglect not only of the substantive and normative character of administrative law and of the somewhat intermediate category of the law of the administrative punishment of officials but also of the fact that penal law was one part of a broader institutional framework with several unifying characteristics“. Es ist in der Tat zu wenig bemerkt worden, daß auch der Qing-Codex in dem Sinne Verwaltungsrecht war, als er das „Verwaltungshandbuch“ eines der sechs Ämter, des Xingbu (des Amtes für die Strafen) gewesen ist und daher nicht nur als *da-qing lü-li*, sondern auch als *xing-bu lü-li* bezeichnet worden ist.

Thema der vorliegenden Arbeit sind demgegenüber einige organisatorische Aspekte der chinesischen Bürokratie während der Qing-Dynastie: die politische Kultur der Bürokraten, die Rechtssetzung und die Kommunikation der Vorschriften innerhalb der Bürokratie, schließlich die Beamten-Disziplingesetze als negativem Kontrollinstrument. Diese Gesichtspunkte betreffen das Innenleben der Verwaltung – die Bedingungen der Kooperation innerhalb der Beamtenschaft sowie zwischen dieser und dem Kaiser, weniger die Außenwirkung der Verwaltungstätigkeit –, so daß M. sie als „internal“ bezeichnet. Sie sind weniger als solche von Interesse, sondern als Bedingungen für die Effizienz der primären, d. i. den externen, Funktionen der Bürokratie, wie Steuererhebung, Wahrung von Sicherheit und Ordnung. Diesbezügliche Effizienz ist wiederum ein wesentlicher Aspekt von Macht, so daß letztlich Aussagen über die interne Bürokratie solche über staatliche Macht implizieren. Die Rolle des Rechts erscheint hier als Verwaltungsstruktur, wohingegen bisher – wie gesagt – „virtually all other studies of Chinese law have focused on law as part of the primary task of adjudication...“ (S. 8).

M. beschreibt Qing Bürokratie als Ausdruck eines „close contest between functional and dysfunctional forces“ (S. 3), was in dieser Allgemeinheit gewiß kein Spezifikum gerade der Qing Bürokratie ist. M. verbalisiert seine wissenschaftstheoretische Annäherung als dem „Weberian wing of modern social and political thought“ (S. 4) und der Systemtheorie T. Parsons verpflichtet und kritisiert die in anderen Arbeiten zur Qing Verwaltung realisierten „approaches“ als allzu einseitig auf disfunktionale Aspekte – wie Korruption, Partikularismus, „konfuzianische Autokratie“ u. a. – orientiert. Verf. schließt die Einleitung mit einem Hinweis auf seine Quellen: neben Rechtskomplikationen (insbesondere verschiedene Ausgaben des *da-qing huidan* und des *lü-li*), „which represent the less dynamic aspects of administration“, die von dem Nankinger Generalgouverneur Tao Zhu<sup>[1]</sup> (1779–1839)<sup>1</sup> zwischen 1831 und 1834 verfaßten Eingaben, „sources reflecting the more dynamic executive process“. Zweifeln bezüglich des Aussagewertes dieser Dokumente zur Frage der tatsächlichen Situation („behaviorial situation“) innerhalb der Bürokratie begegnet M. mit dem Hinweis, daß die Fülle des Materials<sup>2</sup> eine Verdichtung der konkreten historischen Lage (durch Wiederholungen, Querverweise u. a.) mit sich bringe, wenn er auch einräumt, „that much reality was outside the written sources“ (S. 18). Doch darin manifestiert sich die Begrenzung des Historikers generell.

Im ersten Kapitel befaßt sich M. mit dem normativen Hintergrund der Rechtssetzung. Unter „law or rule making“ versteht er „the making and excising of precedents and laws“ (S. 21). Im Gegensatz zu vielfach geäußerten Ansichten (M. wendet sich insofern besonders gegen Balazs), welche die „Traditionalität und Immobilität“ des chinesischen Staates im allgemeinen und des Qing Staates im besonderen betonen, erkennt M. auch ein gewisses Maß an Flexibilität der rechtssetzenden Verwaltung. Der „normative Hintergrund“ der Rechtssetzung besteht für M. in den Geboten der chinesischen Staatsideologie einer festgefühten, unwandelbaren Ordnung einerseits und den parallelen Geboten bezüglich der institutionellen Anpassung an veränderte Umstände andererseits. Law making hatte die Widersprüchlichkeit beider Gebotskomplexe zu berücksichtigen. M. verifiziert seine These, daß Flexibilität nicht als notwendiges Übel, sondern als moralische Verpflichtung begriffen wurde („Ch'ing officials had a strong feeling that frequent criticism and changes of the state's procedures were right and meaningful“, S. 23). Letzte Grundlagen dieser Haltung sieht Verf. in den klassischen Konzepten von *bian*<sup>[2]</sup> (transformieren) und *wei-xin*<sup>[3]</sup> (reformieren) und in Dong Zhong-shus *gai-zhi*<sup>[4]</sup> (Änderung der Institutionen), die aber sämtlich im Zusammenhang mit den gleichzeitigen Konzepten der Kontinuität und Unwandelbarkeit („Rechtssicherheit“) der gesellschaftlich-politischen Ordnung (*ben*<sup>[5]</sup> im Gegensatz zu *wei*<sup>[6]</sup>), „expressed as a desire for a fixed order underlying the flux of routine administration“ (S. 34) zu sehen sind. M. zeigt, daß aber auch die Vorstellung von „fixity“ (*ding-zhi*<sup>[7]</sup>) keinesfalls Änderungen ausschloß, ja im Gegenteil implizieren konnte. Das Konzept von *li*<sup>[8]</sup> (selbsttätiges Bemühen) repräsentierte nach M. „a pervasive bureaucratic value“ (S. 48) und manifestierte sich als ein moralischer Imperativ der Beamtenschaft. Von hier konnten institutionelle Änderungen zur Anpassung an neue Gegebenheiten (*biantong*<sup>[9]</sup>) zur Amtspflicht werden; selbst die ur-legalistische (Lord Shang) Dynamik des *bianfa*<sup>[10]</sup> „was far from taboo“ (S. 53). Solche Anpassungen wurden als Stärkung der Grundordnung durch aktives Handeln (*you shou you wei*<sup>[11]</sup>) definiert, und rigides Festhalten am Überlieferten – also mangelnden Flexibilität – als *yin xün*<sup>[12]</sup> (alter Praxis folgend, ohne Interesse an Verbesserungen) kritisiert. So war der Respekt für die Tradition „complemented by respect for ingenious and novel politics“ (S. 57). Gewichtige (also nicht nur routinemäßige Verbesserungen mußten ihre Legitimation in ausdrücklicher Bezugnahme auf das Hergebrachte in den klassischen Texten oder den Annalen (und anderen Präzedenzen) fundieren. Formeln wie *yi guzhun jin* (taking the Standards of the past to regulate the present) und *zhun jin zhuo gu*<sup>[14]</sup> (draw your standards from the needs of the present while taking carefully into account the models for the past) verbalisierten diese Legitimationsrelation in unterschiedlicher Priorität. Dadurch und durch das Medium der *li*<sup>[16]</sup> wurde die Theorie der „geschlossenen Kodifikation“ (*cheng shu*<sup>[17]</sup>) (unserer alten Kodifikationstheorie vergleichbar) in der Praxis revidiert. Es waren also derart spezifische Gesetzgebungsformen, welche die Widersprüchlichkeit der beiden Gebotskomplexe aufzulösen suchten. So ergab sich Flexibilität innerhalb eines Systems, dessen Grenzen jedenfalls (wie die aller Systeme) starr waren.

Im zweiten Kapitel behandelt M. zwei Aspekte der Voraussetzungen der Wirksamkeit von Rechtssetzungen: inhaltliche Präzision und Kompilation sowie Distribution (Publikation) der Rechtssetzungen. Bezüglich des Aspekts der inhaltlichen Klarheit zitiert M. zahlreiche Stellen in den Quellen, in denen auf die Bedeutung klarer sprachlicher Formulierung und visueller Übersichtlichkeit der Textanordnung hingewiesen wird. Weitere Kriterien der Klarheit sind Vollständigkeit der Rechtsquellen in einer Sammlung sowie Vermeidung von Überschneidungen. M. zeichnet so ein Bild einer im ganzen fortgeschrittenen Rechtssetzungstechnik, die eine Fachsprache implizierte „allowing little room for

misunderstanding“ (S. 105). Diese Sprache sei in der Qing-Zeit (nicht immer so während früherer Perioden) direkt, praktisch und sachbezogen gewesen. M. führt zahlreiche Beispiele aus der Vielfalt der Verwaltungspraxis an und kommt zu dem Schluß, daß „clarity of expression was by far the rule, not the exception“ (S. 129). Den Prozeß der Kompilation beschreibt M. an Hand vieler Beispiele von der Ernennung einer Herausgebergruppe über das Problem der Projektfinanzierung bis zur Bestätigung des Endprodukts durch den Kaiser sowie Druck, Verteilung und Verarbeitung der neuen Materialien durch die Beamten. Im ganzen konstatiert M. „a huge gap between publication and the bureaucracy's Output of cases“ (S. 163). Die hierin liegende Limitierung gedruckter Kompilationen habe den Informationsfluß innerhalb der Bürokratie stark behindert.

Das dritte Kapitel widmet Verf. der formalen Struktur des Rechtssetzungsverfahrens. M. definiert „law-making“ sehr weit „as all those formal processes by which the laws or precedents of the State were established or excised“ (S. 167). Verf. unterteilt den staatlichen Rechtssetzungsprozeß in originäre (Übernahme von Rechtssetzungen der vorausgegangenen Dynastie; alle kaiserliche Erlasse, denen Rechtscharakter, d.h. der Charakter genereller Normierung zukam; auf der Zuständigkeit von Beamten beruhende Erlasse genereller Natur) und abgeleitete Rechtssetzung, worunter solche kaiserliche Erlasse begriffen werden, durch die bestimmten Normen oder Präzedenzen gegenüber anderen ein höherer Rang eingeräumt wird. Im folgenden erläutert M. die seiner Meinung nach wesentlichen Merkmale dieses Rechtssetzungssystems und einige Aspekte der chinesischen Rechtsquellenlehre: weitgehende Identität von Exekutive und Rechtssetzung, d.h. Rechtssetzung gerade durch Exekutivvorgänge; Uniformität der Rechtssetzung, d.h. der Rechtssetzungsvorgang gestaltet sich bei allen Rechtsgebieten ähnlich; die komplexe Beziehung dieses Rechtssetzungssystems zur Publikationspraxis; die formalen Kategorien von „Regelungen und Vorschriften“ und „Präzedenzen“ (*li*<sup>16]</sup>) und die unterschiedliche Bindungsintensivität von „administrative precedents“ und solchen „in the field of sanction specification“ (S. 187), also der strafrechtlicher Natur. M. zeigt, daß der Umgang mit Präzedenzen derart geschah, daß ein Verwaltungsproblem im Rahmen der Rechtssätze gemäß praktischer Erwägungen gelöst wurde und dann Präzedenzen zur Legitimation gesucht wurden, um den Fall „in die richtige Form“ zu bringen. Im weiteren erläutert M. den Kategorisierungsprozeß, durch den die verschiedenen „executive commands“ zu „regulations“ oder „precedents“ wurden. Dies impliziert eine Hierarchie der Rechtsquellen, die, wenn auch häufig in ihrer Begrifflichkeit ambivalent und in ihrer sachlichen Geschiedenheit unklar, die Vielfalt der Verwaltungsaufgaben strukturierte. In substantieller Hinsicht läßt sich das Recht der Qing (wenigstens für die spätere Zeit) nach M. in drei Kategorien einteilen: Strafrecht, Verwaltungsstrafrecht (Beamtendisziplinarrecht) und Verwaltungsrecht. An Hand der aufeinanderfolgenden Ausgaben des Da-Qing Huidan beobachtet Verf. eine wachsende Tendenz zur Kodifikation des wirklich geltenden Rechts unter Eliminierung allen bloß historischen Inhalts, was den rein verwaltungstechnischen Wert der Sammlung steigerte.

Im abschließenden vierten Kapitel konzentriert sich M. auf einen Zweig dieses Qing-Rechts, auf das Disziplinarrecht für Zivilbeamte als „the main System of negative sanctions used by the Ch'ing bureaucracy to control the Performance of civil officials“ (S. 235). M. untersucht die Mechanismen der *chu-fen ze-li*<sup>17]</sup> (regulations on administrative punishment) genannten Bücher oder Kapitel unter historischem Gesichtspunkt („connected to Chou Legalism“, S. 247, und von den Konfuzianern im Kern rezipiert) und umschreibt ihren normativen und verwaltungstechnischen Gehalt. Entgegen anderer Auf-

fassung zeigt M., daß die Qing-Zeit sehr wohl einen Unterschied machte zwischen Verwaltungs- und Kriminalstrafe, mit klarer terminologischer Trennung (hier gibt es jedoch Unstimmigkeiten in Metzgers Darlegungen) und unterschiedlicher Voraussetzung des subjektiven Tatbestandes (Absicht als unterscheidendes Kriterium). Der normative Gehalt ist außerdem gekennzeichnet durch einen weiten Begriff der Verantwortlichkeit sowie durch die (schwankenden) Grundsätze der Milde (Wiederanstellung nach Bestrafung, jedenfalls bei leichteren Vergehen; pekuniäre Ablösungen u. a.) und der universellen, d. h. nicht statusbezogenen, Anwendung (dies im Unterschied zu anderen traditionellen chinesischen Gesetzen, die bei ihrer Anwendung den Status des Rechtsverletzers berücksichtigten). Diese Instrumente wurden unter dem Gesichtspunkt bürokratischer Effizienz immer wieder in Frage gestellt, und das richtige Verhältnis zwischen der Nutzung der Fähigkeiten der Beamten und den Kontroll- und Sanktionsmitteln ständig evaluiert. Schließlich erläutert M. – wieder an Hand mannigfaltiger Quellenhinweise und Textstellen – die Bürokratie, durch welche die Disziplinarregeln angewendet wurden, die Publikation der entsprechenden Rechtsquellen und das Verfahren der Anwendung der Disziplinarbestimmungen. Besonders instruktiv ist insoweit die minutiöse Schilderung konkreter Fälle von Beamtenanklagen unter Beteiligung von Tao Zhu.

Metzgers Buch bietet einen Reichtum an Quellenerschließung, an methodischer Präsentation und an Einsichten in die traditionelle chinesische Rechts- und Verwaltungspraxis und der zugrundeliegenden Theorie. Wenn Verf. abschließend auch die Meinung vertritt, daß „we may doubt that Ch'ing bureaucracy has left us a legacy of norms and experiences from which the statesman of today can learn“ (S. 417), so sind die Einsichten, die sich von hier aus für die chinesische Gegenwart gewinnen lassen, doch höchst beeindruckend und anregend. Die Polarität von Amateurismus und Spezialistentum, von Legalismus und Moralismus, von Handelsgebot und Handelsverbot (vgl. S. 65ff.) manifestiert sich in unseren Tagen auf eine bis in die Formulierungen hinein ähnliche Weise. Dasselbe gilt für die damals wie heute als ambivalent begriffene Funktion des Rechts (als machtbegrenzend und machtintensivierend); hier bietet M. eine faszinierende Darstellung bezüglich der kaiserlichen Bindung an das Recht (S. 158ff.), die ungemein aktuell anmutet. Von daher ist M. zuzustimmen, daß „with a better understanding of the Ch'ing bureaucracy's organizational capabilities, we will better be able to explain ... their heritage of organizational habits with which China responded to the challenges of modernization“ (S. 417). Aus solcher historischen Tiefenschau wird dann für die Gegenwart deutlich, daß die Diskussion um die probaten Mittel für gesellschaftlichen Wandel und Modernisierung nicht einfach mit dem Sturz der sog. „Viererbande“ erledigt ist und nun gleichsam eindimensional-linear verlaufen wird. Besonders wertvoll sind auch Metzgers Ausführungen zur Verwendung von rechts- und verwaltungsspezifischer Terminologie. Das Werk kann als Handbuch für die Terminologie der verschiedenen Dokumente (Eingaben, Rechtsquellen, kaiserliche Appellationsfälle etc.) benutzt werden. Dabei beschränkt sich M. nicht auf eigentlichen Qing Sprachgebrauch, sondern bietet häufig einen entwicklungsgeschichtlichen Abriß der Begriffe.

Wenn M. auch am Ende seines Buches zusammenfassend feststellt, daß „it seems clear that we are only on the threshold of understanding Ch'ing political culture and its role in the process of modernization“ (S. 414), so zeugt seine Arbeit doch von dem hohen Stand amerikanischer Sinologie und von dem Maßstab, an dem weitere Forschungen zukünftig zu messen sein werden.

- 1 Biographie bei A.W. HUMMEL, Hrsg., *Eminent Chinese of the Ch'ing Period*, Washington D.C., 1943, Bd. I, S.282.
- 2 Später verdeutlicht M. den Umfang seines Materials. Es handelt sich um 275 von Tao Zhu allein oder mit einem anderen Beamten gemeinsam verfaßte Stücke (Eingaben und Nachschriften zu Eingaben, denen häufig die kaiserliche Antwort beigegeben war), die zusammen einen Korpus von rund 1000 (chinesischen) Seiten darstellen, zu dessen Qualität M. ausführt: „... these items, dealing extensively with all sorts of administrative issues and crowded into such a small period of time (averaging about one every five days), gives us a rounded picture of T'ao Chu's day-by-day administrative activities and ideas in 1831–1834“ (S.25). Weiteres Material ist insbesondere dem *Huang-chao jing-shi wen-bian*<sup>[19]</sup> von 1827 entnommen.

Robert Heuser (Osaka)