

Überlegungen zur Errichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in China

LIU Fei¹

I. Einleitung

Seit der Verabschiedung des Verwaltungsprozessgesetzes im Jahr 1989² gibt es ein explizit gesetzlich geregeltes Verfahren, das es Bürgern ermöglicht, vor den Volksgerichten die Überprüfung von bestimmten Verwaltungsakten anzustrengen. In der Praxis kann die effektive Kontrolle der Verwaltung durch die Gerichte allerdings nicht gewährleistet werden.³ Der Beitritt der VR China zur Welthandelsorganisation im Jahr 2001⁴ hat diese Problematik wieder in den Mittelpunkt des rechtswissenschaftlichen Interesses gerückt, da China sich völkerrechtlich verpflichtet hat, in bestimmten Bereichen eine unabhängige Überprüfung von Verwaltungshandeln sicherzustellen. Der vorliegende Beitrag widmet sich vor diesem Hintergrund der Frage, ob die Errichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in der Volksrepublik Aussicht auf Erfolg hat.

II. Chinas völkerrechtliche Verpflichtung zu unabhängiger Rechtsprechung

Das Übereinkommen zur Errichtung der Welthandelsorganisation vom 15. April 1994 (nachfolgend „WTO-Übereinkommen“)⁵ und das „Protocol

on the Accession of the People's Republic of China“ vom 23. November 2001 (nachfolgend „Beitrittsprotokoll“)⁶ sind seit dem 11. Dezember 2001 für die VR China verbindliches Recht geworden.

Art. XVI Abs. 4 des WTO-Übereinkommens sieht vor, dass jeder Mitgliedsstaat sicherstellen muss, „dass seine Gesetze und sonstigen Vorschriften und Verwaltungsverfahren mit seinen Verpflichtungen aufgrund der als Anlage beigefügten Übereinkommen in Einklang stehen“. Das erfordert eine Angleichung von chinesischen Rechtsvorschriften an die Standards und Prinzipien der WTO. Gemäß Teil I. 2. (D) 1. des Beitrittsprotokolls ist China unter anderem für bestimmte Bereiche verpflichtet, eine unabhängige Gerichtsbarkeit einzurichten und entsprechende Verfahrensregeln aufzustellen.⁷

Zur Erfüllung der völkerrechtlichen Verpflichtungen Chinas bedarf es weitreichender Reformen des innerstaatlichen Rechtssystems. Oberstes Ziel ist es, die Unabhängigkeit der gerichtlichen Verwaltungskontrolle zu erreichen.⁸ Über Umfang und Art der durch den WTO-Beitritt erforderlich gewor-

⁶ Protocol on the Accession of the People's Republic of China, Dok.-Nr. 01-5996, WT/L/432.

⁷ Part I. 2. (D) 1. Protocol on the Accession of the People's Republic of China: "China shall establish, or designate, and maintain tribunals, contact points and procedures for the prompt review of all administrative actions relating to the implementation of laws, regulations, judicial decisions and administrative rulings of general application referred to in Article X:1 of the GATT 1994, Article VI of the GATS and the relevant provisions of the TRIPS Agreement. Such tribunals shall be impartial and independent of the agency entrusted with administrative enforcement and shall not have any substantial interest in the outcome of the matter."

III 4 (Judicial Review) 3. Report of the working party on the accession of China: "The representative of China confirmed that it would revise its relevant laws and regulations so that its relevant domestic laws and regulations would be consistent with the requirements of the WTO Agreement and the Draft Protocol on procedures for judicial review of administrative actions. He further stated that the tribunals responsible for such reviews would be impartial and independent of the agency entrusted with administrative enforcement, and would not have any substantial interest in the outcome of the matter. The working party took note of these commitments."

⁸ Alexander Zinser (Fn.4), S. 208, 212.

¹ Associate Professor, juristische Fakultät an der China Universität für Politik- und Rechtswissenschaft in Peking. Diese Arbeit basiert teilweise auf der Dissertation des Verfassers: Die gerichtliche Verwaltungskontrolle als Entwicklungsfaktor des chinesischen Verwaltungsrechts. Eine vergleichende Untersuchung zwischen China und Deutschland, Frankfurt a.M., 2003.

² Verwaltungsprozessgesetz der VR China [Zhonghua renmin gongheguo xingzheng susongfa], in: Fagui Huibian 1989, S. 1; deutsche Übersetzung bei Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China, Hamburg 2003, S. 244-268.

³ Siehe Veron Mei-Ying Hung, China's WTO Commitment on Independent Judicial Review, in: American Journal of Comparative Law 52 (2004), 77 ff.

⁴ Vgl. Report of the Working Party on the Accession of China (10.11.2001), Ministerial Conference, Fourth Session, Doha, 9.-13. November 2001, Dok.-Nr. 01-5314, WT/MIN(01)/3, S. 1; Dazu näher Alexander Zinser, Der Beitritt der Volksrepublik China zur WTO, in: Europäische Zeitschrift für Wirtschaftsrecht 2002, S. 208.

⁵ Bundesgesetzblatt II 1994, S. 1625.

denen Reformen wird im chinesischen Schrifttum eingehend diskutiert.⁹ Aus deutscher Sicht ist die Möglichkeit zur Errichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit unter dem gegenwärtigen politischen System Chinas fragwürdig, denn eine solche Gerichtsbarkeit ist ohne Gewaltentrennung und ein Verständnis der Grundrechte als Abwehrrechte gegenüber dem Staat undenkbar.¹⁰ So stellt Heuser fest, dass „China für voraussehbare Zeit nicht über eine verlässliche, d. h. unabhängige und standfeste Rechtsprechung verfügen wird“.¹¹ Aus Sicht der chinesischen Rechtswissenschaft ist der Beitritt Chinas zur WTO „eine Chance und auch eine Herausforderung für den Aufbau der Gesetzherrschaft in China“.¹² Seit ihrem Beitritt zur WTO ist die VR China einem erheblichen äußeren Druck ausgesetzt, eine unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit aufzubauen.

III. Reformüberlegungen

Die Gründe für die Schwäche der gerichtlichen Verwaltungskontrolle werden im chinesischen Schrifttum analysiert.¹³ Üblicherweise werden als Ursachen genannt: (1) die Abhängigkeit der Gerichte von der staatlichen Verwaltung, (2) das politische System (mangelnde Gewaltenteilung bzw. das Fehlen eines Gewaltenteilungssystems), (3) der begrenzte Kontrollumfang der Gerichte (wie z.B. das Enumerationsprinzip nach § 11 des Verwaltungsprozessgesetzes), (4) das unterentwickelte Rechtsbewusstsein der Beamten, (5) das mangelnde Vertrauen in die Rechtspflege, sowie (6) die ungenügende Anzahl angemessen ausgebildeter Verwaltungsrichter. Die h. M. sieht den Hauptgrund in der Abhängigkeit der Gerichte von der staatlichen Verwaltung.¹⁴

Im Schrifttum werden zahlreiche Änderungsvorschläge erörtert. Über eventuelle Lösungsmöglichkeiten in Bezug auf diese Problematik herrscht jedoch noch Unklarheit. Es wird wiederholt betont, dass die Unabhängigkeit der Gerichte gewährleistet sein muss, ohne dass klar dargelegt wird, wie dies in China realisiert werden kann. So wird z.B. in einem Aufsatz vorgeschlagen, dass die Einflussnahme auf die Rechtsprechung durch die Kommunistische Partei Chinas (KPCh) und die Volkskongresse „verbessert“ werden müsse, ohne dabei die Unabhängigkeit der Rechtsprechung zu beeinträchtigen.¹⁵ Wie genau eine Verbesserung der Lenkung von Gerichten durch die KPCh und die Volkskongresse auszusehen hat oder wie sie sich bewerkstelligen ließe, bleibt im Schrifttum allerdings ungeklärt.

Gelegentlich wird zwar das gegenwärtige politische System Chinas, insbesondere die einheitliche Parteiführung und die ungeteilte Staatsgewalt, in Frage gestellt,¹⁶ überwiegend wird dieses Thema allerdings ausgeklammert. Von fast allen Rechtswissenschaftlern wird vorgeschlagen, die Erfahrungen des Westens heranzuziehen,¹⁷ hierbei werden die grundlegenden Unterschiede zwischen dem chinesischen politischen System und dem der westlichen Länder jedoch außer Acht gelassen. Die Frage, ob und wie eine unabhängige Gerichtsbarkeit unter den gegenwärtigen politischen Bedingungen eingerichtet und wie die gerichtliche Verwaltungskontrolle verbessert werden kann, findet im Schrifttum noch keine klare Antwort.

IV. Verfassungsrechtliche Fragen

Die chinesische Verfassung enthält zwar in Art. 126 eine Bestimmung, wonach die Volksgerichte ihre Gerichtsbarkeit gemäß den gesetzlichen Bestimmungen unabhängig ausüben und eine Einmischung durch Verwaltungsorgane, gesellschaftliche Organisationen oder Einzelpersonen verboten ist. Anknüpfungspunkt für die Auslegung dieser Vorschrift und das Verständnis der richterlichen Unabhängigkeit ist Art. 3 der Verfassung, wonach

⁹ Vgl. z.B. YING Songnian/WANG Xixin, Kernprobleme der Reform des Verwaltungsrechtssystems zum Zeitpunkt des Beitritts zur WTO [WTO yu zhongguo xingzhengfa zhidu gaige de jige guanjian wenti], in: Zhongguo Faxue 2002, Nr. 1, S. 5; KONG Xiangjun, Zur Errichtung eines WTO-konformen Systems der gerichtlichen Kontrolle [Jianli yu WTO yaoqiu xiangshiyi de sifa shencha zhidu], in: Zhongguo Faxue 2001, Nr. 6, S. 3; SHI Youqi, Einflüsse der WTO auf den Aufbau des chinesischen Verwaltungsrechtssystems [WTO dui zhongguo xingzheng fazhi jiashe de yingxiang], in: Zhongguo Faxue 2001, Nr. 1, S. 11.

¹⁰ Vgl. etwa Friedhelm Hufen, Verwaltungsprozessrecht, München 2005, § 2 Rn. 19.

¹¹ Robert Heuser, Das chinesische Rechtssystem zum Zeitpunkt des Beitritts der VR China zur WTO, in: Juristenzeitung 2002, S. 83.

¹² Vgl. z.B. YANG Jiejun, Der Beitritt zur WTO und die Aufgaben des chinesischen Verwaltungsrechts, in: Zhongguo Faxue 2000, Nr. 6, S. 3.

¹³ Vgl. z.B. GUO Jianhua, Die unkontrollierte Verwaltungsmacht und die Verstärkung des rechtlichen Kontrollmechanismus [Xingzheng quanli de shikong jiqi falü zhiyue jizhi de qianghua], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 1998, Nr. 2, S. 34; JIANG Bixin, Gedanken zum zehnjährigen Verwaltungsprozessgesetz [Xingzheng susong fa banbu shinian duanxiang], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 1999, Nr. 4, S. 13; LIU Xin, Loskommen des Verwaltungsprozesses von der schwierigen Lage [Lun baituo xingzheng susong de kunjing], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 1999, Nr. 4, S. 33; WANG Zhankui, Warum gibt es so wenige Verwaltungsfälle [Qianxi dangqian xingzheng susong anjian shao de yuanying], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 2000, Nr. 1, S. 49; YING Songnian, Notwendigkeit zur Revidierung des Verwaltungsprozessgesetzes [Xiugai xing-zheng susongfa shizai bixing], in: Fazhi Ribao vom 03.03.2002, S. 3.

¹⁴ ZHANG Wusheng/WU Zeyong, Die Unabhängigkeit der Rechtsprechung und die Regulierung der Gerichtsorganisation [Sifa duli yu fayuan zuzhi jigou de tiaozheng], in: Zhongguo Faxue 2000, Nr. 2, S. 55, 57.

¹⁵ GAO Shude/JIN Wei, Untersuchungsbericht über die gegenwärtige Lage des Verwaltungsprozesses [Xingzheng susong xianzhuang diaocha baogao], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 1999, Nr. 2, S. 71, 81.

¹⁶ Vgl. GUO Jianhua, Die unkontrollierte Verwaltungsmacht und die Verstärkung des rechtlichen Kontrollmechanismus [Xingzheng quanli de shikong jiqi falü zhiyue jizhi de qianghua], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 1998, Nr. 2, S. 34; WANG Shen, Zusammenfassung des internationalen Symposiums über Justizreform [„Qiannian zhijiao sifa gaige“ guoji xueshu yantaohui zongshu], in: Faxue 2002, Nr. 2, S. 78.

¹⁷ GUAN Baojing, Einige Probleme der vergleichenden Verwaltungswissenschaft [Bijiao xingzheng faxue ruogan wenti tantao], in: Faxue Yanjiu 2001, Nr. 2, S. 60.

es sich beim NVK und den lokalen Volkskongressen um die Organe handelt, durch die das Volk die Staatsmacht ausübt: „Alle Organe der Staatsverwaltung, alle Staatsorgane der Rechtsprechung, alle Organe der Staatsanwaltschaft werden von den Volkskongressen ins Leben gerufen, sind ihnen verantwortlich und unterliegen ihrer Aufsicht.“ Es stellt sich die Frage, ob angesichts dieser verfassungsrechtlichen Vorgaben, die letzten Endes auf die Einheit aller Staatsgewalten hinauslaufen, die Einrichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit überhaupt möglich ist.

In fast allen Lehrbüchern zum chinesischen Verfassungsrecht wird betont, dass die Verfassung ein politisches Gesetz sei, dass sie den Willen der herrschenden Klasse repräsentiere und das Kräfteverhältnis der Klassen darstelle.¹⁸ Diesem überlieferten Verfassungsverständnis zufolge werden viele grundlegende Probleme von der Verfassungsrechtswissenschaft außer Acht gelassen, wie z.B. die Gewaltenteilung, die Rechtsstellung der KPCh sowie die Kontrolle der Verfassungsdurchsetzung. Fragen, die vom Verwaltungsrecht an die Verfassungsrechtswissenschaft gestellt werden, z.B. wie die Unabhängigkeit der Rechtsprechung unter dem gegenwärtigen System realisiert werden kann, werden von der Verfassungsrechtswissenschaft nicht beantwortet.¹⁹ Hinsichtlich anderer Fragen, wie etwa, was die Unterschiede zwischen dem „sozialistischen Rechtsstaat“ im Sinne von Art. 5 Abs. 1 der chinesischen Verfassung und z.B. dem deutschen Rechtsstaat sind, liegen ebenfalls keine Antworten vor.

Neuerdings werden dieses Verständnis von der Verfassung sowie die rückständige Verfassungsrechtswissenschaft von einigen Rechtswissenschaftlern mit deutlichen Worten kritisiert.²⁰ Yang Haikun ist der Meinung, dass die chinesische Verfassungsrechtswissenschaft im Vergleich zur Verwaltungsrechtswissenschaft „verschlossener und rückständiger“ sei.²¹ Im Schrifttum wird sogar die Ansicht vertreten, dass die Verfassungsrechtswissenschaft in den letzten 20 Jahren nicht nur keine Fortschritte erzielt, sondern sich sogar zurückentwickelt habe.²²

V. Gesetzgeberische Entwicklung im Verwaltungsrecht

Im Gegensatz zum unterentwickelten Verfassungsrecht und der Verfassungsrechtswissenschaft hat sich die Gesetzgebung auf dem Gebiet des Verwaltungsrechts seit dem Ende der 1980er Jahre sehr positiv entwickelt.

1. Verwaltungsprozessgesetz

Am 4. April 1989 hat die 2. Konferenz des 7. Nationalen Volkskongresses das „Verwaltungsprozessgesetz der VR China“ verabschiedet.²³ Weil es in China an einer Gerichtspraxis sowie an entsprechenden Vorbereitungen fehlte, wurde das Inkrafttreten des Gesetzes um fast anderthalb Jahre verschoben, § 75 Verwaltungsprozessgesetz.²⁴ Nach Wang Hanbin, dem stellvertretenden Vorsitzenden des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses und Direktor des Rechtsarbeitsausschusses, wird durch dieses Gesetz die Richtlinie der KPCh über die „politische Strukturreform“ in wichtigen Aspekten, wie der Garantie der Rechte der Bürger, Wahrung und Förderung der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung sowie der Stärkung der Verwaltungseffizienz substantiiert.²⁵

Seit Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes am 01.10.1990 wird nun auch das Verwaltungsprozesssystem in einem eigenständigen Gesetz geregelt. In § 2 Verwaltungsprozessgesetz heißt es: „Bürger, juristische Personen oder sonstige Organisationen, die geltend machen, dass ihre Rechte und Interessen durch Verwaltungsakte oder durch Mitarbeiter einer Verwaltungsbehörde verletzt werden, sind berechtigt, nach diesem Gesetz bei einem Volksgericht Klage zu erheben.“ Die gerichtliche Kompetenz zur Verwaltungskontrolle wurde durch das Verwaltungsprozessgesetz umfassend erweitert. Im ersten Jahr nach Einführung dieses Gesetzes wurden schon 25.667 Fälle im ganzen Land zur Gerichtsverhandlung angenommen.²⁶

¹⁸ Vgl. zusammenfassend CAI Dingjian, Was ist eine Verfassung? [Guanyu shenme shi xianfa], in: Zhongwai Faxue 2002, Nr. 1, S. 92, 93 ff.

¹⁹ Vgl. CHEN Sixi/LIU Nanping, Die Einflüsse des modernen chinesischen Verwaltungsrechts auf das Verfassungsrecht [Zhongguo xiandai xingzhengfa de fazhan dui xianfa de yingxiang], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 1998, Nr. 1, S. 21, 27 ff.

²⁰ Vgl. YANG Haikun (Hrsg.), Die in das neue Jahrhundert eingetretene chinesische Verfassungsrechtswissenschaft [Kuaru xinshiji de Zhongguo xianfa xue], Beijing 2001, S. 20 ff.; CAI Dingjian (Fn. 18), S. 92 ff.

²¹ Siehe YANG Haikun (Fn. 20), S. 20.

²² Vgl. CAI Dingjian/FU Jing, Zusammenfassung des Symposiums zum zwanzigjährigen Volkskongresssystem und zur Reform [Renda zhidu ershi nian fazhan yu gaige taolunhui zongshu], in: Zhongwai Faxue 2000, Nr. 2, S. 34.

²³ Siehe Fn. 2.

²⁴ Näher FA Jyh-Pin/LENG Shao-chuan, Judicial Review of Administration in the People's Republic of China, in: Case Western Reserve Journal of International Law 23 (1991), S. 447, 460.

²⁵ Vgl. WANG Hanbin, Bericht zur Erläuterung des Gesetzentwurfs vor dem NVK [Guanyu xingzheng susong fa caoan de shuoming], in: Falü Nianjian 1990, S. 159; Robert Heuser, Das Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China, in: Verwaltungsarchiv 1989, S. 437, 438.

²⁶ Zhongguo Qingnian Bao vom 16.04.1999.

2. Verwaltungswiderspruchsgesetz

Am 9. November 1990 erließ der Staatsrat Verwaltungsrechtsbestimmungen zur Regelung des Verwaltungswiderspruchsverfahrens.²⁷ Die Zuständigkeitsbestimmung des Widerspruchsystems in § 8 wurde am 9. Oktober 1994 geändert,²⁸ am 29. April 1999 wurde schließlich das Verwaltungswiderspruchsgesetz²⁹ verkündet. Dieses ersetzt nun die „Rechtsbestimmungen über den Verwaltungswiderspruch“. Zu den Neuerungen des Gesetzes gehört unter anderem die nun zulässige Erweiterung des Verwaltungswiderspruchsystems auf sog. andere normative Dokumente, bei denen es sich um einen Unterfall der abstrakten Verwaltungsakte handelt, § 7 Verwaltungswiderspruchsgesetz.³⁰

3. Staatsentschädigungsgesetz

Das Staatsentschädigungsgesetz³¹ wurde am 12. Mai 1994 erlassen. Hiernach gliedert sich die Staatshaftung in die Verwaltungsentschädigung und die Justizentschädigung. Der Staat ist verpflichtet, für rechtswidrige Handlungen der Verwaltungsbehörden und Justizbehörden Entschädigung zu leisten. Diese staatliche Verpflichtung ist zwar schon durch die Verfassung in Art. 41 Abs. 3 und in den Grundsätzen des Zivilrechts von 1986, § 121, anerkannt, wurde aber durch das Staatsentschädigungsgesetz erstmals gesetzlich geregelt.

4. Verwaltungsstrafgesetz

Das Verwaltungsstrafgesetz³² hat das Gesetzmäßigkeitsprinzip der Verwaltungsstrafen ausdrücklich normiert. § 3 Abs. 2 des Verwaltungsstrafgesetzes stellt fest: „Gibt es keine gesetzliche Grundlage oder wird das gesetzliche Verfahren nicht beachtet, so ist die Verwaltungsstrafe unwirksam.“ Die Vorschrift macht deutlich, dass nur die zuständigen Behörden Verwaltungsstrafen verhängen können. Noch wichtiger ist, dass der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes im Hinblick auf Ver-

waltungsstrafen ausdrücklich in den § 9 ff. des Verwaltungsstrafgesetzes festgestellt wurde.

Durch das Verwaltungsstrafgesetz ist ferner ein förmliches Verwaltungsverfahren eingeführt worden. Mit Inkrafttreten des Gesetzes findet der Grundsatz des „rechtlichen Gehörs“³³ zum ersten Mal im Verwaltungsverfahren Anwendung. Eine weitere Neuerung ist die Trennung der die Geldbuße bestimmenden Verwaltungsbehörde von der die Geldbuße vollziehenden Behörde nach § 46 des Verwaltungsstrafgesetzes. Das Verwaltungsstrafgesetz hat das bisher detaillierteste Verwaltungsverfahren festgelegt, vgl. die §§ 30-54.

5. Gesetzgebungsgesetz

Das Gesetzgebungsgesetz³⁴ verdeutlicht zum ersten Mal die Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen dem Nationalen Volkskongress, dessen Ständigen Ausschuss, dem Staatsrat, den lokalen Volkskongressen und den Verwaltungen, §§ 7 ff. Gesetzgebungsgesetz. Der Grundsatz vom Vorbehalt des Gesetzes findet nicht nur bei der Festsetzung von Verwaltungsstrafen Anwendung, sondern z.B. auch bei der Besteuerung nichtstaatlichen Vermögens und in den Prozess- und Schiedsgerichtssystemen sowie den grundlegenden Zivilrechtssystemen, § 8 Gesetzgebungsgesetz.³⁵ Darüber hinaus werden durch das Gesetzgebungsgesetz auch das allgemeine Gesetzgebungsverfahren, §§ 12 ff. Gesetzgebungsgesetz, und die konkurrierende Gesetzgebungsbefugnis der lokalen Volkskongresse, §§ 63-66 Gesetzgebungsgesetz, geregelt.

6. Verwaltungsgenehmigungsgesetz

Das Verwaltungsgenehmigungsgesetz³⁶ reguliert das Verwaltungsgenehmigungsverfahren im Allgemeinen und normiert die Prinzipien der Unparteilichkeit und Öffentlichkeit, § 5 Verwaltungsgenehmigungsgesetz, der Rechtsmittelgewährung, § 7 Verwaltungsgenehmigungsgesetz, und der „Volksgünstigkeit“, § 6 Verwaltungsgenehmigungsgesetz. Das Verwaltungsgenehmigungs-

²⁷ Deutsche Übersetzung in: Jahrbuch für Ostrecht 1991, Nr. 2, S. 496.

²⁸ Fagui Huibian 1994, S. 378.

²⁹ Verwaltungswiderspruchsgesetz der VR China [Zhonghua renmin gongheguo xingzheng fuyi fa] vom 29.04.1999, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses [Zhonghua renmin gongheguo quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui gongbao] 1999, S. 225; deutsch in China aktuell 2000, S. 156.

³⁰ MA Huaide, Neuer Durchbruch der Verwaltungskontrolle [Xingzheng jiandu yu jiuji zhidu de xintupo], in: Zhengfa Luntan 1999, Nr. 4, S. 66.

³¹ Staatsentschädigungsgesetz der VR China [Zhonghua renmin gongheguo guojia peichang fa] vom 12.05.1994, Fagui Huibian 1994, S. 36; deutsche Übersetzung in: China aktuell 1994, S. 727.

³² Verwaltungsstrafgesetz der VR China (Zhonghua renmin gongheguo xingzheng chufa fa) vom 17.03.1996, in: Fagui Huibian 1996, S. 10; deutsche Übersetzung in: Robert Heuser/Thomas Weigend, Das Strafprozessgesetz der Volksrepublik China in vergleichender Perspektive, Hamburg 1997, S. 149.

³³ MA Huaide, Grundsätze des rechtlichen Gehörs im Verwaltungsverfahren [Lun xingzheng tingzheng chengxu de jiben yuanze], in: Zhengfa Luntan 1998, Nr. 2, S. 82.

³⁴ Gesetzgebungsgesetz der VR China [Zhonghua renmin gongheguo lifa fa] vom 15.03.2000, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses [Zhonghua renmin gongheguo quanguo renmin daibiao dahui changwu weiyuanhui gongbao] 2000, S. 112; deutsche Übersetzung in China aktuell 2000, S. 939.

³⁵ Vgl. YING Songnian, Der Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes im Gesetzgebungsgesetz [Lifafa guanyu falü baoliu yuanze de guiding], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 2000, Nr. 3, S. 13 f.

³⁶ Verwaltungsgenehmigungsgesetz der VR China [Zhonghua renmin gongheguo xingzheng xuke fa], in: Fazhi Ribao vom 28.08.2003; deutsche Übersetzung in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2003, S. 236 ff.; vgl. Holger Hanisch/Matthias Müller, Das neue Verwaltungsgenehmigungsgesetz der VR China, in: ZChinR 2003, S. 199 ff.

gesetz gilt als eine wichtige Antriebskraft für den Aufbau „eines sozialistischen Rechtsstaats“, denn es ist das einzige kodifizierte Verwaltungsgenehmigungsgesetz auf der Welt.

Neben den oben bereits erörterten Gesetzen ist schließlich noch auf das Verwaltungsverfahrensgesetz hinzuweisen, das sich seit Jahren im Stadium der Entwurfsberatung befindet.³⁷ Ebenso befindet sich die Revidierung des Verwaltungsprozess- und des Staatsentschädigungsgesetzes in der Vorbereitungsphase.

Durch die gesetzgeberische Entwicklung im Verwaltungsrecht, die im Vergleich zur gegenwärtigen Lage hinsichtlich des Verfassungsrechts positiv zu bewerten ist, wurde zwar das allgemeine Verwaltungsrecht größtenteils verrechtlicht, es lässt sich aber nicht klar absehen, was für ein Modell von Rechtsstaatlichkeit³⁸ letzten Endes in China gelten wird. Ausschlaggebend ist dabei schließlich die politische Entwicklung des Landes. In dieser Hinsicht lässt sich feststellen, dass zwar eine zur gerichtlichen Verwaltungskontrolle bestellte Verwaltungsgerichtsbarkeit in China geschaffen worden ist. Die Aufgabe, ein den Anforderungen der WTO entsprechendes unabhängiges und machthemmendendes Rechtsinstitut einzurichten, kann aber noch nicht als bewältigt gelten.

Zurzeit wird im Schrifttum vorgeschlagen, in China eine selbstständige und unabhängige Verwaltungsgerichtsbarkeit einzurichten.³⁹ Diese Ansicht trägt der Tatsache Rechnung, dass die ordentliche Gerichtsbarkeit, zu der die Verwaltungsgerichtsbarkeit gehört, überwiegend unzureichend und reformbedürftig ist. Es lässt sich nicht darauf warten, dass die Stellung und Funktion der ordentlichen Gerichtsbarkeit zuerst insgesamt verbessert werden sollte, um die gerichtliche Verwaltungskontrolle zu verbessern. Sondern umgekehrt, die Errichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit kann als erster Schritt zur Verwirklichung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung und zur Optimierung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle dienen. Eine solche Errichtung ist deshalb schon möglich, weil die Verwaltungsgerichtsbarkeit innerhalb der gesamten Gerichtsbarkeit proportional das kleinste Element darstellt und dringend reformbedürftig ist. Außerdem steht die

gegenwärtige Verfassung Chinas einer solchen Einrichtung auch nicht im Weg.⁴⁰

VI. Ergebnis

Betrachtet man die gerichtliche Verwaltungskontrolle in China vor dem Hintergrund des in Deutschland erreichten Standards, der sich durch Elemente „rechtsstaatlicher Gewaltenbalancierung“⁴¹ auszeichnet, so fällt es nicht schwer, im Hinblick auf die Situation in China eine umfassende Mängeliste zu erstellen. Was in Deutschland zum althergebrachten Bestand rechtsstaatlicher Garantien gehört, wie z.B. die Unabhängigkeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit und der umfassende Schutz subjektiver Rechte, Art. 19 Abs. 4 des Grundgesetzes, von dem kein Bereich der öffentlichen Gewalt ausgenommen wird, ist in China auch mit dem Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes nicht verwirklicht worden.

Es ist jedoch unangemessen, die gerichtliche Verwaltungskontrolle Chinas direkt am deutschen Standard zu messen, dessen Verwaltungsrechtsschutz im internationalen Vergleich als umfassend angesehen werden kann.⁴² Denn das System der gerichtlichen Verwaltungskontrolle in China stand in den 80er Jahren noch ganz am Anfang. Angesichts des Rechtszustandes in China vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes bedeutet das System der gerichtlichen Verwaltungskontrolle einen großen Fortschritt. Heute zweifelt niemand in China an der Bedeutung des Verwaltungsprozessgesetzes. Unumstritten ist auch die Bedeutung einer Vielzahl gesetzgeberischer Vorhaben, die nach dem Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes verwirklicht werden konnten, und die einen großen Beitrag zur Entwicklung des chinesischen Verwaltungsrechts leisteten. Zutreffend wurde hervorgehoben, dass es der Verdienst des Verwaltungsprozessgesetzes sei, zumindest im Ansatz ein die Macht der einzelnen Staatsorgane begrenzendes System der „checks and balances“ eingeführt zu haben.⁴³

Im Vergleich zu Deutschland unterliegt die Kontrollfunktion der Verwaltungsgerichtsbarkeit in China ganz erheblichen Beschränkungen. So wird die Kontrollkompetenz der Gerichte von den unterschiedlichsten Institutionen, z.B. dem Nationalen Volkskongress, der KPCh und dem Staatsrat beschränkt. Hierbei handelt es sich um eine Konse-

³⁷ Vgl. Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China (1982-2002), Hamburg 2003, S. 72 ff.

³⁸ Art. 5 Abs. 1 der Verfassung der VR China von 1982, Amtsblatt des Staatsrates [Guowuyuan gongbao] 1982 Nr. 20 S. 851 f.

³⁹ LIU Fei, Zur Errichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit als erster Schritt zur Verwirklichung der Unabhängigkeit der Rechtsprechung – Eine Vergleichende Untersuchung zwischen China und Deutschland [Jianli duli xingzheng fayuan kewe shixian sifa duli zhi shouyao buzhou – cong deguo xingzheng fayuan zhi duli xing tanqi], in: Xingzheng Faxue Yanjiu 2002, Nr. 3, S. 20.

⁴⁰ Ausführlich dazu LIU Fei, a.a.O.

⁴¹ Vgl. Konrad Hesse, Grundzüge des Verfassungsrechts der Bundesrepublik Deutschland, Heidelberg 1999, Rn. 496, Hervorhebung im Original.

⁴² Vgl. etwa Horst Sendler, Über richterliche Kontrolldichte in Deutschland und anderswo, in: Neue Juristische Wochenschrift 1994, S. 1518.

⁴³ Vgl. Robert Heuser (Fn. 37), S. 133 f.

quenz der politischen Rahmenbedingungen Chinas, die keine unabhängige Kontrollinstanz erlauben und einer gerichtlichen Verwaltungskontrolle noch skeptisch gegenüberstehen.

Die Errichtung der gerichtlichen Verwaltungskontrolle hat in China einen überwiegend positiven Beitrag geleistet, da sie das erste machthemmende Rechtsinstitut darstellt. Sie ist demgemäß der erste Schritt zur Rechtsstaatlichkeit, weil hierdurch der Versuch unternommen wurde, zuerst einen Teil der Staatsgewalt gerichtlich überprüfbar und durch rechtliche Methoden kontrollierbar zu machen. Das System der gerichtlichen Verwaltungskontrolle dient einerseits dazu, die konzentrierte Staatsmacht aufzuteilen, andererseits ermöglicht sie es, zahlreiche Missstände bei der Gesetzgebung, der vollziehenden Gewalt, der Rechtsprechung und der politischen Struktur zum Vorschein zu bringen.

Ein Ausbau der gerichtlichen Verwaltungskontrolle, z.B. durch die Verbürgung der gerichtlichen Unabhängigkeit und die Erweiterung des Umfangs der gerichtlichen Verwaltungskontrolle, wird nicht ohne eine Reform des ganzen Rechtssystems zu ermöglichen sein. Da die Verfassung Chinas auf dem Gedanken der Machtkonzentration basiert, ist eine Entflechtung der Staatsmacht und ihre wirkliche Aufteilung auf verschiedene Staatsgewalten allerdings nur bei einer Neukonzeption des Verfassungsgefüges denkbar. Angesichts der Tatsache, dass China noch weit davon entfernt ist, ein System der Gewaltenteilung einzuführen oder den einzelnen Staatsorganen klar umrissene Befugnisse zuzuweisen, scheidet eine Übernahme des ausländischen bzw. internationalen Modells in seiner Gesamtheit von vornherein aus. Deshalb ist zum Schluss festzustellen, dass Druck zwar von außen ausgeübt werden, die Einrichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit aber nur von innen geschaffen werden kann. Eine solche dürfte wohl erst nach einer entsprechenden Änderung der Verfassung zu realisieren sein.