

Stärkung der Gerichte im Verwaltungsprozess?

Eine Analyse der neuesten justiziellen Auslegungen des Verwaltungsprozessgesetzes

Björn Ahl¹

Im Dezember 2007 hat der Rechtsprechungsausschuss des Obersten Volksgerichts zwei justizielle Auslegungen des Verwaltungsprozessgesetzes² angenommen,³ die beide im Februar 2008 in Kraft getreten sind und weitreichende Folgen für die verwaltungsprozessuale Praxis haben werden: die Bestimmungen zur Zuständigkeit in Verwaltungssachen⁴ sowie die Bestimmungen über die Klagerücknahme.⁵ Wenn auch die geregelten Bereiche auf den ersten Blick keinen Bezug zueinander aufweisen, so versinnbildlichen die Phänomene der häufigen Klagerücknahme als auch der Klageabweisung mangels Zuständigkeit auf deutliche Weise besondere Probleme im chinesischen Verwaltungsprozess, denen durch eine vorsichtige Reform begegnet werden sollte.

Der vorliegende Beitrag beginnt mit einer Darstellung der chinesischen Gerichte im Gefüge verfassungsrechtlicher Gewaltengliederung. Im zweiten Teil werden die Defizite des chinesischen Verwaltungsprozesses skizziert, die sich in einer verhältnismäßig geringen Anzahl von erstinstanz-

lichen Verwaltungssachen im Verhältnis zu vor den Volksgerichten insgesamt verhandelten Fällen in Zivil- und Strafsachen sowie in einem relativ hohen Prozentsatz von zurückgenommenen Klagen niederschlagen. Daran schließt sich eine Einführung in die neuen Regelungen und eine Bewertung der beiden Justizauslegungen an.

I. Die Rolle der Gerichte im Institutionengefüge der VR China

Es gibt in China keine eigenständigen Verwaltungsgerichte.⁶ Innerhalb der Volksgerichte wurde seit Mitte der 1980er Jahre jeweils eine Abteilung⁷ für Verwaltungssachen eingerichtet. Im Verwaltungsprozess besteht die Möglichkeit einer einmaligen Berufung,⁸ der Wiederaufnahmeklage,⁹ der Wiederaufnahme bei Rechtsverletzung durch den Präsidenten des Volksgerichts¹⁰ sowie der staatsanwaltlichen Beschwerde.¹¹ Der Gerichtsaufbau ist vierstufig ausgestaltet, auf der Kreisebene finden sich die Volksgerichte der Grundstufe, in Regionen und größeren Städten Mittelstufengerichte und auf Provinzebene jeweils ein Oberstufengericht. Das Oberste Volksgericht ist das höchste Rechtsprechungsorgan.¹²

¹ Assistant Professor of Law, City University of Hong Kong; Email: bjornahl@cityu.edu.hk. Dieser Beitrag beruht teilweise auf einem Vortrag des Verfassers, den er auf der Konferenz *Administrative Procedure Law in Market Economies – A Legal Comparison* an der Universität Nanjing im Oktober 2007 gehalten hat.

² Verwaltungsprozessgesetz der VR China (中华人民共和国行政诉讼法) vom 04.04.1989, Amtsblatt des Staatsrats 1989, S. 297 ff. Deutsche Übersetzung bei Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China, Hamburg 2002, S. 244 ff.

³ Vgl. zur justiziellen Auslegung: Björn Ahl, Die Justizauslegung durch das Oberste Volksgericht der VR China – Eine Analyse der neuen Bestimmungen des Jahres 2007, in: ZChinR 2007, S. 251 ff.

⁴ Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Zuständigkeit in Verwaltungssachen (最高人民法院关于行政案件管辖若干问题的规定) vom 17.12.2007, vgl. die Übersetzung in diesem Heft S. 139.

⁵ Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Zurücknahme von Verwaltungsklagen (最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定) vom 17.12.2007, vgl. die Übersetzung in diesem Heft S. 142.

⁶ Einen guten Überblick über die Entwicklung des Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrechts geben: Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China, Hamburg 2003; Fei Liu, Die gerichtliche Verwaltungskontrolle als Entwicklungsfaktor des chinesischen Verwaltungsrechts, Frankfurt 2003; Xixin Wang, Administrative Procedure Reforms in China's Rule of Law Context, in: Columbia Journal of Asian Law 12 (1998), S. 251-277; Tahiri Lee, Exporting Judicial Review from the United States to China, in: Columbia Journal of Asian Law 19 (2005), S. 152-184; Randall Peerenboom, China's Long March toward Rule of Law, Cambridge 2002, S. 394-449.

⁷ Chinesisch: 审判庭, auch als „Senate“ oder „Kammern“ übersetzt.

⁸ § 58 Verwaltungsprozessgesetz.

⁹ § 62 Verwaltungsprozessgesetz.

¹⁰ § 63 Verwaltungsprozessgesetz.

¹¹ § 64 Verwaltungsprozessgesetz.

1. Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung

Das Grundproblem der chinesischen Verwaltungsgerichtsbarkeit ist darin zu erblicken, dass den Gerichten im Rahmen des Volkskongresssystems, das für eine Gewaltenkonzentration und nicht für Gewaltenteilung steht,¹³ nur wenig Spielraum für eine Kontrolle der Verwaltung verbleibt. Gerichte werden von dem Volkskongress der entsprechenden Ebene ins Leben gerufen, werden von ihm beaufsichtigt und sind ihm gegenüber rechenschaftspflichtig.¹⁴ Betrachtet man das Verhältnis zwischen dem Parteikomitee, der Regierung bzw. Verwaltung und dem Volkskongress auf der nationalen oder auf den lokalen Ebenen, so entscheidet das Parteikomitee alle grundlegenden politischen Fragen und der Staatsrat bzw. die lokalen Regierungen führen diese Entscheidungen aus, während der zuständige Volkskongress die Arbeit des Staatsrats bzw. der lokalen Regierung beaufsichtigt. Regierungsorgane und Verwaltung sind in der Praxis also primär den entsprechenden Parteikomitees gegenüber verantwortlich und nicht, wie die Verfassung es vorsieht, den Volkskongressen.¹⁵ Wenn den Volkskongressen schon kaum Raum für eine Kontrolle von Regierungsorganen und Verwaltung bleibt, so ist die Rolle der Gerichte noch stärker beschränkt.

Auf der anderen Seite implizieren die im Verwaltungsprozessgesetz vorgesehenen Aufgaben der Volksgerichte eine gewisse institutionelle Eigenständigkeit und Unabhängigkeit von der Verwaltung, um der Aufgabe gerecht zu werden, die „Rechte und Interessen der Bürger [...] zu schützen“ und die Verwaltungsbehörden bei der Ausübung ihrer Kompetenzen zu kontrollieren.¹⁶ Nach Art. 126 der Verfassung und gleich lautenden Bestimmungen im Verwaltungsprozessgesetz,¹⁷ dem Organisationsgesetz der Volksgerichte¹⁸ sowie im Richtergesetz¹⁹ üben die Volksgerichte ihre Gerichtsbarkeit unabhängig aus.²⁰ Die Ausstattung der Gerichte mit ausschließlicher Rechtsprechungsgewalt in der Verfassung von 1982 ist beispiellos in der Verfassungsgeschichte der VR China und war

offenbar eine Reaktion auf die negativen Erfahrungen während der Kulturrevolution. Mit der Unabhängigkeit der Rechtsprechung ist gemeint, dass es Verwaltungsorganen und anderen Organisationen untersagt ist, in Einzelfällen unmittelbar in die Rechtsprechung der Volksgerichte einzugreifen.²¹ Die „Unabhängigkeit der Gerichte“ ist vor dem Hintergrund des Prinzips der Gewaltenkonzentration zu lesen und sie bedeutet nicht, dass der einzelne Richter in seiner Entscheidung persönlich unabhängig ist.²²

2. Kontrolle der Gerichte durch die Volkskongresse

Den Gerichten steht ein Präsident vor, der gegenüber dem Volkskongress der jeweiligen Ebene rechenschaftspflichtig ist.²³ Die Gerichtspräsidenten legen den Volkskongressen jährlich einen Arbeitsbericht zur Billigung vor.²⁴ Beanstandungen der Volkskongresse haben die Gerichte fristgemäß abzustellen, außerdem haben die Volkskongresse gegenüber den Gerichtspräsidenten ein Zitierrecht und können bei den Gerichten Untersuchungen durchführen.²⁵ Die Richter sind auf Zeit in ihr Amt berufen. Die Gerichtspräsidenten werden durch den Volkskongress der jeweiligen Gebietskörperschaft gewählt, in die sie eingegliedert sind, die Richter durch die entsprechenden Ständigen Ausschüsse.²⁶ Die Volkskongresse können also vor allem über Personalentscheidungen Einfluss auf die Rechtsprechung der Gerichte nehmen.

²⁰ Art. 126 der Verfassung lautet: „Die Volksgerichte üben ihre Gerichtsbarkeit gemäß den gesetzlichen Bestimmungen unabhängig aus; sie erleiden keine Einmischung durch Verwaltungsorgane, gesellschaftliche Organisationen oder Einzelpersonen.“ Vgl. zur Rechtsprechung der Volksgerichte: Björn Ahl, Rechtsprechung und Rechtswirklichkeit, in: Doris Fischer/Michael Lackner (Hrsg.): Länderbericht China, Bundeszentrale für Politische Bildung, Bonn 2007, S. 433-445.

²¹ Zur Rolle von Parteiorganen bei der Rechtsprechung vgl. Liu Nanping, Judicial Interpretation in China: Opinions of the Supreme People's Court, Hong Kong 1997, S. 7 ff.

²² Yu Xinyang, Der momentane Zustand des chinesischen Justizsystems und Reformvorschläge (我国司法制度的现状及改革构想), in: Politik und Recht (政治与法律) 2001 Nr. 2, S. 33; XIAO Jianguo, Die Idee der Gerechtigkeit durch Verfahren und ihre Realisierung (程序公正的理念及其实现), in: Rechtswissenschaft (法学研究) 1999 Nr. 3, S. 13; GUO Chunming/LIU Zhigang, Justizgerechtigkeit: Das Ziel der Reform des Justizsystems (司法公正: 司法制度改革的目标), in: Chinesische Rechtswissenschaft (中国法学) 2000 Nr. 4, S. 155; GAO Hongbin, Untersuchung der richterlichen Unabhängigkeit bei der Rechtsprechung (法官独立审判的探索), in: Politik und Recht (政治与法律) 2000 Nr. 2, S. 31.

²³ Art. 3 Abs. 3 der chinesischen Verfassung von 1982 bestimmt, dass alle Organe der Staatsverwaltung, der Rechtsprechung und der Staatsanwaltschaft von den Volkskongressen ins Leben gerufen werden, ihnen gegenüber verantwortlich sind sowie ihrer Aufsicht unterliegen. Nach Art. 128 ist das Oberste Volksgericht dem nationalen Volkskongress und dessen Ständigem Ausschuss gegenüber verantwortlich. Die lokalen Volksgerichte aller Ebenen sind gegenüber den Organen der Staatsmacht, die sie einrichten, verantwortlich. Art. 127 bestimmt die Rechenschaftspflicht des Präsidenten des Obersten Volksgerichts gegenüber dem NVK und dessen Ständigem Ausschuss.

¹² Robert Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, 2. Auflage, Hamburg 2002, S. 242.

¹³ DU Xichuan/ZHANG Lingyuan, China's Legal System, Beijing 1990, S. 79; Björn Ahl, Ein Rechtsstaat chinesischen Typs?, in: Blätter für deutsche und internationale Politik 2006, S. 1385 ff.

¹⁴ Vgl. Art. 3 Abs. 3 der Verfassung.

¹⁵ Albert Chen, An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China, Hong Kong 2004, S. 93.

¹⁶ § 1 Verwaltungsprozessgesetz.

¹⁷ § 3 Abs. 1. Verwaltungsprozessgesetz.

¹⁸ § 4 Gerichtsorganisationsgesetz (中华人民共和国法院组织法) vom 01.07.1979, in der Fassung vom 02.09.1983, http://www.gov.cn/misc/2005-07/08/content_13200.htm (eingesehen am 28.04.2008).

¹⁹ § 8 Abs. 2 Richtergesetz (中华人民共和国法官法) vom 28.02.1995, in der Fassung vom 30.06.2001, http://www.gov.cn/banshi/2005-05/26/content_1026.htm (eingesehen am 25.04.2008).

3. Kontrolle der Gerichte durch die Volksregierung

Aber auch die Regierungen der jeweiligen Gebietskörperschaften haben eine Reihe von Einflussmöglichkeiten: Einmal sind die Richter unterer Dienstgrade dienstrechtlich von der Volksregierung der jeweiligen Ebene abhängig, ferner werden die Gerichte aus dem Haushalt der lokalen Gebietskörperschaften finanziert und die lokalen Volksregierungen entscheiden über einzelne Ausgabenposten. Dadurch ist die Verwaltung in der Lage, durch Androhung der Streichung von Mitteln den Ausgang von Gerichtsverfahren zu beeinflussen.²⁷

4. Innergerichtliche Kontrolle der Rechtsprechung

Innerhalb der Gerichte besteht ein so genannter Rechtsprechungsausschuss,²⁸ in dem wichtige oder schwierige Fälle unter politischem Einfluss vorentschieden werden. Die Aufgaben des Rechtsprechungsausschusses bestehen darin, „Erfahrungen mit der Rechtsprechung zusammenzutragen, bedeutende oder schwierige Fälle und andere auf die Rechtsprechung bezogene Probleme zu beraten“.²⁹ Der Rechtsprechungsausschuss ermöglicht somit die Einflussnahme auf konkrete Gerichtsentscheidungen der einzelnen Kammern und Richter und stellt damit das größte innergerichtliche Hindernis unabhängiger Entscheidungen dar. Die Existenz des Rechtsprechungsausschusses macht auch deutlich, dass die Entscheidungsfindung nicht allein auf der Grundlage einer mündlichen Verhandlung durch einen Spruchkörper erfolgt, sondern eher einer Verwaltungsentscheidung gleicht, bei welcher die Willensbildung von oben nach unten vollzogen wird.³⁰

Ferner unterliegen Gerichte der Aufsicht des jeweils übergeordneten Gerichts. In Art. 127 Abs. 2 der Verfassung heißt es, dass das Oberste Volksgericht die Rechtsprechung der lokalen Volksgerichte aller Ebenen beaufsichtigt. Ferner wird bestimmt, dass die Volksgerichte der höheren Ebenen die

Rechtsprechung der Volksgerichte der niedrigeren Ebenen beaufsichtigen. Vor allem auch durch die Antworten auf informelle Anfragen unterer Gerichte findet eine Kontrolle statt.³¹

5. Kontrolle durch die Kommunistische Partei

Die Anleitung der politisch-rechtlichen Arbeit durch die Kommunistische Partei begrenzt deutlich die Funktion der Gerichte als autonome Bestandteile des Rechtssystems.³² Was den Einfluss der Partei angeht, so ist zu berücksichtigen, dass die Gerichte einen Teil des „Systems für Politik und Recht“³³ bilden, an dessen Spitze die ZK-Kommission für Politik und Recht steht.³⁴ Sie beaufsichtigt die staatliche Justizorganisation insoweit, als sie dafür Sorge trägt, dass alle Justizorgane des Staates einschließlich der Gerichte die politischen Richtlinien beachten, die von der Partei festgelegt werden. Richter sind somit, ebenso wie Verwaltungsbeamte, von der politischen Richtlinienggebung der Partei abhängig.³⁵ Wie bei allen Staatsorganen besteht parallel zu jedem Volksgericht ein Parteiorgan, der so genannte Ausschuss für Politik und Recht,³⁶ welcher sich mit allen politischen Fragen der Rechtspflege sowie mit Personalfragen beschäftigt und bei politisch bedeutsamen Fällen auch in die Rechtsprechung eingreift.³⁷ Die Richterschaft besteht ganz überwiegend aus Parteimitgliedern, was etwa auch informelle Interventionen ermöglicht, wenn eine Gerichtsentscheidung die wirtschaftspolitischen Ziele der Partei gefährden könnte.³⁸

6. Reformvorschläge zur Stärkung der Unabhängigkeit der Gerichte

Im Schrifttum findet sich eine Reihe von Vorschlägen für eine Stärkung der gerichtlichen Unabhängigkeit, um die Effizienz der Rechtsprechung zu erhöhen. Um den Gerichten und den Richtern mehr Unabhängigkeit zu verleihen, sollten sie in personeller und finanzieller Hinsicht von den Ver-

²⁴ Vgl. Art. 128 Verfassung, § 17 Abs. 1 Gerichtsorganisationsgesetz, Nr. 1; Einige Ansichten des Obersten Volksgerichts der VR China über die Aufsicht des NVK und seines Ständigen Ausschusses über die Volksgerichte (最高人民法院关于人民法院接受人民代表大会极其常务委员会监督的若干意见) vom 24.12.1998, einzusehen unter: <http://202.99.23.199/home/begin.cbs> (eingesehen am 25.09.2007).

²⁵ Nr. 2-4 der Ansichten (Fn. 24).

²⁶ §§ 35 ff. Gerichtsorganisationsgesetz; § 11 Richtergesetz.

²⁷ Stanley Lubman, *Bird in a Cage*, Stanford 1999, S. 265.

²⁸ Chinesisch: 审判委员会.

²⁹ § 11 des Gerichtsorganisationsgesetzes; vgl. ZHANG Wusheng/WU Zeyong, Die Unabhängigkeit der Justiz und die Restrukturierung der Gerichtsorganisation (2. Teil) (司法独立与法院组织机构的调整(下)), in: Chinesische Rechtswissenschaft (中国法学) 2000 Nr. 3, S. 53.

³⁰ Hans Au, Das Wettbewerbsrecht der VR China, Hamburg 2004, S. 180 f.

³¹ Chinesisch: 案件请示制度. Siehe dazu und zu entsprechenden Reformvorschlägen: YU Xiuyan/HUANG Bin, Das System der Vorabentscheidung durch den Europäischen Gerichtshof und Aufschlüsse daraus (欧洲法院的预先裁决制度及其启示), in: Rechtsanwendung (法律适用) 2007 Nr. 8, S. 13-15.

³² Albert Chen, An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China, Hong Kong 2004, S. 132.

³³ Chinesisch: 政法系统.

³⁴ Chinesisch: 中央政法委员会.

³⁵ Robert Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, 2. Auflage, Hamburg 2002, S. 241.

³⁶ Chinesisch: 政法委员会.

³⁷ Stanley Lubman, *Bird in a Cage*, Stanford 1999, S. 264; Jerome Cohen, Reforming China's Civil Procedure, in: American Journal of Comparative Law 45 (1997), S. 799. Für ein Beispiel einer gerichtlichen Entscheidung gegen die Verwaltung in einem politisch sensiblen Fall siehe: Björn Ahl, Beschlagnahme einer wissenschaftlichen Monografie durch das Flughafenzollamt Peking, in: ZChinR 2004, S. 42-45.

³⁸ Jerome Cohen (Fn. 37), S. 797.

waltungen und den Volkskongressen der entsprechenden Verwaltungsebene getrennt werden.³⁹ Das System der Richterwahl durch den Volkskongress der entsprechenden Verwaltungsebene sollte durch ein System der Ernennung durch eine zentralstaatliche Instanz ersetzt werden. Die Gerichte könnten möglicherweise durch den Zentralstaat und nicht durch die Verwaltung der entsprechenden Ebene finanziert werden. Der Rechtsprechungsausschuss sollte in eine „große Kammer“ mit einer gesetzlich geregelten Zuständigkeit umgewandelt werden.⁴⁰ Für Fälle, die Interessen von Personen oder Unternehmen aus unterschiedlichen Provinzen betreffen, sollten nationale Gerichte zuständig sein. Die örtlichen Zuständigkeiten der Gerichte sollten nicht mit den Zuständigkeiten der Verwaltung gleich laufen, sondern es sollte Überschneidungen geben. Etwa könnte die Anzahl der Oberen Gerichte verringert werden, damit sich die örtlichen Zuständigkeitsbereiche der Oberen Gerichte und der Provinzregierungen überschneiden, wodurch die Abhängigkeit der Gerichte von der Provinzregierung geschwächt würde.⁴¹

II. Gründe für häufige Klagerücknahmen und die geringe Anzahl von Verwaltungssachen

Im Jahr 2004 nahmen die Gerichte 92.613 erstinstanzliche Verwaltungssachen zur Entscheidung an. Die Gesamtzahl der von chinesischen Gerichten behandelten Fälle belief sich auf 5.072.881, wobei 647.541 Strafsachen und 4.332.727 Zivilsachen gezählt wurden. Von den 92.913 Verwaltungssachen wurden 28.246 (30,5%) durch Klagerücknahme beendet.⁴² Seit dem Jahr 1990, in dem das Verwaltungsprozessgesetz in Kraft trat, ist die Anzahl erstinstanzlicher Verwaltungssachen kontinuierlich angestiegen.⁴³ Gleichzeitig ist der Pro-

zentsatz der Klagerücknahmen von 53,9% im Jahr 1996 auf 30,5% im Jahr 2004 gesunken.⁴⁴

1. Unmittelbare Einflussnahme der Verwaltung auf das Gerichtsverfahren

Der Hauptgrund für die geringe Anzahl von Verwaltungssachen und für den relativ hohen Prozentsatz von Klagerücknahmen wird in der Einflussnahme auf den Verwaltungsprozess durch Behörden gesehen. Eine Einflussnahme seitens der Behörde kann in einem Verwaltungsprozess jederzeit geschehen, doch ist sie besonders weit verbreitet in der Phase vor der Annahme einer Klage⁴⁵ durch ein Gericht. Nach der Annahme einer Verwaltungssache kommt es vor, dass Richter durch die Behörde, die den angegriffenen Verwaltungsakt erlassen hat, unter Druck gesetzt werden, den betreffenden Verwaltungsakt aufrecht zu erhalten oder dass die beschwerte Partei von der Behörde dazu gedrängt wird, die Klage gegen den Verwaltungsakt zurückzunehmen.⁴⁶

Die behördliche Einflussnahme auf den Verwaltungsprozess kann verschiedene Formen annehmen: Die Verwaltung mag etwa versuchen zu verhindern, dass eine Verwaltungssache aus ihrer Zuständigkeit und damit aus ihrem Einflussbereich an ein anderes Gericht verwiesen wird. Nach § 23 Abs. 1 Verwaltungsprozessgesetz ist ein höheres Volksgericht berechtigt, Verwaltungssachen erster Instanz, für welche die unteren Volksgerichte zuständig sind, an sich zu ziehen und anstelle des unteren Volksgerichts zu entscheiden. Dies kann entweder auf Initiative des höheren Gerichts oder auf Antrag eines unteren Gerichts geschehen. Verwaltungsbehörden haben ein Interesse daran zu verhindern, dass ein höheres Gericht eine Verwaltungssache an sich zieht und üben dementsprechend Druck auf die Volksgerichte aus.

Es ist auch üblich, dass Verwaltungsbeamte Richter aufsuchen, um über eine Verwaltungssache „Erkundigungen einzuholen“ oder über eine bestimmte Sache „Ansichten auszutauschen“, um dadurch eine Vorzugsbehandlung der beklagten Behörde zu erreichen. Ein solcher „Meinungsaustausch“ mag etwa die Auslegung einer für den Ausgang des Rechtsstreits erheblichen Rechtsvorschrift betreffen.⁴⁷

³⁹ TAN Bing/WANG Zhisheng, Zur Modernisierung der Richterschaft (论法官现代化), in: Chinesische Rechtswissenschaft (中国法学) 2001 Nr. 3, S. 141; XIE Pengcheng, Über einige Fragen der systematischen Gewährleistung einer fairen Justiz (关于从制度上保证司法公正的几个问题), in: Politik und Recht (政治与法律) 1999 Nr. 3, S. 34; YI Yanjin, In Richtung einer unabhängigen und fairen Justiz (走向独立与公正的司法), in: Chinesisch-ausländische Rechtswissenschaft (中外法学) 2000 Nr. 6, S. 763.

⁴⁰ TAN Bing/WANG Zhisheng (Fn. 39), S. 141.

⁴¹ ZHANG Wusheng/WU Zeyong, Die Unabhängigkeit der Justiz und die Restrukturierung der Gerichtsorganisation (I. Teil) (司法独立与法院组织机构的调整(上)), in: Chinesische Rechtswissenschaft (中国法学) 2000 Nr. 2, S. 66; YI Yanjin (Fn. 39), S. 743.

⁴² Chinesisches Statistisches Jahrbuch (中国统计年鉴), 23-26 Situation der Annahme und Erledigung erstinstanzlicher Verwaltungssachen durch die Volksgerichte im Jahr 2004 (人民法院行政一审案件收结案情况 2004年), http://www.zhfacts.com/china_statistics/23_26.html (eingesehen am 20.10.2007).

⁴³ Im Jahr 1990 waren es 13.006 Verwaltungssachen von 2.916.774 Fällen insgesamt, 1995 waren es 52.596 Verwaltungssachen von 4.545.676 Fällen insgesamt und im Jahr 2000 85.760 von 5.356.394. Chinesisches Statistisches Jahrbuch (中国统计年鉴), 23-20 Situation der in erster Instanz von den Volksgerichten behandelten Fälle im Jahr 2004 (人民法院审理一审案件情况 2004年), http://www.zhfacts.com/china_statistics/23_20.html (eingesehen am 20.10.2007).

⁴⁴ Für eine Statistik der Klagerücknahmen zwischen 1990 und 2002 siehe Veron Mei-Ying Hung, China's WTO Commitment on Independent Judicial Review: Impact on Legal and Political Reform, American Journal of Comparative Law, Vol. 52 (2004), 77-132, S. 84.

⁴⁵ Das Verwaltungsprozessgesetz spricht in § 11 von der Klageannahme (受理诉讼).

⁴⁶ Veron Mei-Ying Hung (Fn. 44), S. 91.

⁴⁷ Ibid.

Häufig wird auf Gerichte und einzelne Richter durch die Verwaltung Druck ausgeübt, die Annahme einer Verwaltungssache als nicht justiziabel abzulehnen. Das Verwaltungsprozessgesetz sieht keine verwaltungsprozessuale Generalklausel vor, sondern folgt dem Enumerationsprinzip: Gemäß § 11 Verwaltungsprozessgesetz sind nur die dort aufgelisteten Arten von Verwaltungsakten gerichtlich überprüfbar sowie solche, die aufgrund anderer Gesetze oder Rechtsbestimmungen überprüfbar sind. § 12 Verwaltungsprozessgesetz sieht eine Reihe von nicht anfechtbaren Maßnahmen vor.⁴⁸ Darunter fallen nach § 12 Nr. 4 auch Verwaltungsakte, von denen gesetzlich bestimmt ist, dass eine Verwaltungsbehörde endgültig entscheidet. Die relativ vagen Vorgaben der §§ 11 und 12 des Verwaltungsprozessgesetzes und das Fehlen einer verwaltungsprozessualen Generalklausel ermöglichen es den Gerichten, die Annahme von Klagen mit der Begründung zu verneinen, dass sie nicht unter die enumerierten Fälle des § 11 Verwaltungsprozessgesetzes fallen.⁴⁹

Die Gründe für die Einflussnahme der Verwaltung auf die Gerichte sind vielfältig: Verwaltungsbeamte mögen nicht ausreichende Rechtskenntnisse oder keinen Respekt für das Recht haben. Außerdem mag sich die dem traditionellen China fremde Vorstellung, dass ein Bürger die Verwaltung vor Gericht bringt,⁵⁰ gegenüber dem hergebrachten paternalistischen Verwaltungsverständnis noch nicht durchgesetzt haben. Die gängige Praxis, Freunde und Bekannte zu bevorzugen oder die als „lokaler Protektionismus“ bezeichnete Vorgehensweise, diejenige Partei vor Gericht zu bevorzugen, die maßgeblich zum örtlichen Steueraufkommen beiträgt, mögen auch eine Rolle spielen. Gerichte sind für eine Beeinflussung durch die Verwaltung empfänglich, da der Haushalt der Gerichte sowie die Gehälter und Sozialleistungen für Richter von der Volksregierung der entsprechenden Verwaltungsebene aufgebracht werden. Die Bedeutung von Einkünften aus Geldbußen für den Haushalt von Volksregierungen vor allem in weniger entwickelten Gegenden ist gleichfalls ein

⁴⁸ § 12 Verwaltungsprozessgesetz: „Die Volksgerichte nehmen von Bürgern, juristischen Personen oder sonstigen Organisationen in folgenden Angelegenheiten erhobene Klagen nicht entgegen: (1) Im Rahmen der Landesverteidigung und auswärtigen Beziehungen getroffene Staatsakte; (2) Verwaltungsbestimmungen, Verwaltungsvorschriften oder von einer Verwaltungsbehörde erlassene und verkündete Beschlüsse oder Befehle mit genereller Bindungswirkung; (3) Beschlüsse, die eine Verwaltungsbehörde zur Belobigung oder Bestrafung, Einstellung oder Entlassung von Behördenmitarbeitern trifft; (4) Verwaltungsakte, von denen gesetzlich bestimmt ist, dass die Verwaltungsbehörde endgültig entscheidet.“

⁴⁹ Diese Gefahr war in den 1980er Jahren schon bei den Vorarbeiten zum Verwaltungsprozessgesetz diskutiert worden. Siehe dazu Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China, Hamburg 2003, S. 106 f.

⁵⁰ Chinesisch: 民告官.

Gesichtspunkt, der den Gerichten bei der Überprüfung der zugrunde liegenden Verwaltungsentscheidungen Zurückhaltung gebietet.⁵¹

2. Weitere Ursachen

Ergänzende Gründe für die verhältnismäßig geringe Anzahl von Verwaltungssachen sind darin zu sehen, dass die durch eine Entscheidung der Verwaltung beschwerten Parteien es nicht wagen, gegen eine Behörde zu klagen, dass sie nicht klagen möchten oder dass sie nicht wissen, wie sie gerichtlichen Rechtsschutz in Anspruch nehmen können.

Durch eine Verwaltungsentscheidung beschwerte Parteien schrecken häufig vor einer Klage zurück, da sie sich vor Vergeltungsmaßnahmen der Verwaltung fürchten. Besonders gilt dies für Individuen, die von Entscheidungen der Sicherheitsbehörden betroffen sind. Privatunternehmen fürchten offenbar am meisten die staatliche Verwaltung für Industrie und Handel, die als Vergeltungsmaßnahme etwa die Erteilung von Genehmigungen erschweren oder verweigern kann. Im Jahr 2004 machten Verwaltungssachen im Bereich Industrie und Handel nur 3,65% aller erstinstanzlichen Verwaltungssachen aus und die Rate der Klagerücknahme lag bei überdurchschnittlichen 45,5%.⁵² Diese Zahlen überraschen, wenn man die starke Regulierung wirtschaftlicher Aktivitäten durch die Verwaltung für Industrie und Handel berücksichtigt. Die Zurückhaltung bei Klagen gegen die staatliche Verwaltung für Industrie und Handel bzw. ihre lokalen Stellen lässt sich am besten mit der Furcht der Kläger vor empfindlichen Vergeltungsmaßnahmen erklären.

Andererseits sind Individuen und Privatunternehmen bereit, gegen Verwaltungsbehörden gerichtlich vorzugehen, wenn sie sich vor Vergeltungsmaßnahmen sicher fühlen oder wenn bei ihnen das Interesse an der Rechtsverfolgung gegenüber der Furcht vor Vergeltung überwiegt. Kläger fühlen sich vor Vergeltungsmaßnahmen geschützt, wenn sie gute Verbindungen zu Personen haben, die über einen größeren politischen Einfluss als die beklagte Behörde verfügen oder wenn das klagende Unternehmen einen bedeutenden Beitrag zur wirtschaftlichen Entwicklung leistet.⁵³ Die Zurückhaltung von potentiellen Klägern, eine Verwaltungsbehörde vor Gericht zu ziehen, mag auch

⁵¹ Veron Mei-Ying Hung (Fn. 44), S. 93.

⁵² Chinesisches Statistisches Jahrbuch (中国统计年鉴), 23-26 Situation der Annahme und Erledigung erstinstanzlichen Verwaltungssachen durch die Volksgerichte im Jahr 2004 (人民法院行政一审案件收结案情况 2004 年), http://www.zhfacts.com/china_statistics/23_26.html (eingesehen am 20.10.2007).

⁵³ Veron Mei-Ying Hung (Fn. 44), S. 93.

in der Tradition begründet sein, Streitigkeiten außergerichtlich beizulegen.⁵⁴

Ferner mag ein fehlendes Vertrauen in die Professionalität und Unabhängigkeit von Gerichten und Richtern eine Rolle bei der Entscheidung spielen, auf gerichtlichen Rechtsschutz gegen eine Behördenentscheidung zu verzichten. Eine in den chinesischen Großstädten durchgeführte empirische Studie aus dem Jahr 1999 zeigt, dass in der Bevölkerung negative Vorstellungen über die Richterschaft überwiegen.⁵⁵ Allerdings ist das Richterbild unter Befragten, die bereits Kontakt mit einem Gericht in einer Großstadt hatten, deutlich positiver.⁵⁶

Ein weiterer Grund für die relativ geringe Anzahl von Verwaltungssachen ist in mangelnden Kenntnissen potentieller Kläger bezüglich der gerichtlichen Rechtsschutzmöglichkeiten gegen Verwaltungsakte zu sehen. Häufig fehlt es an genauen Kenntnissen, wie im einzelnen gegen eine Verwaltungsbehörde vorzugehen ist. Dies liegt oftmals daran, dass potentielle Kläger nicht in der Lage sind, kompetente Anwälte zu finden, die ihre Interessen vertreten können. In politisch sensiblen Fällen mögen Anwälte vor der Vertretung eines Mandanten zurückschrecken, da sie den Entzug oder Probleme bei der Verlängerung ihrer Anwaltslizenz befürchten.⁵⁷

Als Ursache für die häufige Verfahrensbeendigung durch Klagerücknahme wird vor allem verantwortlich gemacht, dass Verwaltungsbehörden den Verwaltungsakt nach Klageerhebung abändern und somit die Beschwer der Kläger entfällt, dass zweitens Kläger aufgrund fehlender oder falscher Beratung in aussichtslosen Fällen Klage erheben und die Klage zurücknehmen, wenn sie dies einsehen. Als dritter Grund wird angeführt, dass sich Kläger und beklagte Behörde informell einigen und der Kläger dann, möglicherweise auch auf Druck der Behörde, die Klage zurücknimmt.⁵⁸ Dies ist ins-

besondere deshalb problematisch, da § 50 Verwaltungsprozessgesetz eine förmliche Schlichtung ausschließt.⁵⁹

Auch mangelnde juristische Qualifikation von Richtern mag ursächlich für die große Zahl von Klagerücknahmen sein; denn sind Richter bei der Rechtsanwendung unsicher, neigen sie eher dazu, auf eine Beilegung des Rechtsstreits ohne Urteil hinzuwirken. Die Richter rekrutieren sich bis heute in den Gerichten der Grund- und Mittelstufe überwiegend aus den Reihen des Militärs.⁶⁰ Erst mit der Revision des Gerichtsorganisationsgesetzes 1983 wurde eine Vorschrift eingefügt, die juristische Fachkenntnisse für Richter verbindlich vorschrieb.⁶¹ Trotzdem verfügt weit über die Hälfte der Richter nicht über eine juristische Ausbildung.⁶² Erst durch eine Änderung des Richtergesetzes im Jahr 2001 wurde als einheitliche Zugangsvoraussetzung zum Richteramt das Bestehen einer einheitlichen juristischen Justizprüfung eingeführt.⁶³

III. Die Justizauslegungen zur Zuständigkeit in Verwaltungssachen und zur Klagerücknahme

1. Justizauslegung zur Zuständigkeit in Verwaltungssachen

Das Verwaltungsprozessgesetz bestimmt dasjenige Volksgericht als örtlich zuständig, in dessen Gerichtsbezirk die Behörde ihren Sitz hat, die den Verwaltungsakt erlassen hat. Hat die Widerspruchsbehörde den ursprünglichen Verwaltungsakt abgeändert, so ist auch das Volksgericht am Sitz der Widerspruchsbehörde zuständig.⁶⁴ Wird Klage gegen eine Verwaltungszwangsmaßnahme erhoben, welche die körperliche Freiheit beschränkt, so ist auch das Volksgericht am Ort des Klägerwohnsitzes zuständig.⁶⁵ Als Grundsatz gilt, dass die Volksgerichte der Grundstufe in Verwaltungssachen erstinstanzlich zuständig sind.⁶⁶ Volks-

⁵⁴ Robert Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, 2. Auflage, Hamburg 2002, S. 38.

⁵⁵ Nach einer im Januar 1999 in Beijing, Shanghai, Guangzhou, Wuhan, Xi'an, Zhengzhou, Shenyang, Dalian, Xiamen, Nanning und Chengdu unter 5.673 Personen durchgeführten Studie, sahen 33,3% der Befragten Richter als „Rechtsverdreher“ an, 6,7% hielten Richter für kalt, verschlossen, unehrlich sowie nicht vertrauenswürdig, 26,4% der Befragten hielten Richter für normale Menschen, die nicht das Recht verdrehten, 21,6% der Befragten teilten die Auffassung, dass Richter ehrlich und vertrauenswürdig seien, 9,5% hatten den Eindruck, dass Richter gleichgültig, bürokratisch und formalistisch seien, 2,6% sahen Richter als ehrfurchtgebietend und mächtig, gleichzeitig aber auch als kalt und verschlossen an. LING Xiao, Richter, was sind das für Menschen? (法官, 是些什么人?) <http://www.chinavista.com/experience/lingdian/chdiaocha279.html> (eingesehen am 27.03.2008).

⁵⁶ Clarke, Donald C./Murrell, Peter/Whiting, Susan H., The Role of Law in China's Economic Development (January 27, 2006), GWU Law School Public Law Research Paper Nr. 187, S. 43; einsehbar bei SSRN: <http://ssrn.com/abstract=878672>.

⁵⁷ Veron Mei-Ying Hung (Fn. 44), S. 85 f.

⁵⁸ Robert Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, Hamburg 2002, 2. Auflage, S. 296; Veron Mei-Ying Hung (Fn. 44), S. 90.

⁵⁹ § 50 Verwaltungsprozessgesetz: „Bei der Behandlung von Verwaltungssachen verwenden die Volksgerichte keine Schlichtung.“

⁶⁰ Robert Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, 2. Auflage, Hamburg 2002, S. 246.

⁶¹ § 34 Abs. 2 Gerichtsorganisationsgesetz der VR China (中华人民共和国法院组织法) bestimmt, dass die Richter an den Volksgerichten juristische Kenntnisse haben müssen. Ebenso § 9 Richtergesetz.

⁶² MA Junju/NIE Dezong, Die im gegenwärtigen chinesischen Justizsystem existierenden Probleme und Verbesserungsmaßnahmen (当前我国司法制度存在的问题与改进对策), in: Kritische Rechtswissenschaft (法学评论) 1998 Nr. 6, S. 25.

⁶³ § 12 Richtergesetz. Zur juristischen Staatsprüfung siehe: Björn Ahl, Advancing Rule of Law through Education? An Analysis of the Chinese National Judicial Examination, in: Issues & Studies 42 (2006), S. 171-204.

⁶⁴ § 17 Verwaltungsprozessgesetz. Vgl. auch das Gesetz der VR China über den Verwaltungswiderspruch (中华人民共和国行政复议法) vom 29.04.1999, Amtsblatt des Staatsrats 1999, S. 725-734.

⁶⁵ § 18 Verwaltungsprozessgesetz.

gerichte der Mittelstufe sind für Verwaltungssachen zuständig, die in ihrem Gerichtsbezirk als „bedeutend und schwierig“ gelten. Insbesondere für solche bezüglich der Bestätigung von Erfindungspatenten und betreffend das Zollwesen, ferner für Klagen gegen Verwaltungsakte, die von Abteilungen des Staatsrats oder den Volksregierungen auf Provinzebene erlassen wurden.⁶⁷ Die erstinstanzliche Zuständigkeit der Oberstufengerichte bzw. des Obersten Volksgerichts bemisst sich gleichfalls daran, ob eine Verwaltungssache im jeweiligen Gerichtsbezirk „bedeutend und schwierig“ ist.⁶⁸

a. Erstinstanzliche Zuständigkeit der Mittelstufengerichte

In § 1 der Justizauslegung wird in Ergänzung zu § 14 Verwaltungsprozessgesetz eine Präzisierung der bedeutenden Fälle vorgenommen, für welche die Mittelstufengerichte erstinstanzlich zuständig sind. § 1 der Justizauslegung entspricht überwiegend dem Wortlaut von § 8 der Auslegung des Verwaltungsprozessgesetzes aus dem Jahr 1999.⁶⁹ In der Auslegung von 1999 heißt es, dass eine erstinstanzliche Zuständigkeit für Mittelstufengerichte besteht, wenn die Volksregierung ab der Kreisebene aufwärts Beklagte ist und eine Verhandlung durch ein Grundstufengericht nicht angebracht ist. Der zweite Teil der Voraussetzung ist nunmehr entfallen. Ferner wurde eine Ausnahme für Verwaltungssachen mit Bezug auf Immobilienregistrierungen aufgenommen. Die Bestimmungen der neuen Justizauslegung gehen nach § 10 gegenüber früheren Justizauslegungen vor.

b. Zuständigkeitsbestimmung durch das Mittelstufengericht

Eine deutlichere Neuerung stellt die in § 2 Ziff. 1 der Justizauslegung vorgesehene Befugnis des Mittelstufengerichts dar, ein anderes Volksgericht der Grundstufe innerhalb des Gerichtsbezirks des Mittelstufengerichts als das ursprünglich örtlich zuständige Volksgericht als zuständig zu bestimmen. Diese neue Vorschrift durchbricht die

in den §§ 17 und 18 des Verwaltungsprozessgesetzes vorgesehene gesetzliche Regelung der örtlichen Zuständigkeit. Die gesetzliche Grundlage für diese Auslegung kann man in § 22 Abs. 1 des Verwaltungsprozessgesetzes erblicken, wonach die Zuständigkeit vom Volksgericht höherer Stufe bestimmt wird, wenn das zuständige Volksgericht aus besonderem Grund die Zuständigkeit nicht ausüben kann.

Voraussetzung für eine abweichende Bestimmung des örtlich zuständigen Grundstufengerichts ist, dass der Kläger unmittelbar zu einem Volksgericht der Mittelstufe Klage erhebt, dass es sich um eine bedeutende oder schwierige Verwaltungssache handelt oder der Kläger der Ansicht ist, dass das Volksgericht der Grundstufe für die Ausübung der gesetzlich bestimmten Zuständigkeit ungeeignet ist. Freilich wird in der Justizauslegung nicht näher ausgeführt, worin eine solche „Ungeeignetheit“ eines Volksgerichts der Grundstufe bestehen kann.

In der Praxis sind die folgenden Fallgruppen zum Begriff des der Zuständigkeitsausübung entgegenstehenden „besonderen Grundes“ in § 22 Abs. 1 des Verwaltungsprozessgesetzes anerkannt, welche sich für die Bestimmung der „Ungeeignetheit“ in § 2 der Justizauslegung heranziehen lassen: Dazu gehören Verwaltungssachen, bei denen das untere Volksgericht vor Ort relativ starkem Widerstand bzw. Einmischungen bei seiner rechtmäßigen Tätigkeit ausgesetzt ist. Ferner Fälle, in denen das Volksgericht an Verwaltungshandlungen der Regierung oder von Verwaltungsorganen beteiligt war und die Klage sich gegen einen in diesem Zusammenhang erlassenen Verwaltungsakt richtet.⁷⁰

Das Mittelstufengericht kann auch entscheiden, dass es die Verwaltungssache selbst verhandelt. Dies entspricht der Bestimmung in § 23 Verwaltungsprozessgesetz, wonach ein höheres Volksgericht eine Verwaltungssache an sich ziehen kann, obwohl an sich ein unteres Volksgericht instanziiell zuständig ist.

Nach § 3 der Justizauslegung kann ein Mittelstufengericht ebenfalls ein ursprünglich nicht örtlich zuständiges Grundstufengericht als zuständig bestimmen, die Sache selbst verhandeln oder das ursprünglich zuständige Volksgericht der Grundstufe anweisen, die Sache zu verhandeln, wenn sich das ursprünglich zuständige Grundstufengericht

⁶⁶ § 13 Verwaltungsprozessgesetz.

⁶⁷ § 14 Ziff. 1-3 Verwaltungsprozessgesetz.

⁶⁸ §§ 15 und 16 Verwaltungsprozessgesetz.

⁶⁹ Auslegung des Obersten Volksgerichts von einigen Fragen zur Durchführung des „Verwaltungsprozessgesetzes der VR China“ (最高人民法院关于执行《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释) vom 24.11.1999, Fazhi Ribao vom 10.02.2000; deutsche Übersetzung bei Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China, Hamburg 2003, S. 269-295. Eine gute Übersicht über alle für den Verwaltungsprozess einschlägigen Justizauslegungen findet sich auf der Homepage des Obersten Volksgerichts unter: <http://www.court.gov.cn/lawdata/explain/executivevacation/> (eingesehen am 26.03.2008).

⁷⁰ Li Guangyu, Verständnis und Anwendung der „Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Zuständigkeit in Verwaltungssachen“ (《关于行政案件管辖若干问题的规定》的理解与使用), <http://www.dffy.com/blog/a/abcd/5850.html> (eingesehen am 26.03.2008).

weigert, das Verfahren zu eröffnen. Für die Entscheidung des Mittelstufengerichts ist eine Frist von sieben Tagen vorgegeben.

Die Bestimmung eines anderen oder des ursprünglich zuständigen Grundstufengerichts sowie die Entscheidung, die Verwaltungssache selbst zu verhandeln, kann das Mittelstufengericht auch nach § 4 der Justizauslegung auf Antrag des Grundstufengerichts oder nach § 5 der Justizauslegung von Amts wegen treffen.

c. Verfahrensbezogene Neuregelungen

Für den Fall, dass das Mittelstufengericht die Zuständigkeit durch Beschluss bestimmt, ist in § 7 der Justizauslegung vorgesehen, dass die Vorschriften über Einwände gegen die Zuständigkeit nicht anwendbar sind. Diese Regelung bezieht sich auf § 10 der Justizauslegung von 1999, wonach vorgesehen ist, dass die Prozessparteien Einwände hinsichtlich der Zuständigkeit innerhalb von zehn Tagen nach Erhalt der Prozessmitteilung schriftlich vorbringen können. Das Volksgericht prüft die Einwände und verweist die Sache an das zuständige Gericht, wenn es die Einwände für begründet hält oder weist den Einwand ab. Wird § 10 der Justizauslegung von 1999 für unanwendbar erklärt, so ist die Entscheidung des Mittelstufengerichts nicht mehr durch die beklagte Behörde angreifbar und es wird auch ausgeschlossen, dass die Verwaltungssache durch das als zuständig bestimmte Grundstufengericht wieder an das ursprünglich örtlich zuständige Volksgericht zurückverwiesen wird.

Nach § 6 der Justizauslegung muss ein die Zuständigkeit bestimmender Beschluss sowohl dem Volksgericht zugestellt werden, das als zuständig befunden wurde, als auch den Prozessparteien.

2. Justizauslegung zur Klagerücknahme im Verwaltungsprozess

In § 51 des Verwaltungsprozessgesetzes wird bestimmt, dass das Volksgericht über die Statthaftigkeit eines Antrags auf Klagerücknahme beschließt, wenn der Kläger die Klage vor Verkündung des Urteils zurücknimmt. Gleiches gilt für den Fall, dass die beklagte Behörde den von ihr erlassenen Verwaltungsakt abändert, der Kläger damit einverstanden ist und daraufhin die Klage zurücknimmt.

Nach § 1 der Justizauslegung kann das Volksgericht bis zur Urteilsverkündung der beklagten Behörde die Abänderung des Verwaltungsaktes empfehlen, wenn es der Auffassung ist, dass der Verwaltungsakt rechtswidrig oder unzweckmäßig ist. Es wird damit interessanterweise eine indirekte

Zweckmäßigkeitprüfung des Verwaltungsaktes eingeführt, d.h. das Volksgericht muss zumindest dann, wenn es prüft, ob es eine Empfehlung an die Verwaltung zur Abänderung des Verwaltungsaktes ausspricht, auch Überlegungen zur Zweckmäßigkeit des Verwaltungsaktes anstellen. Nach § 5 Verwaltungsprozessgesetz überprüft das Gericht an sich nur die Rechtmäßigkeit von Verwaltungsakten. In der Mitteilung des Obersten Volksgerichts zur Justizauslegung über die Klagerücknahme⁷¹ wird diese Verpflichtung der Prüfung der Zweckmäßigkeit allerdings etwas abgeschwächt, indem ein Hinweis an die Behörde nur bei offensichtlich unzweckmäßigen Verwaltungsakten erfolgen sollte.

In § 2 der Justizauslegung werden die Voraussetzungen aufgeführt, unter denen das Gericht dem Antrag auf Klagerücknahme stattgeben muss. Danach muss der Antrag auf Klagerücknahme eine wahre Willenserklärung des Klägers darstellen, die Abänderung des Verwaltungsaktes durch die beklagte Behörde darf nicht rechtswidrig sein. Ferner muss die beklagte Behörde den Verwaltungsakt entweder schon abgeändert haben oder die beabsichtigte Abänderung des Verwaltungsaktes dem Gericht schriftlich mitteilen.

In den §§ 3 und 4 der Justizauslegung wird näher beschrieben, was unter der Abänderung eines Verwaltungsaktes zu verstehen ist bzw. einer solchen Abänderung gleichsteht.

IV. Bewertung der Justizauslegungen

1. Justizauslegung zur Zuständigkeit in Verwaltungssachen

Um die Handhabung der Justizauslegung für die Gerichte zu erleichtern, hat das Oberste Volksgericht neben der Justizauslegung auch eine Mitteilung erlassen.⁷² In der Mitteilung werden die Volksgerichte darauf hingewiesen, dass das Ziel der Zuständigkeitsreform darin bestehe, unangemessenen Einmischungen vorzubeugen. Deshalb müssten sich die Volksgerichte bei ihren Entscheidungen auf Grundlage der Justizauslegung am Maßstab der Gewährleistung unabhängiger und fairer Rechtsprechung leiten lassen. Bestünde bei einer vor einem unteren Gericht anhängigen Sache

⁷¹ Mitteilung des Obersten Volksgerichts bezüglich der sorgfältigen Umsetzung und Ausführung der Bestimmungen zu einigen Fragen der Klagerücknahme im Verwaltungsprozess (最高人民法院关于认真贯彻执行《关于行政诉讼撤诉若干问题的规定》的通知) vom 31.01.2008, Amtsblatt des Obersten Volksgerichts, 2008, Nr. 2, S. 16 f.

⁷² Mitteilung des Obersten Volksgerichts bezüglich der sorgfältigen Umsetzung und Ausführung der Bestimmungen zu einigen Fragen der Zuständigkeit in Verwaltungssachen (最高人民法院关于认真贯彻执行《关于行政案件管辖若干问题的规定》的通知) vom 14.01.2008, Amtsblatt des Obersten Volksgerichts, 2008, Nr. 2, S. 17 f.

die Möglichkeit der Einflussnahme, sollte das entsprechende Gericht sich von sich aus an ein höheres Gericht wenden und es um eine Entscheidung auf Grundlage der Justizauslegung ersuchen.

Außerdem soll bei der Zuständigkeitsbestimmung sowohl auf die Interessen der Kläger Rücksicht genommen werden, als auch auf eine ausgeglichene Arbeitsbelastung der Grundstufen Gerichte. Bei der Zuständigkeitsbestimmung durch die Mittelstufen Gerichte soll vermieden werden, dass es jeweils zwischen denselben Grundstufen Gerichten zu einem „Tausch“ der Zuständigkeiten kommt.

Danach dient die Justizauslegung dem Zweck, die außerprozessualen Einflussmöglichkeiten auf das Gericht durch die beklagte Behörde zu vermindern. Ein wirksames Mittel gegen die behördliche Einflussnahme stellt dabei die „Verhandlung am fremden Ort“⁷³ oder die Bestimmung eines höheren Gerichts als erste Instanz dar, da die beklagte Behörde bei einem Gericht, das nicht in ihrem Zuständigkeitsbereich liegt, nur schwer ihren Einfluss geltend machen kann. Die Maßnahmen konzentrieren sich dabei auf die Grundstufen Gerichte, wo erfahrungsgemäß der Druck seitens der beklagten Behörden auf die Justiz besonders groß ist.

Um die Schwierigkeiten im Verwaltungsprozess mittels einer Reform des Zuständigkeitssystems zu überwinden, wurde unter anderem auch vorgeschlagen, eigenständige Verwaltungsgerichte einzurichten⁷⁴ oder die Zuständigkeit in Verwaltungssachen bei bestimmten Gerichten zu konzentrieren.⁷⁵ Da diese Reformmaßnahmen aber mit beachtlichen Umstrukturierungen und entsprechenden Ausgaben verbunden gewesen wären, hat man sich für die Verhandlung von Verwaltungssachen außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereichs der beklagten Behörde sowie die Anordnung der erstinstanzlichen Zuständigkeit der Mittelstufen Gerichte entschieden.⁷⁶

Man muss die Justizauslegung so verstehen, dass der Verhandlung von Verwaltungssachen

außerhalb des örtlichen Zuständigkeitsbereichs der beklagten Behörde gegenüber der erstinstanzlichen Behandlung von Verwaltungssachen durch die Mittelstufen Gerichte der Vorrang gegeben wird. Dies kommt etwa darin zum Ausdruck, dass die Entscheidung des Mittelstufen Gerichts, wonach ein Grundstufen Gericht die Verwaltungssache verhandeln soll, in der Justizauslegung jeweils an erster Stelle genannt wird. Ferner würde ansonsten die Gefahr einer Überlastung der Mittelstufen Gerichte entstehen. Bei der Verschiebung der örtlichen Zuständigkeit bedürfe es hingegen keiner Umschichtung von Sachmitteln oder von Personal.⁷⁷

Verdeutlicht man sich die in Abschnitt I und II beschriebenen Schwierigkeiten, so erscheint die neue Regelung der Zuständigkeit ein pragmatischer Schritt in Richtung auf eine unabhängigere Rechtsprechung in Verwaltungssachen zu sein. Gleichzeitig ist die Möglichkeit, eine Verwaltungssache in einem Gerichtsbezirk außerhalb des Sitzes der Beklagten zu verhandeln, auch mit Nachteilen für den Kläger verbunden, der unter Umständen sehr lange Anreisewege zu Gerichtsterminen in Kauf nehmen muss. Zwar zielt die Regelung auf den Schutz des Klägers ab, doch ist fraglich, ob der Kläger etwa vor einer Bestimmung einer anderweitigen örtlichen Zuständigkeit durch das Mittelstufen Gericht gehört werden muss bzw. ob dem Kläger nicht ein Wahlrecht zwischen verschiedenen Grundstufen Gerichten im Gerichtsbezirk des Mittelstufen Gerichts eingeräumt werden muss. Ein Wahlrecht kommt dem Kläger allerdings nach § 20 Abs. 1 des Verwaltungsprozessgesetzes nur dann zu, wenn für eine Verwaltungssache zwei oder mehr Volksgerichte zuständig sind.

Grundsätzliche Kritik unter rechtsstaatlichen Gesichtspunkten kann daran geübt werden, dass nicht das Gesetz den zuständigen Richter bestimmt, sondern ein übergeordnetes Gericht. Diese Kritik trifft aber das Justizsystem in seiner Gesamtheit auch schon vor dem Erlass der Justizauslegung, da es einen Grundsatz, dass die Zuständigkeit eines Richters für einen konkreten Fall im Voraus abstrakt-generell festgelegt sein muss, im chinesischen Recht nicht gibt.

Ferner hat die Justizauslegung nicht zu einer über die Justizauslegung von 1999 hinausgehenden Präzisierung der unbestimmten Begriffe „schwieriger“ bzw. „bedeutender“ Verwaltungssachen geführt, wie es im Schrifttum gefordert wird.⁷⁸

⁷³ Chinesisch: 异地审理 .

⁷⁴ Siehe dazu etwa *Li Kejie*, Es lohnt sich auf ein System unabhängiger Verwaltungsgerichte zu warten (独立的行政法院系统值得期待), in: Rechts-herrschaft und Gesellschaft (法治与社会) 2007 Nr. 12.

⁷⁵ Zur Reform der Zuständigkeit in Verwaltungssachen: *KONG Weijing*, Kurzanalyse der Zuständigkeit im Verwaltungsprozess (浅析行政诉讼管辖), in: Rechtssystem und Gesellschaft (法制与社会) 2008 Nr. 1, S. 109; *Yi Li*, Gedanken zu den Problemen des Zuständigkeitssystems im Verwaltungsprozess in der Praxis und Wege der Restrukturierung (对行政诉讼管辖制度实现问题及重构途径的思考), in: Rechtsprechung Shandong (山东审判) 2007 Nr. 4, S. 105.

⁷⁶ *Li Guangyu*, Verständnis und Anwendung der „Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Zuständigkeit in Verwaltungssachen“ (《关于行政案件管辖若干问题的规定》的理解与使用), <http://www.dffy.com/blog/a/abcd/5850.html> (eingesehen am 26.03.2008).

⁷⁷ Vgl. auch: *Forschungsgruppe des Oberen Volksgerichts der Provinz Zhejiang* (浙江省行政案件管辖问题研究), Untersuchung des Problems der Zuständigkeit für Verwaltungssachen (行政案件管辖问题研究), in: Untersuchungen zur Rechtsherrschaft (法治研究) 2007 Nr. 2, S. 53.

2. Justizauslegung zur Klagerücknahme im Verwaltungsprozess

Aus der Mitteilung des Obersten Volksgerichts zur Durchführung der Justizauslegung zur Klagerücknahme⁷⁹ geht deutlich hervor, dass mit der Reform der Klagerücknahme zwei Ziele erreicht werden sollen: An erster Stelle steht das Ziel, Verwaltungsstreitigkeiten im Einvernehmen mit beiden Prozessparteien zu lösen. Zwar schließt an sich § 50 des Verwaltungsprozessgesetzes einen formellen gerichtlichen Vergleich aus, doch sieht das Oberste Volksgericht nach der neuen Justizauslegung eine einvernehmliche Lösung im Rahmen der Klagerücknahme als rechtlich zulässig an.⁸⁰ Die Betonung einvernehmlicher Streitbeilegung im Rahmen des Verwaltungsprozesses soll vor allem den Umgang mit Massenverwaltungsstreitigkeiten in den problematischen Bereichen Landenteignung, Umstrukturierung von Unternehmen, Arbeits- und Sozialversicherung sowie Umweltschutz erleichtern. Dies dient primär der Aufrechterhaltung „gesellschaftlicher Stabilität“. Das andere Ziel der Justizauslegung ist individualschutzbezogen und knüpft die Statthaftigkeit der Klagerücknahme an eine Reihe von Voraussetzungen. Dies soll den Kläger gegenüber potentiellem Druck seitens der Verwaltung, die Klage zurückzunehmen, schützen. Aus der Mitteilung des Obersten Volksgerichts ergibt sich, dass dem ersten Zweck in der Praxis der Vorrang einzuräumen ist, auch wenn darauf hingewiesen wird, dass bei der Ermutigung der Prozessparteien zum Vergleich nicht die Prüfung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns vernachlässigt werden soll.

Ferner ist zu berücksichtigen, dass die Erledigung durch Wegfall der Beschwerde unter das Institut der Klagerücknahme fällt. Dies hat zur Folge, dass eine Klagerücknahme nicht unbedingt für ein Scheitern des Klägers, sondern im Gegenteil auf einen Erfolg in der Sache hinweisen kann.

V. Schlussbemerkung

Beide Justizauslegungen reagieren auf Probleme in der verwaltungsprozessualen Praxis, die in der Literatur schon seit Jahren diskutiert werden.

Das Oberste Volksgericht spricht in den zu den Justizauslegungen ergangenen Mitteilungen⁸¹ ausdrücklich von einer „Reform des Verwaltungsprozesses“ und betont sogar die „historische Bedeutung“ dieser Änderungen. Dass eine Reform des Verwaltungsprozesses in der Form von zwei Justizauslegungen vorgenommen wird, macht einerseits die starke Stellung des Obersten Volksgerichts deutlich,⁸² zeigt aber auch, dass für eine systematische und umfassende Reform momentan der politische Wille fehlt bzw. die Zeit noch nicht reif ist.

Ob die Erweiterung der Möglichkeiten bei der Zuständigkeitsbestimmung durch die Mittelstufen Gerichte, die ja auch nicht völlig frei von der Beeinflussung durch die Volksregierungen der entsprechenden Ebene sind, wirklich zu faireren Verwaltungsprozessen führt, ist fraglich. Zweifelhaft ist auch, ob durch die Einführung eines gerichtlichen Vergleichs im Verwaltungsprozess, gleichsam durch die Hintertür und im Gewand einer an zusätzliche Voraussetzungen gebundenen Klagerücknahme, der Kläger im Verwaltungsprozess besser vor einer durch die Verwaltung erzwungenen Klagerücknahme geschützt wird.

⁷⁸ Vgl. etwa WANG Chunye, Die Reform des Zuständigkeitssystems und die Verwirklichung fairer Rechtsprechung (改革管辖制度, 实现公正审判), in: Rechtssystem und Gesellschaft (法制与社会) 2007 Nr. 4, S. 509.

⁷⁹ Siehe oben Fn. 71.

⁸⁰ Zur Frage der Zulässigkeit des Vergleichs im Verwaltungsprozess siehe: SHEN Fujun, Harmonische und einheitliche Mechanismen der Koordinierung und des Vergleichs im Verwaltungsprozess (和谐统一的行政诉讼协调和解机制), in: Zeitschrift der Ost-Chinesischen Universität für Politik und Recht (华东政法大学学报) 2007 Nr. 6, S. 19 ff.; LIANG Yan, Analyse der Durchführbarkeit des Vergleichs im Verwaltungsprozess (行政诉讼和解可行性分析), in: Zeitschrift der Kaderakademie für Kohleverwaltung in Shanxi (山西煤炭管理干部学院学报) 2007 Nr. 2.

⁸¹ Vgl. oben Fn. 71 und 72.

⁸² Siehe dazu Björn Ahl (Fn. 3).