

CHINA UND DAS VÖLKERRECHT:

21 JAHRE VERTRAGSPRAXIS

Von OSKAR WEGGEL

Die bekannte Formulierung Rudolf Sohms, daß das Kirchenrecht ein Widerspruch in sich selbst sei, da ja Recht als Ausdruck der Institutionalisierung dem pneumatischen Charakter der Kirche widerspreche, ließe sich analog auf die Stellung des sozialistischen China im Bereich des Völkerrechts übertragen.

Inwieweit kann die Volksrepublik China, deren selbstgewählte Aufgabe es ist, im Bündnis mit anderen sozialistischen Staaten und verschiedenen „Zwischenzonen“ die Welt nach und nach von Imperialismus und Kapitalismus zu befreien, also das herrschende System aufzuheben, im Normengefüge gerade dieses Systems Platz finden?

Die alten Fragestellungen der sowjetrussischen Völkerrechtslehre haben unter dem Druck dieser Problematik auch chinesische Rechtsgelehrte beschäftigt. Die Diskussion lebte nach dem XX. Parteitag der Sowjetunion (Februar 1956) auf und erreichte ihren Höhepunkt während des Tauwetters der „Hundert Blumen-Periode“ (1957/58). Seit dem Gegenzug der Partei freilich, vor allem aber seit der zunehmenden „Politisierung“ aller Bereiche des Überbaus haben auch Fragen des Völkerrechts ihre Relevanz verloren, zumindest in der öffentlichen und akademischen Diskussion. Hinzu kommt, daß — wie beispielsweise Prof. Wang T'ieh-yeh von der Universität Peking schon 1957 klagte — das Studium des Völkerrechts und die Ausbildung von Völkerrechtlern seit 7 Jahren eingestellt worden sind¹. Diese Behauptung mag zwar übertrieben erscheinen, da ja zu jener Zeit noch zahlreiche Rechtsschulen existierten, die sich auch mit dem Völkerrecht befaßten, z. B. das Institut für Diplomatie in Peking, das Ostchina-Institut für Politische Wissenschaften und Recht in Shanghai, ferner das Volksinstitut für Auswärtige Angelegenheiten, die Chinesische Vereinigung für Politikwissenschaft und Recht sowie die Shanghaier Rechtsvereinigung². Auch erschienen in jenen Jahren noch einige Fachzeitschriften wie „Politik- und Rechtsstudium“³, „Studium internationaler Fragen“⁴ und „Rechtswissenschaft“⁵.

Von einer systematischen Völkerrechtsforschung kann aber — und konnte wohl damals auch — kaum die Rede sein. Nicht zuletzt geht dies aus dem recht unregelmäßigen Publikationsrhythmus hervor⁶.

Unstet wie die wissenschaftliche Entwicklung war auch die Praxis der chinesischen Außenpolitik. Völkerrechtsfreundliche wechselten hier mit völkerrechtsfeindlichen Perioden ab. Dieser Rhythmus folgte dem innenpolitischen Geschehen. Stellt man etwa auf die Gesetzgebungspolitik ab, so kann man deutlich zwischen einer entschieden „westlichen“ Legislaturperiode (1954/55) und einer ganz im Zeichen des Maoismus stehenden Epoche (1966/67) unterscheiden. Wurden dort die Gesetze noch mit soliden Methoden i. S. der westlichen Jurisprudenz erarbeitet, so war

1 Kuang-Ming-Zeitung v. 29. Mai und 3. Juni 1957.

2 Nachweise bei Hungdah Chiu „Communist China's Attitude towards International Law“ in *The American Journal of International Law*, Vol. 60 No. 2, S. 245—267 (263 ff.).

3 Cheng-fa yen-chiu.

4 Kuo-chi wen-t'i.

5 fa-hsüeh.

6 Zu den eigenen Rechtsbeiträgen, zu den Übersetzungen und zu den verschiedenen Vertragskomplikationen sowie Sammlungen von diplomatischen Dokumenten vgl. im einzelnen Hungdah Chiu a.a.O., 264 ff.

hier die Rechtsordnung weitgehend entinstitutionalisiert („revolutioniert“), hatte ihre Eigenexistenz verloren und war wieder ganz in den Schoß der allg. gesellschaftlichen Normen (genauer: „der Politik“) zurückgekehrt⁷.

Doch zurück zur Außenpolitik. Auch hier gibt es Zeiten der Ebbe und Flut. Die meisten Verträge kamen im Anschluß an die Bandung-Konferenz von 1955 und während der „liu-istischen“ Periode von 1964/65 zustande. Während der Kulturrevolution dagegen fiel diese Kurve rapide ab. Detailliertere Angaben zu diesem Punkt sind weiter unten zu finden. Ganz allgemein läßt sich sagen, daß in Zeiten, die vom Vorherrschen der Vereinten Front-Politik geprägt sind, die Vertragstätigkeit zunimmt, während sie andererseits in dem Maße abfällt, wie die „Volkskriegsstrategie“ zum Durchbruch kommt.

Dieser häufige Positionswechsel erklärt sich nicht zuletzt daraus, daß die Volksrepublik China im internationalen System eine Doppelrolle spielt, nämlich einerseits als Nation und andererseits als revolutionäre Macht. Angesichts dieses Tauziehens ist es kein Wunder, daß die Frage nach der Natur des Völkerrechts mit die heftigsten Diskussionen der chinesischen Völkerrechtslehre ausgelöst hat. Wie fielen die Antworten im einzelnen aus?

A priori besteht nach Ansicht der chinesischen Theoretiker kein Zweifel darüber, daß das Völkerrecht als Überbau-Phänomen Klassencharakter trägt und deshalb dem Staat der Diktatur des Proletariats als Instrument zur Erreichung seiner außenpolitischen Ziele dient. Damit freilich ist die Frage noch nicht gelöst. Das alte Dilemma nämlich zwischen weltrevolutionären Zielen einerseits, die einen Umsturz der vom Imperialismus etablierten Weltordnung fordert, und dem praktischen Bedürfnis nach Teilnahme am täglichen internationalen Rechtsverkehr andererseits ergibt einen Widerspruch, um dessen dialektisch angemessene Lösung zahlreiche Ansätze entstanden sind. Praktisch läuft die ganze Problematik letzten Endes auf die prinzipielle Frage hinaus, ob es im globalen Maßstab eine einzige Völkerrechtsordnung gibt oder aber ob von zwei (sozialistisches Völkerrecht und allgemeines Völkerrecht) bzw. gar von drei (sozialistisches Recht, allgemeines Recht, bourgeoises Völkerrecht) Rechtsordnungen die Rede sein kann.

Zu einer einheitlichen Auffassung hat es die chinesische Völkerrechtstheorie in dieser Frage nicht bringen können.

- a) Ch'iu Jih-ch'ing⁸ ging 1957 von zwei Völkerrechtssystemen aus, einem sozialistischen und einem allgemeinen, wobei das erstere im Verhältnis zwischen sozialistischen Staaten Anwendung finde (hier gelte der „proletarische Internationalismus“, während das allgemeine Völkerrecht, das durch die „fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ konstituiert sei, die Beziehungen zwischen sozialistischen und bürgerlichen Staaten bzw. zwischen bürgerlichen Staaten untereinander regle. Das allgemeine Völkerrecht, von dem hier die Rede ist, sei seinem Charakter nach im übrigen weder sozialistisch noch bürgerlich, sondern erweise sich als Übergangsrecht, d. h. als Recht in der Epoche des weltweiten Übergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus.
- b) Lin Hsin will demgegenüber nur zwei voneinander völlig getrennte Völkerrechtssysteme anerkennen, nämlich ein sozialistisches und ein bürgerliches⁹. Die Unvereinbarkeit beider Ordnungen komme vor allem dann zum Tragen, wenn es

⁷ Zu diesen Ausführungen über die Gesetzgebung Chinas vgl. im einzelnen mit Nachweisen Oskar Weggel „Die Gesetzgebung in der Volksrepublik China“, *Verfassung und Recht in Übersee* 1970, H. 2, S. 139–166.

⁸ Prof Ch'iu lehrte an der Fudan-Universität in Shanghai, sein einschlägiger Aufsatz „Systeme des Völkerrechts in der Gegenwart“ war abgedruckt in Fa-hsüeh 1957 Nr. 3, S. 16–19.

⁹ Lins Theorie ist referiert in „Chinese Law and Government“, Spring 1970 Vol. III Nr. 1 der jasp-Serie, Special Issue on International Law, S. 7, weiterhin zitiert als jasp 1970.

gilt einen Vertrag oder eine sonstige völkerrechtliche Bestimmung auszulegen. Metaphorisch argumentiert Lin, man „schlafe hier zwar im gleichen Bett, hänge aber verschiedenen Träumen nach“ (Daß Lin mit dieser Ansicht vor allem im Bereich der „politischen“ Verträge der Wahrheit oder zumindest der chinesischen Praxis am nächsten kommt, ist unten zu zeigen).

- c) Dieser von Lin aufgestellten Trennungstheorie widersprach ein anderer chinesischer Rechtsgelehrter, Chou Fu-lun¹⁰ mit Entschiedenheit. Das moderne Völkerrecht sei weder völlig bürgerlich noch ausschließlich sozialistisch, sondern manifestiere sich als Abspiegelung der globalen gesellschaftlichen Basis in der Periode des Übergangs vom Kapitalismus zum Sozialismus. Angesichts der ungleichmäßigen sozio-ökonomischen Entwicklung in den verschiedenen Ländern sei es einer der Faktoren, die zur friedlichen Koexistenz verschiedener Gesellschaftssysteme beitragen. Aus mehreren Gründen sei das Völkerrecht für alle Staaten verbindlich, gleichgültig, welchem System sie angehörten:

Die allgemein anerkannten völkerrechtlichen Grundsätze und Normen hätten vor allem die Funktion, die Souveränität und Gleichheit der Staaten zu gewährleisten und den Frieden zwischen ihnen zu wahren. Da sie also allen Staaten nützlich seien, komme es nicht auf Klassenstruktur, Motive und Ziele der beteiligten Völkerrechtssubjekte an.

- Unter dem Druck der Massen in den einzelnen bürgerlichen Staaten sei das Völkerrecht überdies mit gewissen demokratischen Rechten und Freiheiten angereichert worden. Angesichts des unvermeidlichen Sieges der sozialistischen Bewegung sei die Gewähr gegeben, daß dieser Demokratisierungsprozeß noch weiter fortschreite.
- Auch werde der Wert des Völkerrechts keineswegs dadurch beeinträchtigt, daß die bürgerlichen Staaten es häufig verletzen.
- Angesichts des geschichtlich unausweichlichen Untergangs der kapitalistischen Staaten könne auch nicht damit argumentiert werden, daß das Völkerrecht den Kapitalismus doch noch in letzter Minute retten könne.

liches Völkerrecht den Kapitalismus doch noch in letzter Minute retten könne. Alles in allem also ist das Völkerrecht nach Chou's Ansicht ein zwischenstaatliches Normensystem, das die friedliche Koexistenz, also eine spezifische Form des internationalen Klassenkampfes, aufrechterhalten hilft, eines Klassenkampfes, in dessen Verlauf sich der Aufstieg des Sozialismus und der Niedergang des Kapitalismus vollziehen werden¹¹.

Es ließen sich noch weitere Arbeiten zu diesem Themenkreis nachweisen, die jedoch keine fundamental neuen Gesichtspunkte beisteuern. Im übrigen treiben die Ausführungen stark im Kielwasser der sowjetischen Völkerrechtslehre, die sich im Zeichen der seit dem XX. Parteitag in der Sowjetunion ausgerufenen friedlichen Koexistenz mit ähnlichen Problemen auseinanderzusetzen hatte¹². Während die sowjetischen Autoren freilich so weit gehen konnten, daß sie sogar die Klassennatur des Völkerrechts wegdiskutierten¹³ und damit dem Bedürfnis nach der Begründung eines einheitlichen Völkerrechts ohne Schwierigkeiten zu genügen vermochten, hielten es die chinesischen Autoren für ratsam, im klassisch-orthodoxen Rah-

10 Vgl. hierzu seinen Aufsatz über „Die Natur des modernen Völkerrechts — Eine Antwort auf Genossen Lin Hsin“, übersetzt und abgedruckt in jasp 1970 a.a.O., S. 7—94 (7—19).

11 Ebenda 10.

12 Vgl. hierzu Hans Werner Bracht „Ideologische Grundlagen der sowjetischen Völkerrechtslehre“, Köln 1964, S. 76 ff. insbesondere 89.

13 Ebenda 91.

men zu bleiben. Sie waren damit gut beraten — nicht nur aus Gründen der Vorsicht, sondern auch angesichts der völkerrechtlichen Praxis ihrer Regierung, die in der Tat durch einen Doppelcharakter gekennzeichnet ist, insofern nämlich die Volksrepublik einerseits als ein Staat unter anderen Staaten, andererseits aber als revolutionäre Macht auftritt. In der einen Rolle hat Peking sich also mit der bestehenden Rechtspraxis zu arrangieren, in der anderen will es das bestehende Völkerrechtssystem revolutionieren.

Ehe nun im weiteren Verlauf der Darstellung einige Beispiele aus der völkerrechtlichen Praxis der Volksrepublik China gegeben werden, sei zunächst eine Überlegung zum dialektischen Mechanismus der chinesischen Völkerrechtspraxis angestellt:

Polarisiert man die oben wiedergegebenen Rechtsansätze, so ergibt sich folgender Widerspruch: Eine These lautet, daß für sämtliche Staaten ohne Rücksicht auf ihre gesellschaftliche Ordnung nur ein einziges Völkerrechtssystem gilt. Demgegenüber lautet die andere These, daß zwei voneinander völlig unabhängige Rechtssysteme existieren, die jeweils nur für sozialistische bzw. bürgerliche Länder untereinander gelten. Die Synthese, in der sich diese Gegensätze aufheben können, muß nun je in der konkreten Situation stattfinden.

Die Synthese lautet demnach, daß die chinesische Völkerrechtspraxis, die sich vor allem in der jeweiligen Vertragstreue manifestiert, nicht an einem einzigen Völkerrechtssystem orientiert und auch nicht von der Existenz zweier voneinander unabhängiger Systeme ausgeht, sondern je nach den Umständen zwischen beiden Extremen oszilliert.

Zwei Operationen sind vor allem erforderlich, um diese Behauptung zu beweisen:

1. Zunächst einmal gilt es, das Ausmaß der chinesischen Vertragsaktivität zu ermitteln. Hierbei wird es sich erweisen, daß die Volksrepublik auch mit nicht-sozialistischen Staaten intensive vertragliche Bindungen eingegangen ist und somit die Existenz eines allgemeinen Völkerrechtssystems zumindest konkludent anerkannt hat.

Zunächst seien nur solche Abkommen angeführt, die bis zur Kulturrevolution geschlossen wurden:

Zwischen 1949 und 1965 ist die Volksrepublik insgesamt nicht weniger als 1826 Abkommen mit anderen Staaten eingegangen. 1777 davon waren bilateral, 49 multilateral. Nahezu die Hälfte dieser Verträge kam mit nichtsozialistischen Staaten zustande, wobei die Relationen von Jahr zu Jahr schwankten. Das Verhältnis sozialistische Staaten — nichtsozialistische Staaten belief sich z. B. 1955/56 auf 93:56, 1958/59 auf 93:27, 1961/62 auf 74:48 und 1964/65 sogar auf 57:126¹⁴. Selbst wenn die Umverlagerung zugunsten nichtsozialistischer Staaten im Jahr 1964/65 auf die inzwischen eingetretene rapide Verschlechterung des sowjetisch-chinesischen Verhältnisses zurückzuführen ist, dürften diese Zahlenbeispiele doch hinlänglich bewiesen haben, daß China ideologisch nicht gerade zimperlich ist, wenn es um völkerrechtliche Abmachungen mit nichtsozialistischen Ländern geht.

Das pragmatische Element, das hier in Erscheinung tritt, zeigt sich nicht zuletzt auch in der geographischen Verteilung der Vertragspartner. Das Verhältnis Nah-

¹⁴ Vgl. hierzu D. M. Johnston „Chinese and Soviet Treaty-Making Activity: A Quantitative Comparative Approach to Chinese Treaties“ in „Conference Papers of the Seventh International Conference on World Politics“ Vol. II (unveröff., xerokopiertes Manuskript), S. 14.

ost¹⁵ — Asien¹⁶ — Afrika¹⁷ — Osteuropa samt Sowjetunion¹⁸ — Westeuropa — Nordamerika — Lateinamerika lautet z. B.

	Nahost	Asien	Afrika	Osteuropa	Westeuropa	Nord-amerika	Latein-amerika
1955/56	12	72	0	69	5	0	1
1958/59	15	44	0	61	0	0	0
1961/62	10	42	12	51	0	0	8
1964/65	19	71	44	38	12	0	9
Summe:	56	229	56	219	17	0	18

Vor allem die Staaten Asiens und Afrikas, also Länder der Dritten Welt und damit der „ersten Zwischenzone“, spielen eine immer größere Rolle in den vertraglichen Beziehungen der Volksrepublik.

Dies zeigt sich besonders bei den Verträgen seit der Kulturrevolution. Legt man den Fünfjahreszeitraum vom 1. Januar 1966 bis 31. Dezember 1970 zugrunde, so ist die Volksrepublik China insgesamt nicht weniger als 242 Abmachungen, sei es in Form von Abkommen, Ausführungsplänen, Protokollen oder dgl. eingegangen. Will man die Verteilung auf sozialistische und nichtsozialistische Länder vornehmen, so tauchen allerdings Schwierigkeiten auf, da die meisten der osteuropäischen Länder (mit unangefochtener Ausnahme von Albanien und Rumänien) in den Augen Chinas ihren sozialistischen Charakter verloren haben. Legt man die Dreiteilung in sozialistische, revisionistische und kapitalistische Länder zugrunde, so ergibt sich das Verhältnis 72:55:115¹⁹. Stellt man auf sozialistische „Reinheit“ ab, so wäre das Verhältnis 72:170. Gegenüber dem ohnehin schon krassen Mißverhältnis von 1964/65 (sozialistische-nichtsozialistische Länder = 57:126!) hätte sich die Wagschale also noch mehr den nichtsozialistischen Staaten zugeneigt — eine wahrhaft paradoxe Folge der Kulturrevolution! Auch in der geographischen Verteilung hat sich nichts Wesentliches geändert.

	Nahost	Asien	Afrika	Osteuropa	Westeuropa	Nord-amerika	Latein-amerika
1966/67	12	37	24	37	4	0	4
1968/69	5	17	25	17	1	0	1
1970	6	20	13	17	1	0	1
Summe:	23	74	62	71	6	0	6

Wie schon vor der Kulturrevolution war auch jetzt die Reihenfolge: Asien—Osteuropa—Afrika—Nahost—Lateinamerika—Westeuropa.

Auffallend ist der immer noch hohe Anteil Osteuropas am völkerrechtlichen Verkehr mit der Volksrepublik China. Indonesien, Indien und Birma andererseits, die vor der Kulturrevolution zu den engsten Vertragspartnern Chinas gehört hatten, fielen im Untersuchungszeitraum ganz zurück.

Wie diese völkerrechtliche Palette der Vertragsaktivität Chinas bewiesen haben sollte, ist Peking durchaus geneigt, ein einheitliches Völkerrechtssystem anzuerkennen, das sich gleichermaßen über sozialistische und nichtsozialistische Staaten hinwegspannt. Hält es sich andererseits auch an diese Verträge?

15 Nahost umfaßt Algerien, Tunis, Marokko, Sudan, Israel, Libanon, Türkei, Iran

16 Asien umfaßt das nicht-arabische Asien, also auch Pakistan und Afghanistan!

17 Gemeint ist das nicht-arabische Afrika!

18 Osteuropa umfaßt die Sowjetunion und die traditionell als „Satelliten“ bezeichneten Staaten, einschl. Albanien, Rumänien und Jugoslawien.

19 Albanien: 22; N-Korea: 15; Rumänien: 10; Vietnam: 25; also zusammen 72; Bulgarien: 7; Cuba: 6; CSSR: 6; DDR: 7; Ungarn: 6; Mong. VR: 6; Polen: 8; VR Südjemen: 4; UdSSR: 3; Jugoslawien: 2; also zusammen 55.

2. Die Frage, ob China ohne Einschränkung den Grundsatz des „pacta sunt servanda“ beachtet, läßt sich weder mit einem klaren „Ja“ noch mit einem einschränkungslosen „Nein“ beantworten.

Offensichtlich mißt es verschiedenen Arten von Abmachungen unterschiedliche politische Bedeutung bei. Je mehr sich eine Abmachung auf technische oder wirtschaftliche Fragen beschränkt, umso weniger ist sie von politischen Wandlungen zu beeinflussen. Umgekehrt sind Verträge mit politischem Charakter ganz besonders stark vom zwischenstaatlichen Klima abhängig.

Nachfolgend sei aus praktischen Gründen zwischen kommerziell-technischen Abmachungen, Hilfsversprechungen und Verträgen mit Demonstrationseffekt („Freundschaftsverträge“ z. B.) unterschieden. Diese Gliederung ist zwar nicht erschöpfend, liefert aber doch eine Skala, deren Wertigkeit an der politischen Brisanz der Abmachungen orientiert ist.

- a) Was die rein kommerziellen Vertragsabschlüsse anbelangt, wie sie z. B. bei der jährlich zweimal stattfindenden Cantoner Messe getätigt werden, so haben sich die insgesamt sieben staatlichen Außenhandelsgesellschaften²¹ einen Ruf als zuverlässige und solide Vertragspartner erworben, die in jedem Fall — selbst bei bloß formloser Einigung durch Handschlag — zu ihren Verpflichtungen stehen und, wenn der Vertrag einmal geschlossen ist, legalistische Spitzfindigkeiten gegen die Abmachung weder vorbringen noch dulden²². Für geschäftliche Eintagsfliegen ist im Chinahandel daher kein Platz. Im allgemeinen führt nur „zähe Kontinuität“ zu jener vertrauensvollen, oft Jahrzehnte währenden Zusammenarbeit, wie sie gerade die deutschen Chinafirmen zustandebringen konnten.

Ganz allgemein kann man sagen, daß technische Abkommen (z. B. über den Bau von Brücken, Eisenbahnen, Funkeinrichtungen etc.) sowie Handels- und Zahlungsabkommen kaum je größere Schwierigkeiten mit sich bringen. Ein Handelsabkommen wurde z. B. mit der Sowjetunion sogar auf dem Höhepunkt gegenseitiger Spannungen im Jahre 1970 abgeschlossen — und abgewickelt.

- b) Wesentlich empfindlicher auf politische Klimaschwankungen pfllegt der chinesische Vertragspartner im Zusammenhang mit Hilfsversprechungen zu reagieren. Insgesamt sind es 46 oder fast ein Fünftel der gesamten chinesischen Wirtschaftshilfeprojekte, die infolge politischer Störungen nicht fortgeführt oder gar nicht erst begonnen werden konnten²³.

Die Vorfälle, die zu diesen Vertragsstörungen geführt haben, sind folgende: Drei Staaten brachen mit der Volksrepublik China die diplomatischen Beziehungen ab, und zwar Ghana (nach dem Sturz des Staatspräsidenten Nkrumah), ferner Indonesien (nach dem Septemberaufstand der Indonesischen Kommunisten von 1965, in den auch die chinesische Botschaft verwickelt war) und Kambodscha (nach dem Sturz Sihanouks und der Machtübernahme durch Lon Nol). Die chinesischen Entwicklungshelfer wurden in diesen Ländern zum Teil unwürdigen Bedingungen, Schmähungen und Tätlichkeiten ausgesetzt.

Auch gegenüber Birma stellte die Volksrepublik China ihre Wirtschaftshilfe ein, nachdem es in Rangoon zu antichinesischen Ausschreitungen gekommen

²⁰ Vgl. hierzu Johnston a.a.O., 21.

²¹ Früher waren es 13 Außenhandelsgesellschaften; Näheres hierzu vgl. Nachrichten für Außenhandel v. 3. 5. 1971 „Praktische Hinweise für das China-Geschäft“, Teil I.

²² NFA vom 5. 5. 1971.

²³ Wolfgang Bartke „Die Wirtschaftshilfe der Volksrepublik China“, Bd. 44 der „Mitteilungen des Instituts für Asienkunde Hamburg“, Hamburg 1972, S. 21—25.

war. Die diplomatischen Beziehungen blieben allerdings bestehen. Zwar blieben die beiderseitigen Botschaften über drei Jahre verwaist, doch entsandten Birma im November 1970 und die Volksrepublik China im März 1971 neue Botschafter. Es ist nicht auszuschließen, daß die chinesischen Hilfen in absehbarer Zeit fortgesetzt wird.

In der Mongolischen Volksrepublik veranlaßte die Parteinahme Ulan Bators für Moskau im sinosowjetischen Konflikt die Chinesen zur Einstellung ihrer Wirtschaftshilfe, ohne daß es allerdings zum Abbruch der diplomatischen Beziehungen gekommen wäre.

Bisher waren es also nur fünf Länder, denen gegenüber Peking seine vertraglich zugesicherten Hilfsversprechungen nicht einhielt. Das Verhalten gegenüber Indonesien, Laos und Kambodscha rechtfertigt auch nach westlichem Völkerrecht die Anwendung der *clausula rebus sic stantibus*. Im Falle Birmas mögen die antichinesischen Ausschreitungen der Bevölkerung, die sich auch gegen Entwicklungshelfer richteten, als ausreichender Erklärungsgrund herhalten. Sehr „politisch“ gefärbt war dagegen die Nichteinhaltung der Entwicklungshilfeversprechungen gegenüber der Mongolischen Volksrepublik.

- c) Am heikelsten aber sind Abmachungen politischen Inhalts, vor allem Freundschaftsverträge, von denen China nicht weniger als 17 abgeschlossen hat²⁴. Vier Beispiele seien hier erwähnt: Von den asiatischen Staaten haben u. a. Indonesien, Indien, Kambodscha und Birma Freundschaftsverträge abgeschlossen²⁵, in denen die „fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz“ ausdrücklich im Wortlaut der Vertragstexte hervorgehoben sind²⁶. Durch die Betonung der friedlichen Koexistenz war China automatisch verpflichtet, sich nicht in die inneren Angelegenheiten des Vertragspartners einzumischen²⁷.

Diese Verpflichtungen hat Peking in concreto allerdings nicht immer beachtet. Es unterhält enge Verbindungen mit den in Indonesien und Birma verbotenen Kommunistischen Parteien, hat offiziell die „Völker“ dieser Staaten zum Sturz ihrer Regierungen aufgerufen²⁸ und unterstützte wiederholte Male aufständische Grenzvölker in ihrem Kampf gegen die Zentralregierungen. Während der Kulturrevolution gingen überdies von der Chinesischen Botschaft in Phnom Penh so intensive Subversionsversuche aus, daß Prinz Sihanouk sich gezwungen sah, den „Khmer-Chinesischen Freundschaftsbund“ aufzulösen und nach Peking zu kabeln, daß er seine diplomatische Mission aus Peking abberufen werde, falls die Einmischungen

24 „Verträge der VR China mit anderen Staaten, Band XII/1 („Süd- und Ostasien“), der „Schriften des Instituts für Asienkunde“, Hamburg, 1962, fortan zitiert als „VS XII/1“, S. 35 ff. Die 17 Freundschaftsverträge, die zwischen 1949 und 1965 abgeschlossen wurden, verteilen sich folgendermaßen:

a) sozialistische Länder zwischen 1950 (Sowjetunion) und 1961 (Nordkorea): naheinander mit der DDR (1955), der CSSR, (1957), Ungarn (1959), Mongolische Volksrepublik (1960). Die Freundschaftsverträge sind hier also zeitlich weit auseinandergezogen.

b) Ganz anders ist es bei den südostasiatischen Ländern, wo die Freundschaftsverträge in den Jahren 1960/1961 sozusagen en bloc abgeschlossen wurden, nämlich 1960 mit Birma, Nepal, Afghanistan, Kambodscha; 1961 mit Indonesien.

c) Auch die Freundschaftsverträge mit afrikanischen Ländern liegen zeitlich nahe beieinander: 1960 mit Guinea, 1961 mit Ghana, 1964 mit Kongo-Brazzaville und Mali sowie 1965 mit Tansania.

d) 1958 mit dem Jemen.

25 Mit Indonesien am 1. 4. 1961, vgl. VS XII/1 a.a.O., S. 117 ff; mit Indien wurde ein „Abkommen für den Handel und Verkehr zwischen dem tibetischen Gebiet Chinas und Indien“ am 29. 4. 1954 unterzeichnet, in dem zum ersten Mal in der Geschichte fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz ausdrücklich aufgeführt waren, vgl. hierzu ebenda S. 80. Freundschafts- und Nichtangriffsverträge mit Birma vom 28. 1. 1960 ebenda 19 f; mit dem Königreich Kambodscha v. 19. 12. 1960, ebenda 177 f.

26 Die Formulierung „friedliche Koexistenz“ taucht zwar im Freundschaftsvertrag mit Kambodscha nicht auf, doch finden sich in Art. II, IV und V Formulierungen, die inhaltlich den fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz entsprechen.

27 Die fünf Prinzipien der friedlichen Koexistenz lauten: Gegenseitige Achtung der territorialen Unverletzlichkeit und Souveränität, gegenseitiger Nichtangriff, gegenseitige Nichteinmischung in die inneren Angelegenheiten des anderen, Gleichheit und gegenseitiger Nutzen sowie friedliche Koexistenz.

28 Näheres z. B. in Bhabani Sen Gupta „A Maoist Line for India“ China Quarterly 1968, Nr. 33, S. 3 ff.

anhielten. Nur die persönliche Intervention Chou En-lais verhinderte damals in letzter Minute, daß die Volksrepublik einen ihrer loyalsten Verbündeten verlor²⁹.

Im Verhältnis zu Indonesien mag diese Nichterfüllung des Vertrages verständlich sein. Immerhin haben ja der Sturz der Peking-freundlichen Sukarno-Regierung, die blutige Kommunistenverfolgung und die Diskriminierung der 2 1/2 Mill. in Indonesien ansässigen Auslandschinesen völlig neue Verhältnisse geschaffen, so daß die *clausula rebus sic stantibus* das Verhalten Pekings zu rechtfertigen vermag.

Juristisch schon schwerer zu begründen sind die Übergriffe gegen Indien, vor allem im Zusammenhang mit der offiziellen Unterstützung der aufständischen Bergvölker (der Nagas und Mizos) sowie der Naxaliten. Man könnte hier allerdings vorbringen, daß der Freundschaftsvertrag bereits 1962 abgelaufen ist. Doch darf andererseits nicht übersehen werden, daß der Grundsatz der friedlichen Koexistenz von China als Teil seiner außenpolitischen Generallinie gegenüber allen solchen Staaten angewendet werden soll, die ein anderes Gesellschaftssystem besitzen.

Weitgehend unverständlich dagegen sind die Einmischungsversuche im damaligen Kambodscha und vor allem in Birma, einem Land, das seit seiner Gründung im Jahre 1948 einen strikten Neutralitätskurs steuert. Das Vorgehen der Behörde gegen chinesische Geschäftsleute, Banken und chinesische Privatschulen, das unter Hinweis auf „den birmanischen Weg zum Sozialismus“ gerechtfertigt wurde und einer noch ausgeprägteren Autarkisierung des Landes dienen sollte, hätte den Chinesen, die ja immer wieder darauf drängen, daß jedes Land nach Möglichkeit „auf eigenen Beinen steht“, durchaus verständlich erscheinen müssen, auch wenn zufällig chinesische Landsleute betroffen waren.

Die im westlichen Völkerrecht geltenden Gründe für eine Vertragsbeendigung (Zeitablauf, Kündigung, Unmöglichkeit der Vertragserfüllung und Abschluß eines neuen Vertrags) waren im Falle Birmas ebenfalls nicht gegeben³⁰.

Auch die *clausula rebus sic stantibus*, die wegen ihres Ausnahmecharakters nach moderner Völkerrechtslehre nur dann ihre Wirkung zeitigen kann, wenn zunächst eine Einigung zwischen den Vertragspartnern über eine entsprechende Vertragsänderung versucht wurde³¹, ist im Falle Birmas nicht wirksam geworden.

Nun kann man allerdings einwenden, daß die außenpolitischen Verhältnisse während der Kulturrevolution, vor allem im „heißen“ Sommer 1967, so exzeptionell waren, daß Fehlleistungen, wie das Verhalten gegenüber Kambodscha und Birma, den zuständigen Organen nicht angerechnet werden können. Doch hat man andererseits zu bedenken, daß ein extremes Verhalten, wie es 1967 zutage getreten ist, einem revolutionär konzipierten Regime durchaus immanent ist und insofern zum „revolutionären Output“, d. h. unter anderem zur „Volksdiplomatie“ gehört.

An dieser Stelle wird deutlich, daß Lin Hsins Theorie, derzufolge zwei voneinander unabhängige völkerrechtliche Systeme existieren, zumindest im Bereich der „politischen Abmachungen“ reale Gestalt annehmen kann. Davon abgesehen aber ist es doch Chou Fu-luns Konzeption, die in der nunmehr 23jährigen Völkerrechtspraxis Pekings Wirklichkeit geworden ist.

29 Vgl. hierzu Melvin Gurtov „The Foreign Ministry and Foreign Affairs during the Cultural Revolution“ *China Quarterly* Nr. 40, S. 65–102 (88).

30 Der Vertrag mit Indien lief am 3. 6. 1962 aus. Der Freundschaftsvertrag mit Indonesien endete de iure erst 1971, mit Birma 1970; mit Kambodscha ist er auf unbestimmte Zeit geschlossen, wobei allerdings Kündigung möglich ist.

31 Vgl. hierzu etwa Eberhard Menzel „Völkerrecht“, München und Berlin 1962, S. 270.

The Impact of German Theories of State upon the National Intelligence in China's Prerevolutionary Phase after 1900

By RÜDIGER MACHETZKI

The article discusses the influence of German theories of state on the political thought of Liang Ch'i-ch'ao. Notably scholars like Johann Caspar Bluntschli and Conrad Bornhak made relevant contributions towards a better understanding of the structures and functions of the modern nation-state among the revolutionary Chinese intelligentsia in the early decades of this century. Eminent revolutionary and political theoreticians found access to the traditional German schools of socio-political thought through Japanese translations and the scholarly discussion of German models of state and constitution in Japan.

Above all Bluntschli's "organism theory" of the state and its people and the holistic German concept of "people's sovereignty" were of great relevance to Liang's state theorem. Although the heavy influence of liberal, Anglo-Saxon ideals of social and political organization on Liang's political ideas cannot be denied, the article maintains that Liang basically favoured a kind of governmental system which was more adapted to the backward historical state of China's society. The characteristics of this governmental system and its constitutional expression have been put forth by Liang himself particularly in his essays "On Enlightened Absolutism" (K'ai-ming chuan-chih-lun) and "The Theories of the Great German Political Scholar Bluntschli" (Cheng-chih-hsüeh ta-chia Bo-lun-chih-li chih hsüeh-shuo).

It is in these essays that Liang argues that the theories of the constitutional state as presented by Bluntschli and Bornhak constitute the most suitable model for a modernized Chinese state and people.

China and International Law: 21 Years of Treaty Practice

By OSCAR WEGGEL

Are there one, two (socialist - bourgeois) or three (socialist - bourgeois - general) systems of international law according to Chinese views? All these possibilities were discussed and acknowledged during the fifties. The answer, however, depends on practice. The socialist - non-socialist states treaty ratio of the People's Republic of China in 1964/65 was 57: 126, and from 1966 through 1971 even 72: 170. Thus China's treaty practice draws a sharp line between socialist and non-socialist countries. But does China neglect the "pacta sunt servanda" — principle vis-à-vis non-socialist states? That depends on the character of the treaty. As a general rule, purely commercial treaties as well as development-aid-commitments are being faithfully fulfilled though there are five exceptions to the latter category, i. e. Ghana, Indonesia, Cambodia under Lon Nol, Burma, and the Mongolian People's Republic. The most problematic treaties, however, are the purely political ones, such as the 17 friendship treaties concluded up to now. Particularly in the cases of India, Indonesia, Burma and Cambodia China did not feel impelled to meet her treaty obligations. Regarding these purely political treaties China is sometimes inclined to advocate the existence of two different systems of international law. As to the rest, however, her practice of treaties is a very clear manifestation of her acknowledging a coherent international law system.