

Fallannahme und Verfahrenseröffnung an chinesischen Gerichten: Löst die jüngste Reform die Probleme?

Nils Pelzer¹

Für potentielle Kläger war es in China – jedenfalls in der öffentlichen Wahrnehmung – häufig problematisch, eine Klage bei Gericht einzureichen.² Die angeführten Gründe dafür sind sehr verschieden. Sie reichen von Amtsmissbrauch im Einzelfall über systematische Verzögerungen des Prozessbetriebs bis zur *A-limine*-Ablehnung politisch sensibler Fälle. In China ist diese Problematik unter dem Stichwort „Schwierigkeit der Verfahrenseröffnung“³ bekannt.

Diese „Schwierigkeit“ ist nicht die einzige im chinesischen Verfahrensrecht; die chinesische Rechtswissenschaft spricht weiterhin etwa von der „Schwierigkeit der Vollstreckung“,⁴ der „Schwierigkeit der Wiederaufnahme“⁵ und auch der „Schwierigkeit der Zustellung“.⁶ Diese sind zu einem gewissen Grade jeder Rechtsordnung immanent. In China sind sie jedoch auch auf strukturelle Probleme zurückzuführen, an denen das chinesische Gerichtssystem seit langem leidet. Zu nennen waren hierbei bislang beispielsweise die Abhängigkeit von der lokalen Verwaltung, die daraus folgende externe Einflussnahme auf Verfahren oder der Mangel an qualifiziertem Personal.⁷ In vielen dieser Bereiche hat das 4. Plenum des 18. Zentralkomitees der KPCh

im Oktober 2014 Reformen beschlossen, die schnell umgesetzt werden sollen.⁸ Die Justizreformen sind freilich ein fortlaufender Prozess;⁹ zuvor hatte etwa im Juli 2014 das Oberste Volksgericht (OVG) sein neues Fünfjahres-Reformprogramm vorgestellt, das viele der Maßnahmen bereits angekündigt hatte.¹⁰ Als direkte Folge dieser politischen Dokumente¹¹ erließ das OVG im April 2015 zwei Rechtstexte, mit denen es spezifisch die „Schwierigkeit der Verfahrenseröffnung“ in den Griff zu bekommen versucht.¹²

Dieser Beitrag möchte zunächst die prozessrechtlichen Hintergründe des Phänomens der Schwierigkeit der Verfahrenseröffnung verdeutlichen (I.) und die sich daraus ergebenden Probleme einordnen (II.). Sodann werden die Regelungen der Reform dargestellt (III.). Abschließend soll darauf eingegangen werden, inwieweit die Reform zur Lösung der Probleme beitragen wird (IV.). Die Darstellung konzentriert sich dabei im Wesentlichen auf den Zivilprozess. Für den Verwaltungsprozess und das strafprozessrechtliche Privatklageverfahren ist die Lage ähnlich; die folgenden Überlegungen lassen sich daher im Großen und Ganzen auf sie übertragen.

¹ Nils Pelzer ist Research Fellow am Max Planck Institute Luxembourg for Procedural Law und Doktorand bei Prof. Dr. Dr. h. c. Burkhard Hess.

² Siehe exemplarisch *Nanping LIU/Michelle LIU*, Justice Without Judges: The Case Filing Division in the People's Republic of China, UC Davis Journal of International Law and Policy 17 (2011), S. 283 ff., 301.

³ Chinesisch: 立案难 oder 起诉难 („Schwierigkeit der Klageerhebung“); früher auch 告状难 („Schwierigkeit der Anzeige“, trotz dieser Bezeichnung ebenfalls bezogen auf den Zivilprozess), siehe *Michael Palmer*, The Revival of Mediation in the People's Republic of China: (2) Judicial Mediation, in: *William E. Butler* (Hrsg.), Yearbook on Socialist Legal Systems 1989, New York 1989, S. 145 ff., 160.

⁴ Chinesisch: 执行难.

⁵ Chinesisch: 申诉难 oder 再审难, das freilich nicht das Problem ausufernder Wiederaufnahmegründe und die daraus folgende schwache Rechtskraftkonzeption des chinesischen Rechts bezeichnet, sondern vielmehr das Phänomen beklagt, dass zu viele Wiederaufnahmeanträge abgelehnt und Fehlurteile nur selten beseitigt würden, siehe *Knut B. Pissler*, Gegen die Symptome einer Krankheit: Die Revision des Zivilprozessgesetzes der Volksrepublik China im Jahr 2007, in: ZChinR 2008, S. 10 ff., 12 f.; *Lü Nuo* (吕诺)/*Zhou Tingyu* (周婷玉), Revision des ZPG in China löst „Schwierigkeiten bei der Anrufung“ und „Schwierigkeiten bei der Vollstreckung“ (我国修改民事诉讼法破解“申诉难”与“执行难”), 28.10.2007, <www.npc.gov.cn/npc/oldarchives/cwh/common/zw.jsp?hyid=0210030_____&label=wxzlk&id=373861&pdmc=flzt.htm> eingesehen am 17.10.2015.

⁶ Chinesisch: 送达难, siehe *Yong DING*, Die Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über die Anwendung des vereinfachten Verfahrens im Zivilprozess, in: DCJV-Newsletter 2003, S. 232 ff., 234.

⁷ Vgl. etwa *Stanley Lubman*, Bird in a Cage, Legal Reform in China after Mao, Stanford 1999, S. 263 ff.; *Sebastian Heilmann*, Das politische System der Volksrepublik China, 2. Auflage, Wiesbaden 2004, S. 147 f.

⁸ „Beschluss über einige wichtige Fragen zur Förderung der Rechtsstaatlichkeit“ (KPCh-Beschluss 2014) (offizielle Übersetzung des Titels, siehe Kommuniqué der 4. Plenartagung des 18. ZK der KPCh veröffentlicht <german.people.com.cn/n/2014/1023/c209052-8799127.html> eingesehen am 23.11.2015) (中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定) v. 23.10.2014, <politics.people.com.cn/n/2014/1029/c1001-25926893.html> eingesehen am 23.11.2015, vgl. auch *Yuanshi BU*, Rechtsstaat und Zivilprozess in China – Über die Neuerungen des Zivilprozessrechts 2015, in: Zeitschrift für Zivilprozeß International 19 (2014), im Erscheinen, S. 1 f. des Manuskripts.

⁹ Vgl. etwa *Björn Ahl/Daniel Sprick/Pilar Czoske*, Maßnahmen des Obersten Volksgerichts zur Schaffung einer transparenten Justiz, in: ZChinR 2014, S. 199 ff.

¹⁰ Veröffentlicht in „Ansichten des Obersten Volksgerichts über die umfassende Vertiefung der Reform der Volksgerichte – Viertes Fünfjahres-Reformprogramm der Volksgerichte (2014-2018) (最高人民法院关于全面深化人民法院改革的意见——人民法院第四个五年改革纲要(2014-2018))“, Fa fa [2015] Nr. 3, <www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-13520.html> eingesehen am 23.11.2015.

¹¹ Siehe Nr. 17 Viertes Fünfjahres-Reformprogramm, Nr. 4.2. KPCh-Beschluss 2014.

¹² „Ansichten [des Obersten Volksgerichts] über die Durchführung der Reform des Verfahrenseröffnungs-Registrierungssystems durch die Volksgerichte“ (Verfahrenseröffnungsansichten 2015) (最高人民法院推行立案登记制改革的意见) v. 15.4.2015, Fa fa [2015] Nr. 6, Volksgerichtszeitung (人民法院报) v. 16.4.2015, S. 4; sowie „Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über einige Fragen der Registrierung zur Verfahrenseröffnung durch die Volksgerichte“ (VE-Bestimmungen 2015), 最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定 v. 15.4.2015, Fa shi [2015] Nr. 8, chin.-deutsch in diesem Heft.

I. Grundlagen

In den chinesischen Prozessrechten spielen die Rechtsinstitute der Fallannahme¹³ und der Verfahrenseröffnung¹⁴ eine bedeutende Rolle. Im Zivilprozess finden sie sowohl im Erkenntnis- als auch im Vollstreckungsverfahren Anwendung.¹⁵

1. Fallannahme und Verfahrenseröffnung

Der Begriff der Verfahrenseröffnung bezeichnet zunächst die Anlegung einer Akte für ein Verfahren durch eine Behörde, wie etwa die Einleitung eines Ermittlungsverfahrens durch Polizei oder Staatsanwaltschaft, vgl. § 107 Strafprozessgesetz (StPG).¹⁶ Auch die Volksgerichte, denen ohnehin eine traditionell relativ große Ähnlichkeit zu Verwaltungsbehörden nachgesagt wird,¹⁷ wenden dieses Prinzip bei ihrer Rechtsprechungstätigkeit an, s. etwa § 123 S. 3 Zivilprozessgesetz (ZPG).¹⁸ Das chinesische Recht unterscheidet sich damit zunächst nicht wesentlich von Rechtsordnungen wie der deutschen, in der ein Zivilprozess ebenfalls mit der Eintragung in das Zivilprozessregister und der Bildung eines Aktenzeichens seinen Anfang nimmt.¹⁹

Der Verfahrenseröffnung geht die formelle Annahme des Falles voraus. Sie ist von der physischen Entgegennahme²⁰ der Klageschrift und anderer Schriftstücke zu unterscheiden. Auch die Fallannahme ist ein verwaltungstechnisches Konzept; sie ist Ergebnis einer Vorabprüfung, die nach deutschen Maßstäben die gesamte Zulässigkeit der Klage umfasst, dazu sogleich. Nimmt das Volksgericht eine Klage in Zivilsachen an, ist es verpflichtet, das Verfahren zu eröffnen, § 123 S. 3 ZPG. In diesem Falle stellt das Gericht dem Kläger eine Fallannahmemitteilung²¹ aus, andernfalls ergeht ein Beschluss²² über die Nichtannahme und das Verfahren wird nicht eröffnet. Klageannahme und Verfahrenseröffnung sind daher im Zivilprozess untrennbar verbunden; die Verfahrenseröffnung erscheint lediglich als formelle Folge der Klageannahme.²³ Dies zeigt

sich auch darin, dass die Fallannahmebescheinigungen in der Praxis häufig den Passus „Das Gericht verfügt die Verfahrenseröffnung und Annahme“²⁴ enthält.²⁵ Außerdem ist in § 15 S. 2 der „Vorläufigen Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über die Verfahrenseröffnungsarbeit der Volksgerichte“ (VE-Bestimmungen 1997)²⁶ festgelegt, dass das Datum der Verfahrenseröffnung dem Datum der Entscheidung über die Fallannahme entspricht.

Das Stadium zwischen Einreichung der Klageschrift und förmlicher Eröffnung des Verfahrens nennt man Verfahrenseröffnungsphase²⁷ oder -verfahren.²⁸ Erst nach formeller Verfahrenseröffnung stellt das Volksgericht dem Beklagten eine Abschrift der Klageschrift zu, § 125 ZPG und führt weitere verfahrenseinleitende Schritte durch, vgl. § 133 ZPG.

Die Klageannahme ist damit im weitesten Sinne vergleichbar mit der Entscheidung des Richters im deutschen Zivilprozess, ob die Klage an den Beklagten zugestellt werden soll und wie der Haupttermin vorbereitet werden soll (vgl. §§ 271 Abs. 1, 274 Abs. 2 ZPO).²⁹ Allerdings erscheint das Prinzip von Fallannahme und Verfahrenseröffnung des chinesischen Rechts wesentlich formalisierter: Zum einen spricht man im deutschen Recht nicht von einer eigenen Verfahrenseröffnungsphase, zum anderen hängt auch die Zuteilung eines endgültigen Aktenzeichens nicht von der Verfahrenseröffnung ab, vielmehr legt der Geschäftsstellenbeamte bei jedem Eingang einer Klage quasi automatisch eine Akte an.³⁰ Noch viel bedeutender sind jedoch zwei Unterschiede, auf die sogleich gesondert einzugehen ist: die personelle Loslösung des Verfahrenseröffnungsverfahrens vom eigentlichen Entscheidungsverfahren durch den Streitrichter (unten 2.) sowie der ungleich größere Prüfungsumfang (unten 3.).

2. Die Verfahrenseröffnungsabteilung

Die erste grundlegende Besonderheit des chinesischen Rechts besteht darin, dass das Verfahrenseröffnungsverfahren und das Entscheidungsverfahren funktional und personell getrennt sind.

¹³ Chinesisch: (案件的) 受理.

¹⁴ Chinesisch: 立案.

¹⁵ § 18 Abs. 1 VE-Bestimmungen 2015.

¹⁶ 中华人民共和国刑事诉讼法 v. 1.7.1979, zuletzt geändert am 14.3.2012, <www.gov.cn/flfg/2012-03/17/content_2094354.htm> eingesehen am 23.11.2015.

¹⁷ Albert Hung-ye CHEN, An Introduction to the Legal System of the People's Republic of China, 3. Auflage, Hong Kong et al. 2004, S. 144.

¹⁸ 中华人民共和国民事诉讼法 v. 9.4.1991, zuletzt geändert am 31.8.2012, chinesisch-deutsch in ZChinR 2012, S. 307 ff.

¹⁹ Vgl. Friedrich Pukall/Erik Kießling, Der Zivilprozess in der Praxis, 7. Auflage, Baden-Baden 2013, Rn. 10.

²⁰ Chinesisch: 接收、接受.

²¹ Chinesisch: 受理案件通知书.

²² Chinesisch: 裁定; zur Übersetzung siehe die deutsche Fassung der VE-Bestimmungen 2015, abgedruckt in diesem Heft und dortige Fn. 16.

²³ Nach Yuanshi BU, Einführung in das Recht Chinas, München 2009, § 25 Rn. 56, wird dagegen die Klage in der Praxis nicht explizit angenommen, sondern die Verfahrenseröffnung als „konkludente Klageannahme“ ausgelegt.

²⁴ Chinesisch: 本院决定立案受理.

²⁵ Vgl. etwa Volksgericht Yixian (Provinz Anhui) (安徽省黟县人民法院 (Hrsg.), Mitteilung über die Annahme von Zivilsachen (民事案件受理通知书), <ahyxfy.chinacourt.org/article/detail/2014/01/id/1202813.shtml> eingesehen am 17.10.2015.

²⁶ 最高人民法院关于人民法院立案工作的暂行规定 v. 21.4.1997, abgedruckt in: Neu kompilierte Gesamtausgabe der justiziellen Auslegungen der VR China (新编中华人民共和国司法解释全书), Beijing 2012, Kap. 3 S. 78 ff.

²⁷ Chinesisch: 立案阶段.

²⁸ Chinesisch: 立案程序.

²⁹ Aus dieser Perspektive erscheint die chinesische Regelung weniger einzigartig, als man dies auf den ersten Blick annehmen möchte, vgl. aber Yuanshi BU, The Overhaul of the Chinese Civil Procedure Law in 2012, in: Zeitschrift für Zivilprozess International 17 (2012), S. 415 ff., 422.

³⁰ Friedrich Pukall/Erik Kießling (Fn. 19), Rn. 75.

Anders als im deutschen Recht wird das Verfahren nicht aufgeteilt zwischen einer Geschäftsstelle, die keine substantiellen Entscheidungen trifft, und einem Richter, der Herr über das gesamte Verfahren ist. Vielmehr erfüllt eine „Verfahrenseröffnungsabteilung“³¹ neben rein administrativen Aufgaben auch Funktionen, die im deutschen Recht einzig dem Streitrichter zukämen.

a) Gerichtsinterne Organisation

Die Volksgerichte sind in Fach- und Stabsabteilungen³² unterteilt, wobei im Detail Unterschiede von Volksgericht zu Volksgericht bestehen.³³ Zu den Fachabteilungen gehören zumeist eine Verfahrenseröffnungsabteilung, eine Abteilung für Strafsachen,³⁴ mehrere (meist vier) Abteilungen für Zivilsachen,³⁵ eine Abteilung für Verwaltungssachen,³⁶ ein Vollstreckungsbüro³⁷ sowie eine Abteilung für Rechtsprechungsüberwachung bzw. ein Rechtsprechungsverwaltungsbüro.³⁸ Die Stabsabteilungen sind mit generellen Verwaltungsaufgaben betraut und umfassen meist u. a. eine politische Abteilung,³⁹ eine Disziplinkontrollgruppe,⁴⁰ ein Forschungsbüro,⁴¹ ein Sekretariat⁴² und die Gerichtspolizeibrigade.⁴³

Die Verfahrenseröffnungsabteilungen wurden erst zu Ende der 90er Jahre des letzten Jahrhunderts eingerichtet. Sie sind mit Richtern, Gerichtsschreibern und weiterem Personal besetzt. Historisch ersetzen sie die „Rechtsprechungsabteilungen für Anträge und Anrufungen“,⁴⁴ welche ihre geschichtlichen Wurzeln wiederum in den sogenannten Petitions-Empfangsbüros⁴⁵ und Volksempfangsbüros⁴⁶ finden, die ab etwa 1953 bestanden.

Die Umbenennung erfolgte als Ergebnis einer Reform, mit der man die Verfahrenseröffnung komplett vom Urteilsverfahren trennen wollte.⁴⁷ Dies

sollte übermäßigen einseitigen Kontakt des Streitrichters zum Kläger verhindern.⁴⁸ Zuvor waren die Abteilungen bei erstinstanzlichen Klagen oft lediglich für die Entgegennahme der Klageschrift, nicht jedoch für Überprüfung der Klagevoraussetzungen zuständig. Die Rechtsprechungsabteilungen entschieden dann über die Verfahrenseröffnung.⁴⁹ Allerdings war die Praxis landesweit wiederum nicht einheitlich; teilweise hatte man schon früher damit begonnen, die Verfahrenseröffnung auf die Antrags- und Anrufungsabteilungen auszulagern.⁵⁰ Die neue Betonung der Eigenständigkeit sollte schließlich auch die „Schwierigkeiten bei der Verfahrenseröffnung“ lösen, was allerdings eher ins Gegenteil umschlug.⁵¹

Manchen Verfahrenseröffnungsabteilungen sind Schnellentscheidungsabteilungen angegliedert.⁵² In diesen werden Fälle im vereinfachten Verfahren in einer Instanz entschieden (vgl. § 162 ZPG). Diese neuere Entwicklung nimmt die ursprüngliche Reform der Trennung von Verfahrenseröffnung und Urteilsverfahren teilweise zurück.

b) Externe Organisation: Der Kontakt zum Kläger

Jedes Volksgericht (und in kleinerem Maßstab auch die Volkstribunale) haben Verfahrenseröffnungssäle⁵³ mit Schaltern, die teils mit Gerichtsschreibern, teils mit Richtern besetzt sind und Anträge entgegennehmen. Nicht selten finden sich auch Schalter, an denen Gerichtsangestellte, manchmal auch Freiwillige (dann meist Rechtsstudenten), Rechtsrat erteilen. Zumeist gibt es auch einen Wartebereich für Antragsteller und einen Bereich, in dem Anträge an Ort und Stelle verfasst werden können, welcher allerdings kaum genutzt wird.

Bislang war es ganz überwiegende Praxis, dass Kläger ihre Klageschriften selbst oder vertreten durch ihren Anwalt persönlich am Schalter abgeben. Dies scheint zwar keine direkte gesetzliche Grundlage zu finden, ist jedoch auch im „Verhaltenskodex für Richter“⁵⁴ so vorgesehen. § 12 des Kodex regelt zwei Ausnahmen von diesem Grundsatz. Zum einen kann das Gericht bei körperlichen Gebrechen

³¹ Chinesisch: 立案庭.

³² Chinesisch: 业务部门 bzw. 综合部门.

³³ Vgl. beispielhaft *Zweites Volksgericht der Stadt Dongguan* (东莞市第二人民医院) (Hrsg.), Vorstellung der Abteilungen (法庭介绍), <www.dgdfcy.cn/dgey/web/content/11543-?model=view> eingesehen am 15.10.2015. Zum Ganzen auch *Björn Ahl*, Justizreformen in China, Baden-Baden 2015, S. 132 ff.

³⁴ Chinesisch: 刑事审判庭.

³⁵ Chinesisch: 民事审判庭.

³⁶ Chinesisch: 行政审判庭.

³⁷ Chinesisch: 执行局.

³⁸ Chinesisch: 审判监督庭 bzw. 审判管理办公室.

³⁹ Chinesisch: 政工科.

⁴⁰ Chinesisch: 纪检组.

⁴¹ Chinesisch: 研究室.

⁴² Chinesisch: 办公室.

⁴³ Chinesisch: 法警大队.

⁴⁴ Chinesisch: 告诉申诉审判庭.

⁴⁵ Chinesisch: 信访接待室.

⁴⁶ Chinesisch: 人民接待室.

⁴⁷ ZHANG Weiping (张卫平), *Miszellen zur Justiz* (琐话司法), Beijing 2005, S. 60; vgl. § 5 VE-Bestimmungen 1997, wo das Prinzip der Trennung von Verfahrenseröffnung und Urteilsverfahren (立案与审判分开原则) postuliert wird.

⁴⁸ Randall Peerenboom, *China's Long March toward Rule of Law*, Cambridge et al. 2002, S. 285.

⁴⁹ ZHANG Weiping (Fn. 47), S. 60; Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 291.

⁵⁰ Siehe etwa *Komitee für die Kompilation der Chronik der Provinz Fujian* (福建省地方志编纂委员会) (Hrsg.), *Petitionen* (信访), <www.fjsq.gov.cn/ShowText.asp?ToBook=228&index=127&> (eingesehen am 15.10.2015).

⁵¹ ZHANG Weiping (Fn. 47), S. 61.

⁵² Chinesisch: 速裁庭.

⁵³ Chinesisch: 立案大厅, 信访立案大厅 o. ä.

⁵⁴ *法官行为规范* v. 6.12.2010, Fa fa [2010] Nr. 54, <<http://myqfy.hncourt.gov.cn/public/detail.php?id=344>> (eingesehen am 1.12.2015); chinesisch-englisch in der Fachdatenbank pkulaw.cn (北大法宝), Indexnummer CLI.3.142127(EN). Anhand der Indexnummer lässt sich ein Dokument auffinden, indem man in der Datenbank den Reiter „法律法规“ aufruft, sodann „法宝引证码“ anwählt und die Suche mittels „查询“ auslöst.

des Klägers die Klagematerialien direkt bei diesem abholen (Nr. 1), zum anderen kann der Kläger die Materialien postalisch oder per Internet einreichen, wenn er sich weit vom Gericht entfernt befindet, die rechtlichen Beziehungen klar sind und der Streit geringfügig ist (Nr. 2). In allen anderen Fällen hat der Kläger persönlich bei Gericht zu erscheinen (Nr. 3).

Diese Vorgehensweise hat darüber hinaus auch zwei praktische Gründe: Zum einen sind Fälle der anwaltlichen Vertretung immer noch relativ selten; ein Anwaltszwang besteht nicht. Zum anderen erhält der Kläger bei postalischer Zusendung keinen direkten Nachweis über die für ihn wichtige Verfahrenseröffnung. Vor allem ohne vorherige telefonische Kommunikation besteht die Gefahr, dass das Gericht untätig bleibt.⁵⁵ Der postalische Eingang von Klageschriften ist daher die Ausnahme und beschränkt sich vor allem auf Fälle, in denen eine auswärtige Partei nicht von einem ortsansässigen Anwalt vertreten wird. Nicht möglich ist die Einreichung von Klageschriften per Telefax. Gleiches galt bislang bei den meisten Volksgerichten für elektronische Übermittlungswege.

3. Der Prüfungsumfang im Klageannahmestadium

Die zweite wesentliche Besonderheit des chinesischen Zivilprozessrechts ist, dass vor förmlicher Annahme und Verfahrenseröffnung ein Prüfungsprozess stattfindet. Der Umfang dieser Prüfung geht weit über die Vorschriften hinaus, die ein deutscher Richter prüft, bevor er die Zustellung der Klage an den Beklagten verfügt.

a) Entwicklung

Die formellen Anforderungen an die Klageerhebung haben mit der Zeit erheblich zugenommen. In Ziffer 2.1. S. 1 der „Zusammenfassung des Rechtsprechungsverfahrens der Volksgerichte aller Stufen in Zivilfällen“⁵⁶ von 1956 war noch festgelegt, dass die einzigen Voraussetzungen zur Klageannahme waren, dass der Kläger einen „Klageanspruch“⁵⁷ hatte, der Rechtsweg gegeben und das Gericht örtlich und sachlich zuständig war. Unter dem Begriff des Klageanspruchs wurde nicht verstanden, dass das Gericht bereits die Schlüssigkeit oder Begründetheit prüfen sollte. Vielmehr war – wie das OVG in einem Antwortschreiben im selben Jahr entschied⁵⁸ – die Prozessführungsbefugnis gemeint:

⁵⁵ Telefonischer Kontakt kann in diesen Fällen auch nach Verfahrenseröffnung nötig sein, wenn der Gerichtsschreiber den Kläger über den zu zahlenden Gerichtskostenvorschuss informiert.

⁵⁶ 各级人民法院民事案件审判程序总结 v. 17.10.1956, <www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=1114> (eingesehen am 17.10.2015).

⁵⁷ Chinesisch: 诉讼请求权.

⁵⁸ 最高人民法院关于诉讼请求权的理解复函 v. 26.10.1956, <www.51wf.com/print-law?id=1195419> (eingesehen am 17.10.2015).

Der Kläger musste grundsätzlich ein ihm selbst zustehendes Recht geltend machen.⁵⁹ Weitergehende Formalitäten konnten auch noch nach Klageannahme nachgeholt werden, etwa die Unterschrift oder Stempelung der Klageschrift, die genauen Anschriften der Parteien, fehlende Kopien der Klageschrift und der Anlagen und die Einreichung von Beweismitteln (Ziffer 2.1. S.4 f.). Allerdings gab es ab etwa 1953 sogenannte Volksempfangsbüros⁶⁰ in den Gerichten, die bei der Klageerhebung „beihilflich“ waren und versuchten, möglichst viele Streitigkeiten bereits vor Einreichung der Klage zu schlichten.⁶¹ Später wurden Zivilklagen – bis zum Beginn der Rechtsreformen Anfang der 80er Jahre des letzten Jahrhunderts – noch stärker eingedämmt.⁶²

b) Prüfungspunkte nach dem ZPG

Mittlerweile hat die Verfahrenseröffnungsabteilung gemäß §§ 123 S. 2, 119 ZPG (s.a. § 8 VE-Bestimmungen 1997) vor Annahme zu prüfen, ob folgende Punkte erfüllt sind:

1. der Kläger ist ein Bürger, eine juristische Person oder andere Organisation, und die Interessen des Klägers sind durch den Fall direkt berührt;
2. es gibt einen Beklagten, der eindeutig bezeichnet ist;
3. der Kläger hat ein konkretes Klagebegehren, für das es konkrete Tatsachen und Gründe gibt;
4. der Zivilrechtsweg zu den Volksgerichten ist gegeben⁶³ und das angerufene Volksgericht ist (international, sachlich und örtlich⁶⁴) zuständig.

Darüber hinaus prüft die Verfahrenseröffnungskammer auch noch formell, ob der notwendige Inhalt der Klageschrift vorliegt, und ob der Kläger Kopien in genügender Zahl eingereicht hat, §§ 120 Abs. 1, 121 ZPG. In der Klageschrift muss der Kläger genaue Angaben über Kläger und Beklagten machen sowie das Klagebegehren, die ihm zugrunde liegenden Tatsachen und Gründe, Beweise, Beweisquellen sowie Informationen über Zeugen nennen.

Aus § 124 ZPG lassen sich schließlich noch weitere Prüfungspunkte entnehmen:⁶⁵ Danach muss

⁵⁹ Darin lag freilich auch ein Einfallstor für eine Begründetheitsprüfung.

⁶⁰ Chinesisch: 人民接待室.

⁶¹ Siehe YUAN Guang (远光), Die Volksempfangsbüros der Volksgerichte (人民法院的人民接待室), Renmin ribao (人民日报) v. 1.12.1953, S. 3.

⁶² FrankMünzel, Die neue Zivilprozessordnung der Volksrepublik China von 1982, Rabels Zeitschrift für ausländisches und internationales Privatrecht 47 (1983), S. 78 ff., 82.

⁶³ § 119 Nr. 4 ZPG spricht wörtlich von dem „Bereich der Zivilklagen, die von den Volksgerichten angenommen werden“ (人民法院受理民事诉讼的范围); dies bezeichnet die Eröffnung des Rechtswegs (主管), siehe WU Gaosheng (吴高盛) (Hrsg.), Kommentar und Ratgeber zum „Zivilprozessgesetz der Volksrepublik China“ (《中华人民共和国民事诉讼法》释义及实用指南), Beijing 2012, § 119 (S. 334).

⁶⁴ §§ 17-35, 265 f. ZPG.

⁶⁵ WU Gaosheng (Hrsg.) (Fn. 63), § 124 (S. 344 f.).

das Gericht bereits von Amts wegen prüfen, ob der Klagegegenstand von einer Schiedsvereinbarung umfasst ist (Nr. 2), ob trotz entgegenstehender Urteile, Beschlüsse oder Schlichtungsurkunden erneut geklagt wird (Nr. 5) oder ein Verstoß gegen bestimmte Fristen, innerhalb derer nicht geklagt werden darf, vorliegt (Nr. 6, 7).

Die Zahlung der sog. Fallannahmegebühr,⁶⁶ die dem Gerichtskostenvorschuss im deutschen Recht vergleichbar ist, ist dagegen keine Prozessvoraussetzung. Sie wird erst nach Verfahrenseröffnung fällig, § 14 VE-Bestimmungen 1997. Dies scheinen die Gerichte in der Praxis allerdings oft nicht eingehalten zu haben.⁶⁷

c) Prüfungspunkte nach deutscher Terminologie

Nach Terminologie des deutschen Rechts umfasst der Prüfungsumfang mithin folgende Voraussetzungen: Zulässigkeit des Zivilrechtsweges, internationale, örtliche und sachliche Zuständigkeit, Existenz der Parteien, Partei- und Prozessfähigkeit,⁶⁸ Prozessführungsbefugnis, ordnungsgemäße Klageerhebung (nicht lediglich schwerwiegende Mängel), entgegenstehende Rechtskraft, Schiedseinrede und dilatorische Prozesshindernisse. Zudem muss der geltend gemachte Anspruch nach § 119 Nr. 3 ZPG („konkrete Tatsachen und Gründe“) noch in gewisser Weise substantiiert werden. Nach §§ 8 Nr. 3, 9 S. 1 der VE-Bestimmungen 1997 hatte das Gericht bislang „Tatsachengrundlagen“⁶⁹ und dafür das Vorliegen von „Hauptbeweisen“⁷⁰ zu prüfen. Daraus lässt sich folgern, dass erst recht auch eine gewisse Schlüssigkeitprüfung zum Prüfungsprogramm des Verfahrenseröffnungsrichters gehört. Allerdings ist seit 2005 in § 16 des „Verhaltenskodex für Richter (versuchsweise durchgeführt)“⁷¹ geregelt, dass die Verfahrenseröffnung nicht wegen unzureichender Beweise für den geltend gemachten Anspruch verweigert werden darf.⁷² In der Praxis variierten die Anforderungen an diese „summarische Begründetheitsprüfung“⁷³ je nach Gericht.

Die Prüfung bei der Fallannahme umfasst nach deutschem Verständnis damit die gesamte Prüfung

der Zulässigkeit der Klage (und nimmt auch bereits einen Teil der Begründetheitsprüfung vorweg). Mit anderen Worten: Die Prüfung der Zulässigkeit soll zeitlich und organisatorisch vom Rest des Verfahrens abgetrennt werden. Allerdings kann dadurch das Problem auftreten, dass sich nach Verfahrenseröffnung während des Prozesses herausstellt, dass eine Prozessvoraussetzung⁷⁴ nicht vorliegt.⁷⁵ In diesem Fall weist das Gericht die Klage nach § 154 Abs. 1 Nr. 3 ZPG durch Beschluss ab.

d) Zum Vergleich: das deutsche Recht

Der Umfang der Prozessvoraussetzungen erscheint aus rechtsvergleichender Perspektive außerordentlich weit. Nach deutschem Recht etwa kann der Richter die Zustellung der Klageschrift und Terminbestimmung lediglich unter sehr eingeschränkten Gesichtspunkten verweigern. Dazu gehören Fälle, in denen die Klageschrift in einer fremden Sprache abgefasst⁷⁶ oder im Anwaltsprozess nicht unterschrieben ist,⁷⁷ die Parteien nicht oder nicht genau bezeichnet sind,⁷⁸ weil etwa die Anschrift des Beklagten fehlt,⁷⁹ der Kläger nicht postulationsfähig ist,⁸⁰ der Beklagte nicht der deutschen Gerichtsbarkeit unterworfen ist,⁸¹ die Klageschrift ausschließlich Beleidigungen enthält oder die Rechtspflege sonst missbräuchlich in Anspruch genommen wird.⁸² Der Vorsitzende muss dann dem Kläger einen Hinweis erteilen;⁸³ wenn dieser nicht Abhilfe schafft, verweigert das Gericht die Zustellung durch Beschluss endgültig.⁸⁴ Die Zustellung erfolgt grundsätzlich auch erst, wenn der Gerichtskostenvorschuss ordnungsgemäß entrichtet wurde (§ 12 Abs. 1 S. 1 GKG).⁸⁵

⁷⁴ Chinesisch: 起诉条件.

⁷⁵ Das Problem wird dadurch verschärft, dass für die Prüfung der Prozessvoraussetzungen eine gerichtliche Frist von nur sieben Tagen besteht, siehe sogleich. Ähnlich auch *Yuanshi BU* (Fn. 23), § 25 Rn. 58.

⁷⁶ *Ekkehard Becker-Eberhard* in Münchener Kommentar zur ZPO, Bd. 1, 4. Auflage, München 2013, § 271 Rn. 14, h. M.

⁷⁷ OLG Stuttgart, Neue Juristische Wochenschrift Rechtsprechungs-Report 2011, S. 718; *Ekkehard Becker-Eberhard* (Fn. 76), § 271 Rn. 10.

⁷⁸ *Leo Rosenberg/Karl Heinz Schwab/Peter Gottwald*, Zivilprozessrecht, 16. Auflage, München 2004, § 94 Rn. 6.

⁷⁹ *Ekkehard Becker-Eberhard* (Fn. 76), § 271 Rn. 12.

⁸⁰ *Othmar Jauernig/Burkhard Hess*, Zivilprozessrecht, 30. Auflage, München 2011, § 38 Rn. 17; *Ekkehard Becker-Eberhard* (Fn. 76), § 271 Rn. 11, h. M.; a. A. *Leo Rosenberg/Karl Heinz Schwab/Peter Gottwald* (Fn. 78), § 94 Rn. 8.

⁸¹ OLG München, Neue Juristische Wochenschrift 1975, S. 2144; *Leo Rosenberg/Karl Heinz Schwab/Peter Gottwald* (Fn. 78), § 94 Rn. 6, h. M. Dies ist berechtigter Kritik ausgesetzt, siehe *Othmar Jauernig/Burkhard Hess* (Fn. 80), § 38 Rn. 19.

⁸² Etwa LG Stuttgart, Neue Juristische Wochenschrift, 1994, S. 1077.

⁸³ *Friedrich Pukall/Erik Kießling* (Fn. 19), Rn. 84; *Ekkehard Becker-Eberhard* (Fn. 76), § 271 Rn. 9; LG Stuttgart (Fn. 82), S. 1077.

⁸⁴ Str., *Ekkehard Becker-Eberhard* (Fn. 76), § 271 Rn. 18; a. A. *Leo Rosenberg/Karl Heinz Schwab/Peter Gottwald* (Fn. 78), § 94 Rn. 8. Wurde ein obligatorisches außergerichtliches Güteverfahren (vgl. § 15a Abs. 1 S. 1 EGZPO) nicht durchgeführt, weist der Richter auf die bevorstehende Klageabweisung hin – eine Zustellung erfolgt dann nur, wenn der Kläger auf seiner Ansicht beharrt, BGH, Neue Juristische Wochenschrift 2005, 437, 439; a. A. *Friedrich Pukall/Erik Kießling* (Fn. 19), Rn. 85: bereits keine Zustellung.

⁸⁵ In der Praxis leitet die Geschäftsstelle die Klage erst nach Zahlung des

⁶⁶ Chinesisch: 案件受理费.

⁶⁷ So wohl auch das Fallbeispiel in *Antoine Garapon et al.*, Le procès civil en version originale, Lexis Nexis E-Book, Paris 2014, Titre 4, Chapitre 3 I (letztes Video).

⁶⁸ § 8 Nr. 1 VE-Bestimmungen 1997.

⁶⁹ Chinesisch: 事实根据.

⁷⁰ Chinesisch: 主要证据. Der Begriff kommt auch in § 200 Nr. 3–5 ZPG vor, wonach gefälschte oder nicht erhobene Hauptbeweise einen Wiederaufnahmegrund darstellen.

⁷¹ 法官行为规范 (试行) v. 4.11.2005, Fa fa [2005] Nr. 19, chinesisch-englisch in der Fachdatenbank pkulaw.cn (北大法宝) (Fn. 54), Indexnummer CLI.3.60813(EN).

⁷² Seit 2010 gilt diese Regel nur noch „grundsätzlich“ (原则上), § 17 Verhaltenskodex für Richter.

⁷³ Vgl. *Yuanshi BU* (Fn. 23), § 25 Rn. 57.

Dagegen darf der Richter die Zustellung nicht endgültig verweigern, wenn gegen sonstige Form- oder Ordnungsvorschriften verstoßen wurde oder wenn er die Klage sonst für unzulässig oder unschlüssig hält.⁸⁶ Erst recht darf er keine Beweise prüfen – auch nicht, ob Beweismittel benannt sind. Selbst die fehlende Bestimmtheit des Antrags ist kein Ablehnungsgrund, da die Stellung eines hinreichend bestimmten Antrags durch späteren Schriftsatz nachgeholt werden kann.⁸⁷

e) Vorgehen des Verfahrenseröffnungsrichters und Vorabschlichtung

Die Verfahrenseröffnungsabteilung bescheinigt die Entgegennahme der Klageschrift und der eingereichten Beweismittel, § 10 S. 1 VE-Bestimmungen 1997.⁸⁸ Befindet sie die eingereichten „Hauptbeweise“ für ungenügend, kann sie den Kläger dazu auffordern, weitere Beweismittel nachzureichen, § 9 S. 1 a. E. VE-Bestimmungen 1997.

Ab Einreichung der vollständigen Unterlagen – und ggf. nach Nachreichung – hat die Verfahrenseröffnungsabteilung sieben Tage Zeit, über die Fallannahme und Verfahrenseröffnung zu entscheiden, § 123 S. 3 ZPG.⁸⁹ Verstöße gegen diese Frist haben keinen Einfluss auf das Verfahren, können jedoch für Bonuszahlungen und Beförderungsaussichten (auch von Vorgesetzten, etwa des Abteilungsleiters⁹⁰ oder des Gerichtspräsidenten) relevant sein. Bei groben und anhaltenden Verstößen sind Disziplinarmaßnahmen möglich. In der Praxis trifft der Verfahrenseröffnungsrichter die Entscheidung oft an Ort und Stelle.

Nach Eingang der Klage sortiert der Verfahrenseröffnungsrichter die Fälle aus, die sich nach seiner Erfahrung zur vorprozessualen Schlichtung eignen. Er kann sich dabei oft auf gerichtsinterne Richtlinien stützen. Für die Schlichtung stehen gewöhnlich verschiedene Mechanismen zur Verfügung. In vielen Gerichten arbeiten etwa „Volksschlichter“,⁹¹ die von einem Volksschlich-

tungskomitee entsandt und vergütet werden. Viele Gerichte haben ebenfalls selbst Schlichtungspersonal eingestellt, wozu etwa Richter im Ruhestand gehören können. Teilweise arbeiten die Gerichte auch mit Schlichtungskomitees von Branchenorganisationen zusammen und verweisen die Parteien an diese. Auch Einzelne, wie etwa Rechtsanwälte und andere Personen mit Spezialkenntnissen, können bisweilen als „speziell eingeladene Schlichter“⁹² *pro bono* Fälle übernehmen. Selten werden auch Richter der Verfahrenseröffnungsabteilung als Güterichter⁹³ mit der Schlichtung betraut. Die Person, die die Klageschrift entgegennimmt, schlichtet aber nur in Ausnahmefällen selbst.

Das Gericht konnte dieses Schlichtungsverfahren bislang auch von Amts wegen einleiten.⁹⁴ Während der Dauer der Schlichtung wird die Siebentagesfrist gehemmt.

Ist sich der Verfahrenseröffnungsrichter unsicher, ob er einen Fall anzunehmen hat, kann er dem Abteilungsleiter seinen Entscheidungsvorschlag zur Prüfung und Genehmigung⁹⁵ vorlegen; wichtige oder schwierige Fälle⁹⁶ genehmigt der Gerichtspräsident oder entscheidet der Rechtsprechungsausschuss.⁹⁷ In Zweifelsfällen kommt es bisweilen auch vor, dass das Gericht das ihm übergeordnete Gericht um Anweisung bittet.⁹⁸

Bei positiver Entscheidung berechnet die Verfahrenseröffnungskammer die Fallannahmegebühr und bestimmt entweder – dies wird unterschiedlich gehandhabt – die zur Streitentscheidung zuständige Abteilung⁹⁹ oder direkt die zuständige Kammer¹⁰⁰ bzw. den Einzelrichter¹⁰¹. Sodann stellt sie die Fallannahmemitteilung (s. o. I. 1.) aus, auf welcher die Informationen über die Zahlung des Gerichtskostenvorschlusses sowie die zuständige Abteilung bzw. der Spruchkörper vermerkt sind. Zudem leitet die Kammer die Akte innerhalb von zwei Tagen an die zuständige Abteilung weiter, § 15 S. 1 VE-Be-

Gerichtskostenvorschlusses an den Richter weiter, wenn der Kläger nicht einen Ausnahmetatbestand des § 14 GKG geltend macht, *Friedrich Pukall/Erik Kießling* (Fn. 19), Rn. 76.

⁸⁶ Allg. Ansicht, siehe z. B. *Friedrich Pukall/Erik Kießling* (Fn. 19), Rn. 85.

⁸⁷ *Othmar Jauernig/Burkhard Hess* (Fn. 80), § 39 Rn. 13.

⁸⁸ Vgl. auch § 18 Nr. 1 Verhaltenskodex für Richter. Unklar *Yuanshi BU* (Fn. 23), § 25 Rn. 59, wonach dies rechtlich nicht vorgesehen sei.

⁸⁹ Vgl. die inhaltsgleichen Vorschriften in vgl. § 9 S. 2 VE-Bestimmungen 1997, § 6 „Einige Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über die strenge Durchführung des Fallverhandlungsfristensystems“ (Verhandlungsfristen-Bestimmungen 2000) (最高人民法院关于严格执行案件审理期限制度的若干规定) v. 14.9.2000, abgedruckt in: *Neu kompilierte Gesamtausgabe der justiziellen Auslegungen der VR China* (Fn. 26), Kap. 3 S. 37 ff.

⁹⁰ Chinesisch: 庭长.

⁹¹ Chinesisch: 人民调解员. Zur Volksschlichtung siehe etwa *Knut B. Pissler*, *Mediation in China: Ein Tour d'horizon*, in: *ZChinR* 2008, S. 307 ff., 311 ff.

⁹² Chinesisch: 特邀调解员.

⁹³ Chinesisch: 调解法官, vgl. zum deutschen Begriff § 278 Abs. 5 ZPO.

⁹⁴ Nr. 14 S. 1 „Einige Ansichten des Obersten Volksgerichts zum Aufbau und zur Vervollständigung der Verbindung prozessualer und nichtprozessualer Mechanismen zur Lösung von Widersprüchen und Streitigkeiten“ (ADR-Ansichten 2009) (最高人民法院关于建立健全诉讼与非诉讼相衔接的矛盾纠纷解决机制的若干意见) v. 24.7.2009, *Fa fa* [2009] Nr. 45, chinesisch-deutsch in *ZChinR* 2010, S. 163 ff.

⁹⁵ Chinesisch: 审批; siehe § 13 S. 1 VE-Bestimmungen 1997.

⁹⁶ Chinesisch: 重大疑难案件; siehe § 13 S. 2 VE-Bestimmungen 1997.

⁹⁷ Chinesisch: 审判委员会. Siehe dazu etwa *Xin HE*, *Black Hole of Responsibility: The Adjudication Committee's Role in a Chinese Court*, in: *Law & Society Review* 42 (2012), S. 73–94.

⁹⁸ Chinesisch: 请示. Siehe *Nanping LIU/Michelle LIU* (Fn. 2), S. 299; vgl. zu konkreten Justizauslegungen *Björn Ahl* (Fn. 33), S. 188 f.

⁹⁹ *WANG Yaming* (王亚明), *Registrierung zur Verfahrenseröffnung und wissenschaftliche Geschäftsverteilung (立案登记与科学分案)* <www.chinacourt.org/article/detail/2015/08/id/1698247.shtml> eingesehen am 17.10.2015.

¹⁰⁰ Chinesisch: 合议庭.

¹⁰¹ Chinesisch: 独任法官.

stimmungen 1997.¹⁰² Allerdings kann die Verfahrenseröffnungsabteilung auch nach Verfahrenseröffnung und vor Weiterleitung eine Schlichtung vorschlagen oder sogar anordnen.¹⁰³ Dabei wird jedoch die interne Fallabschlussfrist grundsätzlich nicht gehemmt.¹⁰⁴

II. Probleme bei bisheriger Rechtslage

Auf den ersten Blick bietet die bisherige Rechtslage durchaus Vorteile. Lassen sich aussichtslose Fälle von vornherein aussortieren, spart dies Justizressourcen. Auch für den Kläger scheint sich wenig zu ändern: Wenn die Klage ohnehin unzulässig oder unschlüssig ist und der Kläger seinen geltend gemachten Anspruch auch nicht substantiieren kann, würde er in einem streitigen Verfahren ohnehin unterliegen. Gerade angesichts der großzügigen Möglichkeit, Dokumente nachzureichen oder zu korrigieren, hat der Kläger scheinbar keinen Nachteil.

Dennoch bringt die Praxis der Verfahrenseröffnung gravierende Folgen mit sich. Für potentielle Kläger war die bisherige Rechtslage aus verschiedenen Gründen wenig zufriedenstellend. Erstens wird ihnen eine öffentliche Verhandlung vorenthalten; zweitens öffnet das System der Justizverweigerung auch dann Tür und Tor, wenn die Klage rechtlich und tatsächlich eigentlich aussichtsreich erscheint. Schließlich spielen auch psychologische Faktoren eine Rolle. Ein Kläger, dessen Fall nicht einmal für einen Prozess angenommen wird, ist mit hoher Wahrscheinlichkeit unzufrieden mit dem Rechtssystem, zumal auch die Begründung für eine Ablehnung häufig nur knapp und formelhaft ist.¹⁰⁵

1. Legale Abweisung: Ausschluss der Öffentlichkeit

Die *A-limine*-Abweisung verhindert eine Kontrolle der Justiz durch die Öffentlichkeit, insbesondere in „sensiblen“ Fällen. Diese Fälle werden durch verschiedene Zulässigkeitskriterien von den Gerichten ferngehalten: Denn obwohl gegen den Nichtannahmebeschluss Berufung eingelegt werden kann (§ 154 Abs. 2 i.V.m. Abs. 1 Nr. 1 ZPG), findet auch in der Berufungsinstanz nicht zwingend eine mündliche Verhandlung statt, was letztlich dazu führt, dass Defizite der Rechtsordnung im Verborgenen bleiben.

Im westlichen Schrifttum wird zum Teil der Eindruck erweckt, als ob in diesen Fällen eine Verweigerung der Klageeröffnung rechtswidrig wäre oder ohne Rechtsgrundlage erfolgte. Das trifft jedoch nicht zu. Beispielsweise hatten früher Gerichte Klagen nicht angenommen, in denen der Beklagte ein Wohnungseigentümergebiet¹⁰⁶ war, und die Abweisung auf die mangelnde Parteifähigkeit des Wohnungseigentümergebietes gestützt.¹⁰⁷ Ob ein Wohnungseigentümergebiet parteifähig ist, ist jedoch kein spezifisches Problem der Verfahrenseröffnung. Gäbe es die Prüfung im Zeitpunkt der Klageeinreichung nicht, würde die Klage später ggf. ebenso wegen fehlender Prozessvoraussetzungen abgewiesen. Ähnliche Fälle betreffen die Parteifähigkeit von Organen der KPCh¹⁰⁸, private Klagen gegen Umweltverschmutzungen (es mangelt an der Prozessführungsbefugnis, wenn der Kläger kein eigenes Recht geltend macht)¹⁰⁹ oder missbräuchliche Klagen¹¹⁰. Der Kläger erspart sich im chinesischen Modell sogar die Gerichtskosten. Allerdings kann er den Streitrichter auch nicht in der mündlichen Verhandlung von seiner Rechtsansicht überzeugen.

Das wichtigste Prüfungskriterium in diesem Zusammenhang ist das der Rechtswegeröffnung (s. o. I. 3. b), welches im chinesischen Recht von größerer Relevanz ist als beispielsweise im deutschen Recht mit seinem Art. 19 Abs. 4 GG bzw. § 17a Abs. 2 GVG. Sind die Volksgerichte unzuständig, gibt es überhaupt kein zuständiges Gericht.¹¹¹ Wann der Rechtsweg nicht gegeben ist, ist nicht gesetzlich geregelt. Das Oberste Volksgericht hat in der Vergangenheit die Untergerichte immer wieder angewiesen, Klagen in bestimmten Fallgruppen nicht anzunehmen. Dazu gehörten etwa Schadensersatzklagen bei Kapitalmarktdelikten¹¹², Entschädigungszahlungen nach Enteignungen¹¹³ oder auch als Folge des Milchpulverskandals von 2008.¹¹⁴ Besonders problematisch ist, dass bisweilen auch Höhere und Mittlere Volksgerichte eigene Regeln aufgestellt haben, in welchen Fallgruppen die ihnen untergeordneten Gerichten Klagen *a limine* abweisen müssen.¹¹⁵

¹⁰² § 7 der Verhandlungsfristen-Bestimmungen 2000 (Fn. 89) sieht dagegen eine Frist von drei Tagen vor.

¹⁰³ Nr. 15 S. 1 ADR-Ansichten 2009 (Fn. 94).

¹⁰⁴ Nr. 8 Abs. 2 „Einige Ansichten des Obersten Volksgerichts über die weitere Umsetzung des Arbeitsprinzips ‚Bevorzugt schlichten; Schlichten und Richten kombinieren‘“ (最高人民法院关于进一步贯彻“调解优先、调判结合”工作原则的若干意见) v. 7.6.2010, Fa fa [2010] Nr. 16, Annotierte Fassung des Volksschlichtungsgesetzes der VR China (中华人民共和国人民调解法注释本), Beijing 2010, S. 70 ff.

¹⁰⁵ Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 287, 298 f.

¹⁰⁶ Chinesisch: 业主委员会; Knut B. Pissler, Wohnungseigentum in China, Tübingen 2012, S. 7 f., 61 ff., übersetzt: Hausherrnauausschuss.

¹⁰⁷ Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 301 f.

¹⁰⁸ Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 304 f.

¹⁰⁹ Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 303 f.

¹¹⁰ Siehe für ein Beispiel Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 307 f.

¹¹¹ Bei den Militär-, See- und sonstigen Gerichten handelt es sich um „spezielle Volksgerichte“ (专门人民法院), obwohl sie die Bezeichnung „Volksgericht“ nicht im Namen führen; dies ergibt sich aus § 2 Abs. 1 Nr. 2 Volksgerichtsorganisationsgesetz (人民法院组织法), chinesisch-deutsch in ZChinR 2012, S. 52 ff.

¹¹² Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 310; Yuanshi BU (Fn. 23), § 25 Rn. 57; Knut B. Pissler, Chinesisches Kapitalmarktrecht, Tübingen 2004, 237 f.; ausführlich *ders.*, in: DCJV-Newsletter 2001, S. 190 ff., 194 f.

¹¹³ Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 310 f.

¹¹⁴ Yuanshi BU (Fn. 23), § 25 Rn. 57. Nach Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 317 f. ist unklar, welches Obergericht diese Anordnung konkret traf.

¹¹⁵ Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 311 ff.

Die Begründung für die Abweisung ist, dass diese Fälle nicht von den Gerichten, sondern besser durch den Gesetzgeber, Verwaltungsbehörden oder auch Schiedskommissionen gelöst werden sollten.¹¹⁶ Mit anderen Worten: Nach dieser Logik – und wegen des Fehlens eines durchsetzbaren verfassungsrechtlichen Justizgewährleistungsanspruchs – gibt es selbst im Zivilrecht Fälle, die nicht justiziabel sind. Dies erinnert an Anfangszeit der Verwaltungsgerichtsbarkeit in Deutschland, als die Verwaltungsgerichte nur nach dem Enumerationsprinzip tätig wurden.¹¹⁷ Im heutigen China ist die Verweigerung des Rechtswegs gleichwohl eine Ausnahmeerscheinung.

In allen diesen Fällen ändert sich vom Ergebnis her nichts, ob die Klage bereits bei ihrer Erhebung oder erst später abgewiesen wird. In der Wahrnehmung des Klägers (und mancher akademischer Beobachter) handelt es sich dagegen um ein Problem der Verfahrenseröffnung. Problematisch bleibt gleichwohl der Ausschluss der Öffentlichkeit, insbesondere in den Fällen, in denen die Abweisung auf einer Wertungsentscheidung des Verfahrenseröffnungsrichters beruht. Dies ist nicht nur bei den Rechtswegfragen der Fall, sondern insbesondere auch bei der Beurteilung von Tatsachen und Beweisen, der Schlüssigkeit der Klage, der Prozessführungsbefugnis und nicht zuletzt der örtlichen Zuständigkeit.

2. Missbrauch

Die eingangs erwähnten „Schwierigkeiten bei der Verfahrenseröffnung“ beziehen sich in chinesischen Texten deshalb zumeist auch nicht auf die legalen Abweisungsmöglichkeiten, sondern vielmehr auf Missbrauch des Verfahrenseröffnungssystems in der Praxis. Selbst wenn nämlich eine Klage Aussicht auf Erfolg verspricht, bedeutet das nicht, dass sie in jedem Fall problemlos eingereicht werden könnte.

¹¹⁶ *Yuanshi BU* (Fn. 23), § 25 Rn. 57. Siehe zu diesem Argument etwa das „Antwortschreiben des Obersten Volksgerichts zur Frage, ob die Volksgerichte zivilrechtliche Klagen aus Streitigkeiten über Entschädigung und Umsiedlung annehmen sollen, die Parteien einreichen, die keine Einigung über Entschädigung und Umsiedlung wegen Abriss und Räumung erzielt haben“ (最高人民法院关于当事人达成拆迁补偿安置协议就补偿安置争议提起民事诉讼人民法院是否受理问题的批复), *Fa shi* [2005] Nr. 9, abrufbar in der in der Fachdatenbank *pkulaw.cn* (北大法宝) (Fn. 54), Indexnummer CLI.3.59600. A. A. *Nanping LIU/Michelle LIU* (Fn. 2), S. 311: Das Antwortschreiben enthalte keine Begründung.

¹¹⁷ Siehe dazu etwa *Helge Sodan* in *ders./Jan Ziekow* (Hrsg.), *Verwaltungsgerichtsordnung*, 4. Auflage, Baden-Baden 2014, § 40 Rn. 17, 34. Eine Parallele lässt sich auch zu den *writs* im *common law* ziehen, vgl. *Yiliang Dong/Hongyan Liu/Knut B. Pifler*, *The 2011 Regulation on the Causes of Civil Action of the Supreme People's Court of the People's Republic of China*, Berlin/Boston 2012, S. 5, zum Phänomen der „Bezeichnung des Anspruchs“ (案由), welche aber gleichzeitig darauf hinweisen, dass ein Gericht eine Klage nicht einfach mit dem Argument abweisen darf, dass es der Klage keinen Klagegrund zuordnen könne.

a) Methoden

Lästig und zeitraubend konnte es beispielsweise sein, wenn Gerichte wiederholt neue Nachweise, beispielsweise zu „Hauptbeweisen“, anforderten. Der Kläger musste sich dann erneut zum Schalter im Verfahrenseröffnungssaal begeben und die Dokumente dort abgeben, da die Möglichkeiten postalischer Zusendung beschränkt sind. Außerdem kann der Kläger nur so sicherstellen, die Empfangsquittung zu erhalten, und gleichzeitig in Erfahrung bringen, ob die beigebrachten Informationen zur Verfahrenseröffnung ausreichen.

Eine weitere, unverblümmtere Vorgehensweise der Justizverweigerung war, Klageschriften nicht entgegenzunehmen und dabei weder eine Empfangsquittung auszustellen noch einen Nichtannahmebeschluss zu erlassen. Damit hat der Kläger keinen Nachweis über die versuchte Einreichung seiner Klage. Da ohne Nichtannahmebeschluss auch kein Rechtsmittel möglich ist, blieb ihm lediglich die *Petition* (s. dazu auch u. III. 3.).

Häufig kam es in der Vergangenheit auch zu einem Missbrauch der Vorabschlichtung (s. o. I. 3. e). An manchen Gerichten wurden alle eingegangenen Klagen zunächst von Amts wegen in ein Schlichtungsverfahren gelenkt.¹¹⁸ Erst wenn dieses scheiterte, etwa weil der Beklagte zu dem Schlichtungstermin am Gericht gar nicht erschien, eröffnete das Gericht das Verfahren.

Eine Verschleppung der Verfahrenseröffnung bringt für den Kläger lediglich eine verzögerte Rechtsdurchsetzung mit sich. Auf die Anspruchsverjährung hat der Zeitpunkt der Verfahrenseröffnung dagegen regelmäßig keinen Einfluss. Nach § 140 der Allgemeinen Zivilrechtsgrundsätze (AGZ)¹¹⁹ i. V. m. § 12 der „Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Anwendung des Systems der Verjährungsfristen bei der Behandlung von Zivilsachen“¹²⁰ beginnt die Verjährungsfrist bereits bei Einreichen der Klageschrift bzw. der mündlichen Klageerhebung von neuem.

¹¹⁸ *Yedan LI*, *From "Access to Justice" to "Barrier to Justice" – Why ADR Theory Fails in Justifying the Chinese Courts' Role in Court-Annexed Mediation*, in: *Asian Journal of Law and Society*, im Erscheinen, S. 18 des Manuskripts.

¹¹⁹ *中华人民共和国民法通则* v. 12.4.1986, geändert am 27.8.2009, abgedruckt in: *Neu kompilierte Gesamtausgabe häufig benutzter Gesetze und Verordnungen der VR China* (新编中华人民共和国常用法律法规全书), Beijing 2012, Kap. 2 S. 1 ff.; deutsche Übersetzung bei *FrankMünzel* (Hrsg.), *Chinas Recht* 12.4.86/1.

¹²⁰ *最高人民法院关于审理民事案件适用诉讼时效制度若干问题的规定* v. 11.8.2008, *Fa shi* [2008] Nr. 11, chinesisch-deutsch in *ZChinR* 2009, S. 37 ff.

b) Gründe

In der Vergangenheit traten diese Vorgehensweisen insbesondere sehr häufig zu Jahresende auf; die Volksgerichte nahmen einige Tage vor Jahreswechsel teilweise überhaupt keine neuen Fälle mehr an.¹²¹ Bereits etwa ab November wurde es zunehmend schwierig, Klagen einzureichen. Grund dafür war die Justizstatistik: Ein wichtiger Indikator – auch für die Beurteilung von Führungskräften des Gerichts – ist die Erledigungsquote.¹²² Diese Quote berechnet sich normalerweise aus der Zahl der in einem Jahr erledigten Fälle dividiert durch die Zahl der Neueingänge im selben Jahr.¹²³ Hält man die Zahl der Neueingänge niedrig, lässt sich so eine höhere Erledigungsquote herbeiführen. Dies pervertiert den eigentlichen Sinn der Verfahrensstatistik; die Erledigungsquote verliert so ihre Aussagekraft.

Ein anderer wichtiger Indikator für die Evaluation von Gerichten, Abteilungen (s. o. I. 2. a) und einzelnen Richtern sind die gerichtsinternen Fristen für den Verfahrensabschluss. Das Gericht muss ein Verfahren nach Eröffnung ebenfalls innerhalb einer relativ knappen internen Frist von drei bzw. sechs Monaten abschließen.¹²⁴ Ein Vorabschlichtungsverfahren vor Verfahrenseröffnung kann das Gericht daher zumindest temporär entlasten, selbst wenn die Parteien den Streit dadurch nicht einvernehmlich beilegen. Hat die Schlichtung dagegen Erfolg oder gibt der Kläger auf, ist ein Streitiges Verfahren entbehrlich.

Einer Erwähnung bedarf schließlich auch die Beeinflussung der Justiz durch politische Vorgaben oder *Guanxi*-Netzwerke, die etwa den „Lokalprotektionismus“ begünstigen. Wird eine Klage erst gar nicht angenommen, ist das für den Gegner die vorteilhafteste Lösung: Es droht kein Gesichtverlust durch ein Gerichtsverfahren; außerdem wird die Verhandlungsposition des Klägers massiv geschwächt. Die Verweigerung eines öffentlichen Forums spielt also auch hier eine Rolle.¹²⁵

¹²¹ Chinesisch: 年底不立案; siehe etwa LIU Ying (刘颖) et al., Gericht in Shenzhen unter Verdacht, am Jahresende keine Verfahren mehr zu eröffnen, am Eingang bilden sich Schlangen wie beim Frühlingsfest-Verkehr (深圳法院疑为结案率年底不立案门口排队如春运) <news.163.com/14/1229/05/AEK2Q42V00014AED.html> eingesehen am 20.10.2015.

¹²² Chinesisch: 结案率; siehe etwa YANG Jianming (杨建明): Grenzen und Reform der Kennziffer der Erledigungsquote der Volksgerichte, unter Berücksichtigung der Berichte darüber, dass zu Jahresende keine Fälle mehr angenommen werden (人民法院结案率指标的局限与改革——从“年底不立案”的报道说起), <court.gmw.cn/html/article/201101/05/484.shtml> eingesehen am 20.10.2015.

¹²³ YANG Jianming (Fn. 122).

¹²⁴ Siehe § 149 ZPG für das ordentliche bzw. § 161 ZPG für das vereinfachte Verfahren.

¹²⁵ Ähnlich auch Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 315 f.

III. Die neuen „Bestimmungen“ im Überblick

Am 15.4.2015 veröffentlichte das Oberste Volksgericht die Mitteilung zu Druck und Verteilung der „Ansichten über die Durchführung der Reform des Verfahrenseröffnungs-Registrierungssystems durch die Volksgerichte“ sowie die „Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über einige Fragen der Registrierung zur Verfahrenseröffnung durch die Volksgerichte“ (VE-Bestimmungen 2015).¹²⁶ Beide Auslegungen sind am 1.5.2015 in Kraft getreten. Während die VE-Bestimmungen 2015 konkrete Regelungen vorgeben, lesen sich die „Ansichten“ eher wie politische Vorgaben, die den Text der erstgenannten nochmals umschreiben. Sie sind – wie bei dieser Art Rechtsinstrument üblich – nicht in Paragraphenform abgefasst.

1. Wiederholungen und Klarstellungen

Auf den ersten Blick scheinen die neuen VE-Bestimmungen 2015 vor dem Hintergrund der unter I. dargestellten Rechtslage zunächst wenige Änderungen mit sich zu bringen. Sie enthalten viele Wiederholungen der bisherigen Regelungen, also hauptsächlich des ZPG und der VE-Bestimmungen 1997. Unter anderem wiederholen sie die Vorschriften über die Empfangsbestätigung (§ 2, s. o. I. 3. e) und interne Entscheidungsfristen (§ 8, dazu ebenfalls o. I. 3. e), das Vorgehen bei Ablehnung (§ 9, dazu oben I. 1.) und die interne Bearbeitung nach Verfahrenseröffnung (§ 12, s. o. I. 3. e); außerdem konkretisieren sie die Anforderungen an die Klageschrift (§ 4) und die einzureichenden Unterlagen (§ 6). Klargestellt wird auch der Anwendungsbereich der Vorschriften: Sie gelten für Zivilklagen, verwaltungsrechtliche Klage und strafrechtliche Privatklagen (§§ 1, 17), im Vollstreckungsverfahren und in Staatshaftungsfällen (§ 18 Abs. 1), nicht jedoch für Berufungs- und Wiederaufnahmeverfahren jeglicher Art (§ 18 Abs. 2).

Zu den Schlichtungsmechanismen finden sich überraschenderweise nur Allgemeinplätze (§ 15). Danach sollen die Gerichte möglichst viele Arten alternativer Streitbeilegung einbinden, was im Einklang mit dem jüngsten politischen Leitgedanken steht. Ob dies gelingt, wird sich zeigen. Ungeregt bleibt jedoch, ob eine Schlichtung auch vor Verfahrenseröffnung noch möglich ist.¹²⁷ Die Verfasser der VE-Bestimmungen 2015 gehen hiervon aus; eine Einleitung des Schlichtungsverfahrens von Amts wegen, insbesondere gegen den Willen des Klä-

¹²⁶ Siehe Fn. 12.

¹²⁷ Siehe allerdings Nr. 4.1. der „Ansichten über die Durchführung der Reform des Verfahrenseröffnungs-Registrierungssystems durch die Volksgerichte“, wonach die effiziente Kopplung der vorprozessualen Schlichtung mit der prozessualen Schlichtung verstärkt werden soll.

gers, ist jetzt jedoch wohl unzulässig.¹²⁸ Eine entsprechende Klarstellung in den VE-Bestimmungen 2015 wäre aber wünschenswert gewesen. Es ist davon auszugehen, dass die Gerichte sich im Gegenzug stärker bemühen werden, den Kläger davon zu überzeugen, ein Schlichtungsverfahren nach Verfahrenseröffnung anzustrengen. Für den Kläger hat dies den Vorteil, dass eine Verschleppung des Falles kaum mehr möglich ist, weil die Schlichtung dann normalerweise keinen Einfluss auf die gerichtsinternen Fallabschlussfristen hat.

Die Vorschrift zur Verhinderung von Scheinklagen (§ 16) ist im Kontext der jüngsten wissenschaftlichen Bemühungen um die Durchsetzung des Prinzips von Treu und Glauben im Zivilprozess zu sehen.¹²⁹

§§ 19 f. regeln schließlich in redundanter Weise,¹³⁰ dass die Verfahrenseröffnung nunmehr vorrangig nach den neuen Regeln durchzuführen ist und alte Regelungen nur anwendbar bleiben, wenn sie nicht im Widerspruch zu den neuen Regeln stehen. Die VE-Bestimmungen von 1997 sind also nicht formell aufgehoben worden, zumal sie auch Materialien enthalten, die von den neuen „Bestimmungen“ nicht geregelt werden.

2. Prozessuale Vereinfachungen

Wirkliche Neuerungen sind erst bei näherem Hinsehen erkennbar. So muss das Volksgericht jetzt für den Fall, dass Unterlagen unvollständig oder fehlerhaft sind, dem Kläger einmalig eine entsprechende Bescheinigung ausstellen. Es muss darauf angegeben, welche Korrekturen und Nachreichungen konkret erforderlich sind (§ 7). Die Gerichte haben bereits Formblätter erstellt, bei denen nur noch anzukreuzen ist, um welche Informationen es sich dabei handelt.¹³¹ Dies ist für den Kläger eine große Erleichterung, da die chinesischen Gerichte oft nach bürokratischer Manier nur spärlich über benötigte Unterlagen informiert zu haben scheinen.

Sind die Unterlagen auch nach Nachreichung unvollständig oder fehlerhaft, lehnt das Gericht die Eröffnung des Verfahrens ab, § 7 Abs. 4. Allerdings ergeht diese Entscheidung nicht in Rechtskraft, sodass eine erneute Klageeinreichung möglich wäre.

Wie die Gerichte dies handhaben werden, ist noch abzuwarten.

§ 14 schafft außerdem eine Regelungsgrundlage für Prozessdienstleistungen wie der „Online-Verfahrenseröffnung“, der „Verfahrenseröffnung nach Voranmeldung“ sowie der „Wander-Verfahrenseröffnung“.¹³² Bei letzterer ist gemeint, dass sich Richter von Zeit zu Zeit in entlegene Gebiete ihres Gerichtsbezirks begeben, um vor Ort Verfahrenseröffnungen vorzunehmen.¹³³ Bei der „Verfahrenseröffnung nach Voranmeldung“ und der „Online-Verfahrenseröffnung“ vereinbart der Kläger mit dem Gericht vorab einen Termin, an dem die Verfahrenseröffnung direkt abgeschlossen werden kann. Die meisten Mechanismen, die die Gerichte bislang etabliert haben, sehen vor, dass der Kläger online auf der Website des Gerichts Scans der Klageschrift und anderer relevanter Dokumente hochlädt.¹³⁴ Das Gericht prüft alle Unterlagen, fordert ggf. den Kläger zur Nachreichung auf und teilt ihm mit, wenn die Prüfung positiv verlaufen ist. Sodann begibt sich der Kläger zum Gericht, wo die originalen Dokumente mit den eingereichten Kopien abgeglichen werden. Stimmen sie überein, erhält der Kläger den Beleg über die Verfahrenseröffnung. Der Kläger muss also trotzdem noch persönlich oder vertreten durch einen Bevollmächtigten am Verfahrenseröffnungsschalter erscheinen, spart sich aber den evtl. nötigen weiteren Gang zum Gericht. Außerdem scheint auf den ersten Blick eine Kontrolle des Gerichts so besser möglich – für das Gericht ist es schwierig, den Eingang der Unterlagen zu bestreiten. Allerdings beginnt die gerichtsinterne Fallannahmefrist (s. o. I. 3. e) wohl nicht bereits bei Einreichen der Kopien, weil der Kläger die Klage formell erst am Verfahrenseröffnungsschalter einreicht.

3. Beschwerdemöglichkeit

Außerdem schaffen die Bestimmungen eine Beschwerdemöglichkeit für Kläger, die sich in ihren Rechten verletzt sehen (§ 13). Dies bezieht sich weniger auf die Situation, dass das Gericht die Verfahrenseröffnung durch Beschluss ablehnt – in diesem Fall ist ohnehin die Berufung zum nächsthöheren Gericht statthaft. Vielmehr sind Fälle erfasst, in denen das Gericht die Fallannahme hinauszögert, eine Empfangsquittung verweigert oder sonst untätig bleibt. In diesen Situationen hatte der Kläger bislang

¹²⁸ LONG Fei (龙飞), Die Gestaltung eines „Upgrades“ von pluralistischen Streitbeilegungsmechanismen (打造多元化纠纷解决机制的“升级版”), Volkszeitung für die Rechtsordnung (人民法制报) v. 24.4.2015, S. 5.

¹²⁹ Vgl. Yuanshi BU (Fn. 29), S. 417 f.

¹³⁰ Dass die Volksgerichte die VE-Bestimmungen 2015 anwenden müssen, ergibt sich auch aus § 20, sodass § 19 kein eigener Regelungsgehalt zuzukommen scheint.

¹³¹ Etwa Volksgericht des Bezirks Sanyuan [Stadt Sanming, Provinz Fujian] (三元区人民法院) (Hrsg.): Mitteilung des Volksgerichts zur Vervollständigung (Zivilklagen) (人民法院补正通知书(民事起诉)), <www.fjsyfy.com/index.php?m=content&c=index&a=show&catid=161&id=1216> eingesehen am 23.11.2015.

¹³² Chinesisch: 巡回立案.

¹³³ Vgl. den Begriff 巡回法庭, mit dem zum Ausdruck gebracht wird, dass das Gericht in entlegene Regionen reist, um dort Verhandlungen abzuhalten.

¹³⁴ Etwa Höheres Volksgericht der Stadt Shanghai (上海市高级人民法院) (Hrsg.), Was ist die „Online-Verfahrenseröffnung“? (什么是“网上立案”?), <www.hshfy.sh.cn/wsla/gweb/?jdfwkey=njoj4> eingesehen am 23.11.2015.

keine effektive Rechtsschutzmöglichkeit. Zwar war es durchaus möglich, bei demselben Gericht, einem höheren Gericht oder etwa auch dem lokalen Volkskongress eine Petition einzureichen,¹³⁵ doch blieb dies häufig mangels Beweisen erfolglos. Dies ändert sich auch mit der neuen Regelung nicht: Stellt das Gericht keine Bestätigung aus, ist es schwierig, ihm ein Fehlverhalten nachzuweisen. Immerhin wird mit § 13 Abs. 2 eine zeitliche Komponente eingefügt: Das Beschwerdegericht hat die Untersuchung jetzt innerhalb von 15 Tagen durchzuführen. Allerdings sieht die Regelung bei einem Verstoß keine Rechtsfolgen vor.

Die Vorschrift des § 13 ist deshalb vor allem als politische Absichtserklärung zu verstehen, die „Schwierigkeiten bei der Verfahrenseröffnung“ in den Griff zu bekommen. Hier zeigt sich auch das Leitbild des vierten Plenums von 2014: Primär geht es um die Durchsetzung der Gesetzesbindung staatlicher Organe einschließlich der Gerichte, was im Grunde Kern des Rechtsstaatsbegriffs¹³⁶ nach Lesart des Plenums ist.

4. Abschließende Aufzählung der Nichtzulassungsgründe

Letzteres ist auch Grund für eine weitere Neuerung: Erstmals liegt mit § 10 eine abschließende – zugegebenermaßen aber vage – Aufzählung der Gründe vor, aus denen die Gerichte die Verfahrenseröffnung ablehnen dürfen. Diese Gründe sind allerdings nur teilweise rechtlicher Natur: Nach Nr. 1 darf die Klage nicht rechtswidrig erhoben worden sein oder den gesetzlichen Bestimmungen widersprechen, Nr. 6 regelt den Fall, in denen der Rechtsweg nicht offensteht (§ 119 Nr. 4 Var. 1, s. o. I. 3. b). Die anderen Gründe sind politischer Art. Verletzt die Klage die staatliche Souveränität und territoriale Integrität (Nr. 2), die staatliche Sicherheit (Nr. 3), die staatliche Einheit und die Solidarität zwischen den Volksgruppen (Nr. 4) oder die staatliche Religionspolitik (Nr. 5), wird sie ebenfalls nicht angenommen. Obwohl sich die Vorschrift also ausnahmsweise nicht der „Regelbeispielstechnik“ bedient, die den Gerichten oft ein weites Ermessen verleiht, lassen sich wohl alle politisch sensiblen Fälle weiterhin von vornherein herausfiltern.

5. „Revolution“: Registrierungsgrundsatz *contra legem*

Die eigentliche „Revolution“ der Bestimmungen findet sich lediglich implizit in § 1. Danach führen die Gerichte innerhalb des Anwendungsbereichs der „Bestimmungen“ das „System der Verfah-

renseröffnung nach Registrierung“¹³⁷ durch. Dies steht begrifflich im Gegensatz zum bisher durchgeführten „System der Verfahrenseröffnung nach Überprüfung“¹³⁸, vgl. § 4 VE-Bestimmungen 1997. Gemeint ist, dass vor Verfahrenseröffnung nur noch eine Überprüfung nach formalen Kriterien stattfinden soll, wie es bislang bereits etwa für strafrechtliche Fälle gilt,¹³⁹ wenn die Volksstaatsanwaltschaft die Anklageschrift samt zugehöriger Unterlagen und Beweismittel an das Volksgericht übersendet (vgl. § 172 StPG). Die Verfahrenseröffnungsabteilungen haben also lediglich zu prüfen, ob die Voraussetzungen *prima facie* vorliegen, und nicht mehr, ob die Klage *tatsächlich* zulässig ist. Die eigentliche Zulässigkeitsprüfung wird damit in die Phase des Urteilsverfahrens verschoben, wie es auch in den Rechtsordnungen europäischer Prägung üblich ist. Eine Ausnahme scheint nur für die Ablehnungsgründe des § 10 der Bestimmungen zu gelten. Ganz klar ist jedoch nicht, wie weit diese Einschränkung gelten soll. Richtet sich die Klage etwa gegen einen unstreitig nicht prozessfähigen Beklagten, ergibt sich nicht eindeutig, ob das Gericht das Verfahren eröffnen soll. Vor allem scheint die neue Grundregel daher den Wegfall der Prüfung der Tatsachengrundlage zu betreffen. Damit geht freilich ein Einflussverlust der Verfahrenseröffnungsabteilung einher, die sich nunmehr verstärkt auf andere Aufgaben, wie etwa die Koordination mit Schlichtungsmechanismen und das Fallmanagement konzentrieren muss.¹⁴⁰

Quasi revolutionär ist an dieser Bestimmung, dass sie *contra legem* erfolgt. Das ZPG wurde nämlich nicht geändert; § 123 S. 3 sieht weiterhin vor, dass das Gericht vor Annahme des Falls die Klagevoraussetzungen des § 119 prüfen muss. Offenbar wollte man das ZPG nach der Revision von 2012 nicht erneut ändern, und 2012 war die Reform des Verfahrenseröffnungssystems noch kein Thema im Gesetzgebungsprozess. Anders liegen die Dinge mittlerweile im Verwaltungsprozessrecht mit dem Verwaltungsprozessgesetz (VwPG)¹⁴¹, das 2014 revidiert wurde und zeitgleich mit den „Bestimmungen“ – nämlich am 1.5.2015 – in Kraft trat. § 51 VwPG n. F., der den alten § 42 VwPG ersetzt, trifft weitgehend die gleichen Regelungen wie die „Bestimmungen“, die das Gesetz lediglich konkretisieren.¹⁴²

¹³⁷ Chinesisch: 立案登记制.

¹³⁸ Chinesisch: 立案审查制, vgl. S. 1 der Ansichten 关于人民法院推行立案登记制改革的意见.

¹³⁹ ZHANG Weiping (Fn. 47), S. 60.

¹⁴⁰ Dazu vgl. Nr. 4.1., 4.2. der Ansichten 2015.

¹⁴¹ 中华人民共和国行政诉讼法 v. 4.4.1989, zuletzt geändert am 1.11.2014, <www.spp.gov.cn/sscx/201502/t20150217_91466.shtml> eingesehen am 23.11.2015.

¹⁴² Siehe auch §§ 1 f. der „Erläuterungen des Obersten Volksgerichts über einige Fragen der Anwendung des ‚Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China‘“ v. 22.4.2015, Fa shi [2015] Nr. 9, <www.court.gov.cn/>

¹³⁵ Dazu siehe Nanping LIU/Michelle LIU (Fn. 2), S. 338.

¹³⁶ Chinesisch: 依法治国.

IV. Anmerkungen und Ausblick

Werden die neuen Bestimmungen die „Schwierigkeit der Verfahrenseröffnung“ beseitigen? Das war die Ausgangsfrage dieses Beitrags. Die Antwort darauf hängt davon ab, auf welche Schwierigkeiten man abstellt. Sicherlich senkt der Wegfall der materiellen Überprüfung die Hürden für eine erfolgreiche Verfahrenseröffnung und verbessert den Zugang zum Recht (*access to justice*) in vielen Fällen. Dies scheint geeignet, Ressentiments in der Bevölkerung gegenüber dem Justizsystem abzubauen. Auch scheint der politische Wille gegeben, den bisherigen – unerwünschten – institutionellen Missbrauch des Verfahrenseröffnungssystems durch die Gerichte einzudämmen. Dadurch steigt gleichzeitig der Druck auf die Gerichte, die internen Bearbeitungsfristen einzuhalten. Manche Beobachter befürchten nach dem Wegfall der meisten Eingangshürden auch eine Zunahme an abwegigen Klagen.

Inbesondere will man die Praxis bekämpfen, dass zu Jahresende keine neuen Klagen mehr angenommen werden.¹⁴³ Das OVG hat die Untergerichte dazu in einer „dringenden Mitteilung“ explizit aufgefordert, dies zu unterbinden.¹⁴⁴ Hierbei werden die Gerichte allerdings auch entlastet: Die Erledigungsquote soll jetzt etwa so berechnet werden, dass es keinen Einfluss mehr darauf hat, zu welchem Zeitpunkt im Jahr eine Klage eingereicht wurde. Insgesamt sind allerdings die Fallzahlen schon beträchtlich gestiegen.¹⁴⁵ Es bleibt abzuwarten, wie die ohnehin personell überlastete Justiz damit zurechtkommen wird.

Andererseits ändern die Bestimmungen nichts an den – politisch gewollten – rechtlichen Schwierigkeiten, in politisch sensiblen Fällen ein Gerichtsverfahren zu erzwingen und ein Forum zur gesellschaftlichen Meinungsbildung zu erwirken.

Die VE-Bestimmungen 2015 sind ein typischer Fall für das chinesische Regelungsdickicht.¹⁴⁶

gov.cn/zixun-xiangqing-14294.html> eingesehen am 23.11.2015, die bei den Nichtannahmegründen im Detail von den VE-Bestimmungen 2015 abweichen.

¹⁴³ Dazu vgl. Nr. 6.3. der Ansichten 2015.

¹⁴⁴ „Dringende Mitteilung des Obersten Volksgerichts über die weitere Verstärkung der Rechtsdurchsetzung bei der Arbeit der Behandlung von Fällen“ (最高人民法院关于进一步加强执法办案工作的紧急通知), zitiert bei LUO Shuzhen (罗书臻), Das Oberste Volksgericht erlässt eine dringende Mitteilung, in der es die weitere Stärkung der Rechtsprechungs- und Vollstreckungsarbeit verlangt (最高人民法院发出紧急通知要求进一步加强审判执行工作), <www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-15742.html> eingesehen am 23.11.2015.

¹⁴⁵ GE Qian (葛倩), Abteilungsleiter der Verfahrenseröffnungsabteilung des OVG JIANG Qibo: Der Hut der Schwierigkeit der Verfahrenseröffnung wurde bereits auf den Müllhaufen der Geschichte geworfen (最高法庭庭长姜启波: 立案难的帽子已扔到历史垃圾堆里), in: Southern Metropolis Daily (南方都市报) v. 6.11.2015, S. A24 f.; LUO Shuzhen (Fn. 144).

¹⁴⁶ Mit dem Erlass einer Auslegung wird nur relativ selten eine ältere Auslegung außer Kraft gesetzt. Dies ist v.a. (aber nicht ausschließlich) der Fall bei umfassenden Auslegungen als Begleitregelung für ein

Zum einen finden sich oftmals Vorschriften in unterschiedlichen Rechtstexten, die allesamt gleiche oder ähnliche Regelungen treffen. Daran lässt sich die Funktion der justiziellen Auslegungen als Instrument zur Steuerung der Gerichte erkennen: Der Erlass einer Auslegung dient als Handlungsanweisung für die Gerichte als Normanwender. Diese Funktion tritt naturgegeben bei prozessualen Regelungen stärker zutage als bei materiellrechtlichen Normen, welche eine direktere Außenwirkung auf die Bürger haben. Die Wiederholung von Regelungen aus anderen Rechtstexten dient damit der Konzentration relevanter Normen in einem Text und vereinfacht die Rechtsanwendung durch die Gerichte. Gleichzeitig lässt sich jedoch auch ein zeitliches Element beobachten. Eine neue Auslegung zeigt die politische Aktualität einer Materie, die eine gewisse kampagnenartige Mobilisierung der Justiz mit sich zieht.

Zum anderen werden immer neue justizielle Auslegungen in Kraft gesetzt, alte Regelungen aber nur in Ausnahmefällen aufgehoben. Dies bringt das Problem mit sich, dass dadurch schwer erkennbar ist, ob eine frühere Regelung im Einklang mit der aktuellen steht oder nicht. Ein Beispiel aus den VE-Bestimmungen von 2015 ist die Vorabschlichtung: Hier ist etwa unklar, inwieweit es noch möglich ist, die Verfahrenseröffnung von Amts wegen auszusetzen und ein Schlichtungsverfahren einzuleiten. Letztlich sind dies Fragen, die politisch entschieden werden, zumal frühere Regelungen oftmals ebenso auf Kampagnen zurückzuführen sind. Welche Regeln noch gelten sollen, kann damit oft nur ein Blick auf die Rechtsanwendung in der Praxis zeigen.

Das vorläufige Fazit fällt also verhalten positiv aus. Für die große Masse der Zivilstreitigkeiten verbessern die neuen Regeln die Situation für potentielle Kläger. Allerdings hat die Verfahrenseröffnungskammer immer noch einen relativ weiten Spielraum bei der Rechtsanwendung. Dies betrifft insbesondere „sensible“ Fälle, die immer noch aus dem Gerichtssystem herausgehalten werden können. Diesen Grundsatz stellen die Bestimmungen sogar erstmalig auf eine gesamtstaatliche Regelungsgrundlage.

Gesetz. Ein Beispiel sind die „Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zur Anwendung des ‚Zivilprozessgesetzes der Volksrepublik China‘“ (最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释) v. 30.1.2015, Fa shi [2015] Nr. 5, <www.court.gov.cn/fabu-xiangqing-13241.html> eingesehen am 21.11.2015: Mit ihrem Erlass wurden gemäß deren § 552 die früheren „Ansichten des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Anwendung des ‚Zivilprozessgesetzes der VR China‘“ aus dem Jahre 1992 außer Kraft gesetzt.