

## KURZE BEITRÄGE

# Laienrichter in China nach dem neuen Schöffengesetz: Mehr als nur Dekoration?

Knut Benjamin Pißler<sup>1</sup>

### Abstract

China hat im April 2018 ein Gesetz über die Beteiligung von Laien an der Rechtsprechung der Volksgerichte verabschiedet. Das Gesetz steht im Zusammenhang mit Versuchen zur Reform der Institution der Schöffen seit 2015. Der Einsatz von Laienrichtern soll in China durch die Schaffung größerer Transparenz Korruption bekämpfen und die Qualität des Entscheidungsfindungsprozesses verbessern. Weitere Ziele sind die Rechtserziehung der Bevölkerung sowie die Schaffung von Vertrauen in die Justiz und das Rechtssystem. Um diese Ziele zu erreichen regelt das Gesetz erstmals detailliert die Qualifikation der Schöffen und will im Verfahren ihrer Ernennung dafür Sorge tragen, dass die Schöffen stärker als bisher die Bevölkerung widerspiegeln. Eine weitere wichtige Neuregelung betrifft die Zusammensetzung von Spruchkörpern, die zukünftig entweder aus drei oder aus sieben Mitgliedern bestehen. Für die Arbeitsweise der großen Spruchkörper (aus sieben Mitgliedern) sieht das Gesetz außerdem vor, dass die Schöffen nur noch bei der Entscheidung über Tatsachenfragen ein Stimmrecht haben, während sie bei Rechtsfragen allein ihre Meinung äußern dürfen. Durch diese Differenzierung bei der Rolle der Schöffen in kleinen und großen Spruchkörpern wird der Feststellung, welcher Spruchkörper über welche Fälle zu richten hat, großes Gewicht beigemessen. Die Kriterien für diese Feststellung bleiben jedoch in mehrfacher Hinsicht undeutlich.

### I. Einleitung

Am 27.4.2018 hat der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses das „Volksschöffengesetz der Volksrepublik China“<sup>2</sup> (Schöffengesetz) verabschiedet, das Staatspräsident Xi Jinping am selben Tag bekannt gemacht hat und das damit in Kraft getreten ist. Das Gesetz steht im Zusammenhang mit Versuchen zur Reform der Institution der Schöffen, die der Ständige Ausschuss in 2015 in die Wege geleitet hatte.<sup>3</sup> Kurz vor Verabschiedung des Schöffengesetzes hatte das Oberste Volksgericht (OVG) dem Ständigen Ausschuss einen Bericht über die Ergebnisse dieser Reformversuche vorgelegt.<sup>4</sup>

International findet sich eine Beteiligung von Laien an der Rechtsprechung in der Form der Jury sowohl im anglo-amerikanischen (und neuerdings im japanischen<sup>5</sup>) Prozessrecht als auch in Form von Geschworenengerichten oder Schöffengerichten in europäischen Rechtsordnungen.<sup>6</sup> Allerdings beschränkt sich die Laienbeteiligung in Europa ganz überwiegend<sup>7</sup> auf den Strafprozess, während im Privatrecht<sup>8</sup> keine „echten Laienrichter“ beteiligt sind, sondern Handelsrichter Sachkunde einbringen sollen, die in einer Mittelposition zwischen professionellen, juristisch ausgebildeten Richtern und beliebig ausgewählten Laienrichtern stehen.<sup>9</sup> In den ehemals sozialistischen Staaten entschied über alle Zivilsachen und weniger schwere Straftaten in erster Instanz ein Richterkollegium, dem Laienrichtern als Beisitzer angehörten.<sup>10</sup>

Der Gesetzgeber verfolgt mit der Laienbeteiligung je nach politischem System unterschiedliche Ziele: Sie wird in Deutschland als Garant von Transparenz und

<sup>1</sup> Wissenschaftlicher Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht in Hamburg (<pißler@mpipriv.de>) und Professor für chinesisches Recht an der Universität Göttingen. Der Autor ist Herrn Dr. Nils Pelzer für wertvolle Hinweise sehr zu Dank verpflichtet.

<sup>2</sup> Chinesisch-deutsch in diesem Heft, S. 247 ff.

<sup>3</sup> Beschluss des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses zur Ermächtigung der Entfaltung von Versuchsarbeiten der Reform der Institution der Volksschöffen in einem Teil der Gebiete [全国人民代表大会常务委员会关于授权在部分地区开展人民陪审员制度改革试点工作的决定] vom 24.4.2015, abgedruckt in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses [中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报] 2015, Nr. 3, S. 654. Vom selben Tag datiert ein „Plan für Versuche bei der Reform der Institution der Volksschöffen“ [人民陪审员制度改革试点方案], den das Oberste Volksgericht gemeinsam mit dem Justizministerium erlassen hat (Reformplan).

<sup>4</sup> Bericht des OVG über die Umstände der Versuche bei der Reform der Institution der Volksschöffen [最高人民法院关于人民陪审员制度改革试点情况的报告] (OVG-Reformbericht) vom 25.4.2018.

<sup>5</sup> Siehe Matthew J. Wilson/Hiroshi Fukurai/Takashi Maruta, Japan and civil jury trials, 2015.

<sup>6</sup> Rechtsvergleichend zum Umfang von Laienbeteiligung siehe Peter Mankowski, Rechtskultur, 2016, S. 314 ff.

<sup>7</sup> Siehe aber beispielsweise zur aktuellen Diskussion über das auf der Ebene der erstinstanzlichen Gerichte verbreitete Laienrichtertum in der Schweiz: Valerie Zaslowski/Andrea Kucera/Erich Aschwanden/Peter Jankovsky, Wer gehört auf den Richterstuhl? Neue Zürcher Zeitung vom 24.5.2016.

<sup>8</sup> Bei den deutschen Arbeitsgerichten wirken aber ehrenamtlichen Richter mit, siehe § 16 Arbeitsgerichtsgesetz.

<sup>9</sup> Peter Mankowski, a. a. O. (Fn. 6), S. 319.

<sup>10</sup> Konrad Zweigert/Hein Kötz, Einführung in die Rechtsvergleichung, 1971 (1. Aufl.), S. 383 f.

Plausibilität in der Rechtsprechung verstanden, sollte (nach der französischen Revolution) den staatlichen Einfluss auf die Judikative zurückdrängen und der Idee von Demokratie und Liberalismus Rechnung tragen und wurde in der Zeit des Nationalsozialismus aufgewertet, weil man sich nicht den Grundsätzen der Rechtsstaatlichkeit, sondern denen des politischen Volksrichtertums verpflichtet sah.<sup>11</sup> Als Argument gegen Laienrichter wird ins Feld geführt, dass ihre Beteiligung in immer komplexer werdenden Rechtssystemen mit immer ausgefeilteren Wertungen nicht mehr zeitgemäß sei.<sup>12</sup> Außerdem bestehe die Gefahr, dass rechtsunkundige Laien weniger gegen sachfremde Einflussnahme gefeit seien als der Berufsrichter, der durch seine Ausbildung und lange Erfahrung zur Objektivität erzogen wurde.<sup>13</sup>

In China reicht die Idee von Laienrichtern bis zum Ende der Qing-Dynastie zurück, wurde in der Republikzeit aufgenommen und schließlich unter dem Einfluss des sozialistischen Rechts der ehemaligen Sowjetunion verwirklicht.<sup>14</sup> In der Volksrepublik verspricht man sich von der Stärkung des Instituts der Volksschöffen, die seit 2004 zu beobachten ist, (durch Transparenz) die Korruption zu bekämpfen und die Qualität des Entscheidungsfindungsprozesses zu verbessern.<sup>15</sup> Weitere Ziele seien (ganz in der sozialistischen Tradition) die Rechtserziehung der Bevölkerung sowie die Schaffung von Vertrauen in die Justiz und das Rechtssystem.<sup>16</sup> Diese Ziele gehen auch aus § 1 Schöffengesetz hervor, wonach das Gesetz die Teilnahme von Bürgerinnen und Bürgern an der Rechtsprechung durch die Volksgerichte sicherstellen, die Gerechtigkeit der Justiz fördern und das öffentliche Vertrauen in die Justiz steigern will.

Die Ausformung des Rechtsinstituts der Laienrichter in der Volksrepublik China durch ein eigenständiges Schöffengesetz, das alle gerichtlichen Verfahren umfasst, kann darauf zurückgeführt werden, dass es in China keine verschiedenen Gerichtsbarkeiten gibt. Die Volksgerichte haben vielmehr die Aufgabe, über Fälle in Zivil- und Strafsachen sowie – seit Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes<sup>17</sup> am 1. Oktober 1990<sup>18</sup> – in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten Recht zu spre-

chen.<sup>19</sup> Innerhalb der Volksgerichte (Untere Volksgerichte, Mittlere Volksgerichte und Obere Volksgerichte<sup>20</sup>) und des OVG sind allerdings nach dem Volksgerichtsorganisationsgesetz<sup>21</sup> (VGOrgG) Abteilungen<sup>22</sup> – etwa eine Verfahrenseröffnungsabteilung und mehrere Rechtsprechungsabteilungen für Strafsachen, für Zivilsachen und für Verwaltungssachen – sowie funktionelle Ämter – also etwa ein Vollstreckungsamt, Überwachungsamt oder Forschungsbüro – eingerichtet.<sup>23</sup>

Für die Entscheidung innerhalb der Abteilungen sind grundsätzlich Kollegien<sup>24</sup> als Spruchkörper zuständig, die sich aus Richtern<sup>25</sup> und Volksschöffen<sup>26</sup> und in bestimmten Verfahren (vor allem in der zweiten Instanz<sup>27</sup>) nur aus Richtern zusammensetzen. Die Zuweisung von Fällen zu den einzelnen Spruchkörpern erfolgt nicht nach einem Geschäftsverteilungsplan, sondern nach freiem Ermessen des abteilungsleitenden Richters.<sup>28</sup> Der Grundsatz des gesetzlichen Richters gilt daher in China nicht.

Außer im VGOrgG und in den entsprechenden Prozessgesetzen bestand bislang keine gesetzliche Regelung für Schöffen. Grundlage war vielmehr der „Beschlusses des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses zur Vervollständigung der Institution der Volksschöffen“<sup>29</sup> aus 2004 (Schöffenbeschluss), der mit Inkrafttreten des Schöffen-

waren; siehe Anmerkung 1 zur Übersetzung des Verwaltungsprozessgesetzes bei Frank Münzel (Hrsg.), Chinas Recht, 4.4.89/1.

<sup>19</sup> Verwaltungsrechtlichen Rechtsschutz können die Volksgerichte freilich nur in bestimmten Streitigkeiten gewähren (Enumerationsprinzip); siehe § 12 Verwaltungsprozessgesetz. Eine Rechtsweggarantie existiert nicht. Die Liste der Handlungen der Verwaltung, gegen die eine verwaltungsrechtliche Klage zulässig ist, wurde mit der Revision des Gesetzes erheblich ausgeweitet. Siehe hierzu *Daniel Sprick*, Rechtsstaatsentwicklung durch Gesetzgebung? – Das neue Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China, in: ZChinR 2015, 349 ff. (360).

<sup>20</sup> Siehe zum vierstufigen Gerichtssystem und dem Instanzenzug *Nils Pelzer*, Zuständigkeitsordnung, in: *Knut Benjamin Piffler* (Hrsg.), Handbuch des chinesischen Zivilprozessrechts, 2018, S. 49 ff. (50 f.).

<sup>21</sup> [中华人民共和国人民法院组织法] vom 5.7.1979 in der Fassung vom 31.10.2006; chinesisch-deutsch in: ZChinR 2012, 52 ff.

<sup>22</sup> Chin.: „ 审判庭 “. Siehe §§ 18 Abs. 2, 23 Abs. 2, 26 Abs. 2 und 30 Abs. 2 VGOrgG.

<sup>23</sup> Siehe etwa die Organisationsstruktur des OVG auf der betreffenden Internetseite <<http://www.court.gov.cn/jigou.html>>. Ausführlicher zur internen Organisation der Volksgerichte Björn Ahl, Justizreform in China, 2014, S. 131 ff.

<sup>24</sup> Chin.: „ 合议庭 “.

<sup>25</sup> Chin.: „ 审判员 “.

<sup>26</sup> Chin.: „ 人民陪审员 “. Alternativ könnte man den Begriff auch als „Volksbeisitzer“ übersetzen.

<sup>27</sup> § 9 Abs. 2 VGOrgG, § 40 Abs. 1 Satz 1 Zivilprozessgesetz der Volksrepublik China [中华人民共和国民事诉讼法] vom 9.4.1991 in der Fassung vom 27.6.2017 (chinesisch-deutsch in: *Knut Benjamin Piffler* (Hrsg.), a. a. O. [Fn. 18], S. 537 ff.), § 178 Abs. 4 Strafprozessgesetz der Volksrepublik China [中华人民共和国刑事诉讼法] vom 1.7.1976 in der Fassung vom 14.3.2012.

<sup>28</sup> Siehe *Knut Benjamin Piffler*, Einleitung, in: *Knut Benjamin Piffler* (Hrsg.), a. a. O. (Fn. 18), S. 1 ff. (17).

<sup>29</sup> [全国人民代表大会常务委员会关于完善人民陪审员制度的决定] vom 28. August 2004, abgedruckt in: Amtsblatt des Staatsrats [中华人民共和国国务院公报] 2004, Nr. 31, 28 ff.

<sup>11</sup> *Dorothee Weckerling-Wilhelm*, Das Schöffensystem in Deutschland – Hintergründe und aktuelle Lage, in: *Hans-Peter Marutschke* (Hrsg.), Laienrichter in Japan, Deutschland und Europa, 2006, S. 21 ff.

<sup>12</sup> *Peter Mankowski*, a. a. O. (Fn. 6), S. 317.

<sup>13</sup> *Dorothee Weckerling-Wilhelm*, a. a. O. (Fn. 9), S. 23.

<sup>14</sup> Einen kurzen historischen Überblick geben *Stephen Landsman/Jing ZHANG*, A Tale of Two Juries: Lay Participation Comes to Japanese and Chinese Courts, 25 *UCLA Pacific Basin Law Journal*, Vol. 25 (2008), S. 179 ff. (197 f.).

<sup>15</sup> *Xin HE*, Double Whammy: Lay Assessors as Lackeys in Chinese Courts, in: *Law & Society Review*, Vol. 50 (2016), S. 733 ff. (734); *Stephen Landsman/Jing ZHANG* (Fn. 12), S. 206.

<sup>16</sup> *Xin HE*, a. a. O. (Fn. 13), S. 734.

<sup>17</sup> [中华人民共和国行政诉讼法] vom 4. April 1989 in der Fassung vom 1. November 2014; chinesisch-deutsch in: ZChinR 2015, 384 ff.

<sup>18</sup> Vor dem Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes unterlagen öffentlich-rechtliche Streitigkeiten dem „Zivilprozessgesetz der Volksrepublik China (versuchsweise durchgeführt)“ [中华人民共和国民事诉讼法 (试行)] vom 8.3.1982 (deutsch: *RabelsZ* 1982, 94 ff.), wobei sie nur aufgrund besonderer gesetzlicher Ermächtigung zulässig

gesetzes außer Kraft gesetzt wurde<sup>30,31</sup> 2010 hatte das OVG außerdem zwei justizielle Interpretationen erlassen, nämlich „Einige Bestimmungen zur weiteren Verstärkung der Amtspflichten der Kollegen“<sup>32</sup> (OVG-Kollegienbestimmungen) und die „Bestimmungen zu einigen Fragen über die Teilnahme von Volksschöffen an Rechtsprechungsaktivitäten“<sup>33</sup> (OVG-Schöffenbestimmungen), die auch nach Inkrafttreten des Schöffengesetzes noch gelten.

Im Folgenden werden die wesentlichen Regelungen des Schöffengesetzes im Vergleich mit der bisherigen Rechtslage dargestellt (II). Der Beitrag schließt mit einem Fazit (III).

## II. Die wesentlichen Regelungen

Das Schöffengesetz umfasst 32 Paragraphen und ist damit wesentlich länger als der Schöffenbeschluss, der aus 20 Paragraphen bestand.<sup>34</sup> Das Gesetz regelt die Qualifikation der Schöffen (dazu unter 1) sowie das Verfahren ihrer Ernennung (dazu unter 2). Außerdem wird erstmals die Zusammensetzung der Spruchkörper unter Beteiligung von Schöffen konkretisiert (dazu unter 3). Auch über die Arbeitsweise der Spruchkörper und insbesondere zum Stimmrecht der Schöffen enthält das Schöffengesetz wichtige Neuerungen (dazu unter 4). Schließlich sind dort Vorschriften über den Ausschluss und die Amtsenthebung von Schöffen (dazu unter 5) sowie über deren Vergütung (dazu unter 6) enthalten.

### 1. Die Qualifikation der Schöffen

Die Anforderungen an die Qualifikation der Schöffen sind bislang in § 37 VGOrgG und im Schöffenbeschluss geregelt. Das Schöffengesetz legt nun erstmals gesetzlich etwas konkretere Anforderungen fest und überträgt die Verantwortung für die Verwaltung von Schöffen auf die Unteren Volksgerichte und die Justizverwaltungsbehörden.<sup>35</sup>

Allgemein wird zunächst verlangt, dass Bürger, die als Schöffen tätig werden, für die chinesische Verfassung eintreten müssen, diszipliniert sind, die Gesetze achten, sich gut betragen sowie gerecht und aufrichtig sind.<sup>36</sup> Außerdem müssen die körperlichen Vorausset-

zungen für eine ordentliche Erfüllung der Amtspflichten gegeben sein.<sup>37</sup>

Schöffen müssen außerdem das aktive und passive Wahlrecht haben.<sup>38</sup>

Das Mindestalter für Schöffen wurde von 23 auf 28 Jahre hinaufgesetzt.<sup>39</sup> Die Anforderungen an das Ausbildungsniveau wurde hingegen abgesenkt: Verlangte der Schöffenbeschluss zumindest noch einen Hochschulabschluss<sup>40</sup>, setzt das Schöffengesetz nunmehr nur noch den Abschluss der Oberstufe der Mittelschule voraus<sup>41</sup>. Sieht man von der staatlichen Universitätszugangsprüfung<sup>42</sup> in China ab, ist dieser Abschluss vergleichbar mit der Hochschulreife in Deutschland.

Gründe, die Personen für das Amt des Schöffen ausschließen, sind in § 7 Schöffengesetz festgelegt. Bislang waren nach § 37 VGOrgG nur Bürger vom Schöffenamt ausgeschlossen, denen die politischen Rechte entzogen worden sind. Zwei weitere Ausschlussgründe waren allerdings in § 6 Schöffenbeschluss vorgesehen: Verurteilung wegen einer Straftat und Entlassung aus einem öffentlichen Amt.

Diese beiden Ausschlussgründe wurden im Schöffengesetz übernommen.<sup>43</sup> Nicht als Schöffe fungieren darf darüber hinaus nunmehr, wem die Zulassung als Anwalt oder Notar entzogen und wer aus seinem Amt als Schöffe wegen einer Disziplinarstrafe enthoben wurde.<sup>44</sup> Außerdem disqualifizieren sich auch Bürger, die im Namensverzeichnis für kreditunwürdige Vollstreckungsschuldner eingetragen sind<sup>45</sup>, das seit 2009 vom OVG geführt wird und im Internet einsehbar ist.<sup>46</sup> Neu ist auch ein unbestimmter Ausschlussbestand, nach dem Bürger nicht als Schöffen dienen dürfen, wenn andere Handlungen vorliegen, die schwerwiegend rechtswidrig oder die Disziplin verletzend sind, soweit sie das Vertrauen in die Justiz beeinflussen können.

Schließlich werden bestimmte Ämter, Berufe und Tätigkeiten als mit dem Schöffenamt unvereinbar festgelegt. Wie bislang schon nach dem Schöffenbeschluss<sup>47</sup> sind Mitglieder des Ständigen Ausschusses der Volks-

<sup>30</sup> § 32 Satz 2 Schöffengesetz.

<sup>31</sup> Eine ausführlichere Darstellung und englische Übersetzung des Schöffenbeschlusses findet sich bei *Stephen Landsman/Jing ZHANG* (Fn. 12), S. 206 ff. bzw. S. 223 ff.

<sup>32</sup> [关于进一步加强合议庭职责的若干规定] vom 11.1.2010.

<sup>33</sup> [关于人民陪审员参加审判活动若干问题的规定] vom 12.1.2010.

<sup>34</sup> Die justiziellen Interpretationen des OVG sind ebenfalls verhältnismäßig knapp mit zwölf (OVG-Kollegienbestimmungen) bzw. zehn Paragraphen (OVG-Schöffenbestimmungen).

<sup>35</sup> § 25 Schöffengesetz. Die Verwaltungsaufgaben umfassen demnach beispielsweise die Ausbildung, die Überprüfung sowie die Belohnung und Bestrafung der Schöffen.

<sup>36</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Schöffengesetz. Vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 1 und 3 Schöffenbeschluss, in dem nur das Eintreten für die Verfassung, gutes Betragen, Gerechtigkeit, Aufrichtigkeit verlangt wurde.

<sup>37</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 4 Schöffengesetz. Vgl. § 4 Abs. 1 Nr. 4 Schöffenbeschluss, in dem allgemein nur „körperliche Gesundheit“ vorausgesetzt wurde.

<sup>38</sup> § 37 VGOrgG.

<sup>39</sup> § 5 Abs. 1 Nr. 2 Schöffengesetz. Bisher: § 37 VGOrgG und § 4 Abs. 1 Nr. 2 Schöffenbeschluss.

<sup>40</sup> § 4 Abs. 2 Schöffenbeschluss.

<sup>41</sup> § 5 Abs. 2 Schöffengesetz.

<sup>42</sup> Bekannt unter der chinesischen Abkürzung „gao kao“ [高考].

<sup>43</sup> § 7 Nr. 1 und 2 Schöffengesetz. Weitere Geltung dürfte auch der Ausschlussgrund nach § 37 VGOrgG haben, obwohl dieser nicht in das Schöffengesetz übernommen wurde.

<sup>44</sup> § 7 Nr. 3 und 5 Schöffengesetz.

<sup>45</sup> § 7 Nr. 4 Schöffengesetz.

<sup>46</sup> Siehe hierzu *TIAN Mei*, Neue Maßnahmen im chinesischen Zwangsvollstreckungsrecht: Einschränkungen im privaten und wirtschaftlichen Leben der Vollstreckungsschuldner, ZChinR 2013, S. 343 ff. Die betreffende Internetplattform des OVG ist unter <<http://zhixing.court.gov.cn/search/>> einsehbar. Es gibt allerdings auch andere Websites, die offenbar ebenfalls ein Interface für die gleiche Datenbank zu haben scheinen, siehe etwa <<http://jszx.court.gov.cn/front/zxxx.jspx>>.

<sup>47</sup> § 5 Schöffenbeschluss.

kongresse sowie Mitarbeiter der Volksgerichte, der Volksstaatsanwaltschaften, der Behörden für öffentliche Sicherheit, der Staatssicherheitsbehörden und der Justizverwaltungsbehörden vom Schöffenamts ausgeschlossen; auch Mitarbeiter des Kontrollkommission<sup>48</sup>, die erst durch die jüngste Verfassungsänderung in die chinesische Staatsorganisation eingeführt wurde<sup>49</sup>, dürfen nach dem Schöffengesetz das Schöffenamts nicht ausüben<sup>50</sup>. Erweitert wurde die Unvereinbarkeit des Schöffenamtes mit dem Beruf eines Anwalts allgemein<sup>51</sup> und mit dem Beruf des Notars, mit der Tätigkeit als Schiedsrichter sowie mit der Mitarbeit in einem Basisrechtsdienstleistungsinstitut (also in einer öffentlichen Einrichtung für Rechtsberatungshilfe<sup>52</sup>).<sup>53</sup>

Außerdem hat der Gesetzgeber auch im Hinblick auf die Unvereinbarkeit einen unbestimmten Tatbestand aufgenommen, nach dem als Schöffen keine Personen fungieren dürfen, die aus anderen auf Amtsaufgaben basierenden Gründen nicht hierfür geeignet sind.<sup>54</sup>

## 2. Ernennung von Schöffen

Die Ernennung zum Schöffen ist bislang nur sehr skizzenhaft im Schöffengesetz geregelt. Die §§ 8 bis 13 Schöffengesetz enthalten nun einige detailliertere Regelungen. Außerdem haben das Justizministerium, das OVG und das Ministerium für öffentliche Sicherheit am 22.8.2018 die „Maßnahmen zur Auswahl und Ernennung von Volksschöffen“<sup>55</sup> (Ernennungsmaßnahmen) erlassen.

Wie bisher schon nach dem Schöffengesetz, wird auf Antrag der Unteren Volksgerichte vom Ständigen Ausschuss des Volkskongresses auf gleicher Verwaltungsebene eine Quote der zu ernennenden Schöffen festgesetzt; das Volksgericht beantragt eine Quote, die sich unter anderem nach dem Fallaufkommen richtet.<sup>56</sup> Neu ist, dass der Gesetzgeber im Schöffengesetz eine Mindestquote vorgibt: Demnach darf die Zahl der Schöffen nicht geringer sein als das Dreifache der Zahl der Richter an diesem Unteren Volksgericht.<sup>57</sup>

Das weitere Verfahren zur Ernennung von Schöffen unterscheidet sich nunmehr danach, ob die Auswahl von Kandidaten durch einen Antrag des Kandidaten oder einen Vorschlag initiiert wird oder – und dieses Verfahren ist neu<sup>58</sup> – ausschließlich staatlicherseits durch Auslosung aus der Gesamtbevölkerung erfolgt. Dabei darf nicht mehr als ein Fünftel der Quote auf Schöffen entfallen, die auf Eigenantrag oder Vorschlag ernannt worden sind.<sup>59</sup> Diese Begrenzung soll offenbar dazu dienen, bei der Schöffenauswahl stärker die gesamte Bevölkerung zu repräsentieren als dies bislang mit Eigenanträgen und Vorschlägen der Fall war. Allerdings hat sich im Rahmen der Reformversuche seit 2015 herausgestellt, dass Kandidaten, die ohne Eigenantrag oder Vorschlag ausgelost wurden, nur zu einem geringen Teil Bereitschaft zeigten, sich als Schöffen zur Verfügung zu stellen.<sup>60</sup>

Das Auswahl- und Ernennungsverfahren muss von den Justizverwaltungsbehörden gemeinsam mit den Unteren Volksgerichten und den Behörden für öffentliche Sicherheit dreißig Tage lang in einer Bekanntmachung veröffentlicht werden, wobei auch die Quote, die Ernennungsvoraussetzungen sowie gegebenenfalls die Zahl der Schöffen genannt werden müssen, die sich selbst bewerben oder auf Vorschlag ernannt werden dürfen.<sup>61</sup>

Erfolgt die Auswahl ausschließlich staatlicherseits, wählen die Justizverwaltungsbehörden zunächst gemeinsam mit den Unteren Volksgerichten und den Behörden für öffentliche Sicherheit aus der Einwohnermeldeliste des betreffenden Verwaltungsbezirks Personen (die das 28. Lebensjahr vollendet haben<sup>62</sup>) aus.<sup>63</sup> Die Auswahl erfolgt zufällig<sup>64</sup> und die Zahl der ausgewählten Personen muss mindestens das Fünffache der zu ernennenden Schöffen betragen.<sup>65</sup> Anschließend wird die Qualifikation der ausgewählten Kandidaten geprüft und die Kandidaten werden aufgefordert, sich zu ihrer Kandidatur zu äußern.<sup>66</sup> Die qualifizierten Kandidaten werden in eine Schöffenkandidatenliste aufgenommen, aus der die Justizverwaltungsbehörde gemeinsam mit dem Unteren Volksgericht dann wiederum zufällig Schöffenvorschläge auswählen.<sup>67</sup> Diese Schöffenvorschläge, die mindestens fünf Arbeitstage

<sup>48</sup> Chin.: „国家监察委员会“.

<sup>49</sup> Siehe hierzu auch das Kontrollgesetz der Volksrepublik China [中华人民共和国监察法] vom 20.3.2018; abgedruckt in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses [中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报] 2018, Nr. 2, S.147 ff.

<sup>50</sup> § 6 Nr. 1 Schöffengesetz.

<sup>51</sup> In § 5 Schöffengesetz war allerdings bereits die Unvereinbarkeit mit „ausübenden Anwälten“ [执业律师] vorgesehen.

<sup>52</sup> Siehe zu diesen Einrichtungen *FU Yulin, Dispute resolution and China's grassroots legal services*, in: *Margaret Y.K. Woo/Mary E. Gallagher* (Hrsg.), *Chinese Justice: Civil Dispute Resolution in Contemporary China*. New York: Cambridge University Press, 2011, S. 314 ff.

<sup>53</sup> § 6 Nr. 2 Schöffengesetz.

<sup>54</sup> § 6 Nr. 3 Schöffengesetz.

<sup>55</sup> [人民陪审员选任办法] vom 22.8.2018.

<sup>56</sup> § 8 Abs. 1 Schöffengesetz. Bisher: § 7 Schöffengesetz. Weitere Faktoren nennt § 5 Ernennungsmaßnahmen. Die Quote muss nach § 6 Ernennungsmaßnahmen zunächst vom nächsthöheren Volksgericht bestätigt und dem Oberen Volksgericht zu den Akten gemeldet werden. Hierbei kann die Quote des Unteren Volksgerichts „angemessen angepasst“ [适当调整] werden.

<sup>57</sup> § 8 Abs. 2 Schöffengesetz.

<sup>58</sup> Vgl. § 8 Schöffengesetz, wonach die Einleitung des Ernennungsverfahrens immer eine Eigenantrag oder einen Vorschlag durch eine bestimmte Institution (siehe Fn. 63) voraussetzte.

<sup>59</sup> § 11 Abs. 2 Schöffengesetz. Siehe auch § 8 Ernennungsmaßnahmen. Die Zahl der Schöffen, die durch Eigenantrag oder auf einen Vorschlag ernannt werden, sowie die Zahl der ausgelosten Schöffen, werden gemäß § 9 Satz 2 Ernennungsmaßnahmen vom

<sup>60</sup> Siehe Abschnitt 2, Ziffer 2 OVG-Reformbericht (Fn. 4).

<sup>61</sup> § 10 Ernennungsmaßnahmen. Offenbar gehen die Ernennungsmaßnahmen davon aus, dass die Ernennung von Schöffen auf Eigenantrag oder Vorschlag zukünftig die Ausnahme sein wird.

<sup>62</sup> § 11 Ernennungsmaßnahmen.

<sup>63</sup> § 9 Schöffengesetz.

<sup>64</sup> Wie diese zufällige Auswahl [随机抽选] durch die drei beteiligten Staatsorgane durchgeführt wird, ist nicht geregelt.

<sup>65</sup> § 9 Schöffengesetz.

<sup>66</sup> § 9 Schöffengesetz. Näheres über dieses Prüfungsverfahren regeln die §§ 12 bis 14 Ernennungsmaßnahmen.

<sup>67</sup> § 10 Schöffengesetz; § 15 Ernennungsmaßnahmen.

lang bekanntgemacht werden müssen<sup>68</sup>, legt der Gerichtsvorsitzende des betreffenden Unteren Volksgerichts schließlich dem Ständigen Ausschuss des Volkskongresses auf gleicher Verwaltungsebene mit der Bitte zur Ernennung vor.<sup>69</sup>

Kandidaten können weiterhin auch auf Eigenantrag<sup>70</sup> oder auf Vorschlag bestimmter Institutionen aufgestellt werden, wobei der Kreis der vorschlagsberechtigten Institutionen erweitert wurde.<sup>71</sup> Für diese Kandidaten gilt nicht nur die bereits erwähnte Fünftel-Quote, sondern es muss auch ein entsprechendes Bedürfnis von Seiten des Gerichts bestehen.<sup>72</sup> Im Hinblick auf diese Kandidaten prüfen die drei Staatsorgane wiederum ihre Qualifikation und erstellen (nach den Prinzipien der Vielfältigkeit und Repräsentativität<sup>73</sup>) Schöffenvorschläge, die der Gerichtsvorsitzende dem Ständigen Ausschuss mit der Bitte zur Ernennung vorlegt.<sup>74</sup> Gibt es zu viele qualifizierte Kandidaten, die auf Eigenantrag oder auf Vorschlag aufgestellt wurden, findet eine zufällige Auswahl statt.<sup>75</sup>

Aus der Praxis wird berichtet, dass bislang viele Schöffen aufgrund einer „Beziehung“ zum Gericht ernannt werden.<sup>76</sup>

Nach der Ernennung durch den Ständigen Ausschuss werden die Schöffen vom Volksgericht gemeinsam mit der Justizverwaltungsbehörde in einer Zeremonie vereidigt.<sup>77</sup> Die Zeremonie für diese Vereidigung der Schöffen, die mit dem Schöffengesetz eingeführt wurde<sup>78</sup>, ist von den Unteren Volksgerichten gemeinsam mit den Justizverwaltungsbehörden durchzuführen.<sup>79</sup>

Die ernannten (und vereidigten) Schöffen werden auf eine Schöffensliste<sup>80</sup> aufgenommen, die von den Un-

teren Volksgerichten geführt wird.<sup>81</sup> Die Schöffensliste muss ebenfalls bekannt gemacht werden.<sup>82</sup>

Die Amtszeit der Schöffen beträgt fünf Jahre, ist grundsätzlich nicht verlängerbar und darf keinesfalls zwei Amtszeiten überschreiten.<sup>83</sup> Es ist unzulässig, Schöffe an mehreren Unteren Volksgerichten zu sein.<sup>84</sup>

### 3. Zusammensetzung von Spruchkörpern

Die Zusammensetzung der Spruchkörper ist bislang nur dahingehend geregelt, dass die Kollegien von einem Richter als Vorsitzenden geleitet werden und in ungerader Zahl besetzt sind.<sup>85</sup> Insbesondere die genaue Zahl der Richter und Schöffen in einem Kollegium ist nur im Strafprozess bestimmt: Dort sind in der ersten Instanz bei den Unteren und Mittleren Volksgerichten Kollegien aus drei Mitgliedern, bei den Oberen Volksgerichten sowie beim OVG Kollegien aus drei bis sieben Mitgliedern vorgesehen.<sup>86</sup> Ansonsten sind in der Praxis offenbar Kollegien von drei bis neun oder mehr Mitgliedern gebräuchlich<sup>87</sup>, wobei die Zusammensetzung und Anzahl der Mitglieder in einem Kollegium bislang von Zweckmäßigkeitskriterien geleitet zu sein scheinen<sup>88</sup>.

Die §§ 14 bis 17 Schöffengesetz enthalten nun nähere Bestimmungen für das Verfahren erster Instanz.<sup>89</sup>

Unterschieden werden demnach aus Schöffen und Richtern gebildete Spruchkörper mit drei Mitgliedern und große Spruchkörper mit sieben Mitgliedern; die großen Spruchkörper bestehen (immer) aus drei Richtern und vier Schöffen.<sup>90</sup> Bei den dreiköpfigen Kollegien wird die Zusammensetzung nicht ausdrücklich festgelegt; es erscheint daher denkbar, dass dieses Kollegium nicht nur mit einem Richter und zwei Schöffen, sondern auch mit zwei Richtern und einem Schöffen besetzt werden kann.

In welchen Fällen sich ein Spruchkörper aus Richtern und Schöffen (und nicht nur aus Richtern) zusammen-

<sup>68</sup> § 19 Ernennungsmaßnahmen.

<sup>69</sup> § 10 Schöffengesetz.

<sup>70</sup> Zu solchen Eigenbewerbungen kommt es laut *Xin HE*, a. a. O. (Fn. 13), S. 743, da das Schöffenamts durchaus mit Prestige verbunden ist und Gelegenheit bietet, soziale Beziehungen zu knüpfen.

<sup>71</sup> Genannt werden in § 11 Schöffengesetz die Arbeitseinheit des Kandidaten sowie die Selbstverwaltungsorganisationen der Volksmassen der Grundstufe [基层群众性自治组织] und die Volkskörperschaften [人民团体] am Ort der Haushaltsregistrierung oder am gewöhnlichen Aufenthaltsort des Kandidaten. Nach § 8 Schöffensbeschluss hatten nur die Arbeitseinheiten des Kandidaten sowie Basisorganisationen [基层组织] am Ort der Haushaltsregistrierung das Vorschlagsrecht.

<sup>72</sup> § 11 Schöffengesetz. Dieses Bedürfnis ist wohl dahingehend zu verstehen, dass sich von den aus der Gesamtbevölkerung ausgelosten Kandidaten nicht ausreichend Schöffen zur Verfügung stellen, um die Fünftel-Quote zu übertreffen.

<sup>73</sup> § 18 Abs. 2 Ernennungsmaßnahmen.

<sup>74</sup> § 11 Schöffengesetz.

<sup>75</sup> § 18 Abs. 1 Satz 2 Ernennungsmaßnahmen.

<sup>76</sup> *Xin HE*, a. a. O. (Fn. 13), S. 742. HE ergänzt: „Of course, the court also respected the recommendations of neighborhood committees and other government branches due to a close working relationship between the court and these organizations.“

<sup>77</sup> § 12 Satz 1 Schöffengesetz.

<sup>78</sup> Im Rahmen der Reformversuche seit 2015 (siehe oben unter I) hat das OVG bereits versuchsweise Regelungen über die Vereidigung von Schöffen erlassen, siehe „Bestimmungen über die Vereidigung von Schöffen der Volksrepublik China“ [中华人民共和国人民陪审员宣誓规定 (试行)] vom 20.5.2015.

<sup>79</sup> § 12 Satz 2 Schöffengesetz

<sup>80</sup> Chin.: „人民陪审员名单“.

<sup>81</sup> Dies ist zwar nicht geregelt, folgt aber aus dem Verfahren zur Zusammensetzung von Spruchkörpern. Siehe hierzu sogleich unter II 3.

<sup>82</sup> § 21 Ernennungsmaßnahmen.

<sup>83</sup> § 13 Schöffengesetz, § 24 Satz 2 Ernennungsmaßnahmen; vgl. § 9 Schöffensbeschluss, wo noch keine Aussage über eine erneute Amtszeit getroffen wurde.

<sup>84</sup> § 25 Ernennungsmaßnahmen.

<sup>85</sup> § 9 Abs. 4 VGOrgG, § 178 Abs. 5 und 6 StPG, § 68 VwPG, §§ 39 Abs. 1, 41 ZPG.

<sup>86</sup> § 178 Abs. 1 und 2 StPG.

<sup>87</sup> Siehe Abschnitt 2, Ziffer 2, Abs. 2 OVG-Reformbericht (Fn. 4).

<sup>88</sup> Siehe *Xin HE*, a. a. O. (Fn. 13), S. 749. HE berichtet, dass bislang zum Teil Kollegien aus einem Richter und vier Schöffen gebildet wurden, um in bestimmten Streitigkeiten (Haftung wegen ärztlichen Behandlungsfehlern, Unterhaltsstreitigkeiten) den Eindruck einer Parteilichkeit der Berufsrichter (mit dem behandelnden Krankenhaus) zu vermeiden bzw. um auf eine der Parteien (dem Unterhaltskläger) moralisch einzuwirken, um diese Partei zur Klagerücknahme zu bewegen. HE schließt: „Clearly the courts retained the final say on which cases would have assessor participation, and how many and which assessors to invite.“

<sup>89</sup> Für das Verfahren zweiter Instanz ist keine Beteiligung von Schöffen vorgesehen, siehe oben unter I.

<sup>90</sup> § 14 Schöffengesetz.

setzt, beantwortet das Schöffengesetz mit einer Liste von Regelbeispielen, die unter dem Vorbehalt stehen, dass andere Gesetze die Entscheidung des Falls durch einen Einzelrichter oder durch ein nur aus Richtern zusammengesetztes Kollegium vorsehen.<sup>91</sup> Grundsätzlich beteiligt sind demnach Schöffen an Fällen, die Interessen einer Personengruppe oder das öffentliche Interesse betreffen<sup>92</sup>, sowie an Fällen, die in der Öffentlichkeit auf breites Interesse stoßen oder die einen vergleichsweise großen gesellschaftlichen Einfluss haben.<sup>93</sup> Schließlich sind auch dann Schöffen in den Kollegien zu beteiligen, wenn die Fallumstände kompliziert sind oder andere Umstände vorliegen, nach denen für die Rechtsprechung die Teilnahme von Volksschöffen erforderlich ist<sup>94</sup>; letzterer Fall stellt die Beteiligung von Schöffen (vorbehaltlich anderer Gesetze) völlig in das gerichtliche Ermessen.

Ein großer Spruchkörper aus drei Richtern und vier Schöffen wird immer dann gebildet, wenn ein Fall einen schwerwiegenden gesellschaftlichen Einfluss hat.<sup>95</sup> Im Strafverfahren wird ein solcher Einfluss angenommen, wenn eine Verurteilung zu einer Freiheitsstrafe von mehr als zehn Jahren, zu einer lebenslänglichen Freiheitsstrafe oder zu einer Todesstrafe möglich ist.<sup>96</sup> In zivil- und verwaltungsrechtlichen Verfahren ist ein großer Spruchkörper vorgesehen, wenn Klagen im öffentlichen Interesse erhoben werden.<sup>97</sup> Außerdem ist ein großer Spruchkörper zu bilden in Fällen, die den Entzug von Land und den Abriss von Gebäuden, den Schutz der ökologischen Umwelt oder die Lebensmittel- und Arzneimittelsicherheit betreffen.<sup>98</sup>

Angeklagte in Strafverfahren, Kläger in Verwaltungsprozessen sowie die Parteien in zivilrechtlichen Streitigkeiten können schließlich beantragen, dass ihr Fall in erster Instanz unter Beteiligung von Schöffen durchgeführt wird.<sup>99</sup> Offen bleibt allerdings, nach wel-

chen Kriterien das Gericht über die Stattgabe oder Ablehnung des Antrags entscheidet.

Nicht geregelt und dementsprechend uneinheitlich in der Praxis ist, ob die Kollegien als Spruchkörper ständige Einrichtungen der Volksgerichte sind oder ob sie für jeden Rechtsstreit neu gebildet werden. Im Grundsatz ist davon auszugehen, dass die Zusammensetzung des Spruchkörpers nicht feststeht und hierüber häufig erst kurz vor der mündlichen Verhandlung entschieden wird<sup>100</sup>; soweit Kollegien „ziemlich feststehend“<sup>101</sup> sind, muss ein periodischer Wechsel der Mitglieder stattfinden.<sup>102</sup>

Wenn Schöffen Mitglieder des Spruchkörpers sind, müssen diese von der Schöffenliste „durch zufällige Ziehung“<sup>103</sup> bestimmt werden.<sup>104</sup> Dabei findet diese Ziehung von der Schöffenliste der Unteren Volksgerichte auch dann statt, wenn Kollegien an den Mittleren oder Oberen Volksgerichten mit Schöffen besetzt werden müssen.<sup>105</sup>

Die Regelungen lassen auch offen, wer über die Zusammensetzung des Spruchkörpers (mit oder ohne Schöffen) entscheidet<sup>106</sup> und wer gegebenenfalls die zufällige Ziehung der Schöffen von der Schöffenliste durchführt.<sup>107</sup> Es wird von der Praxis berichtet, dass Richter in der Vergangenheit Schöffen von der Liste nach bestimmten Kriterien (Verfügbarkeit und „Kooperationsbereitschaft“) auswählten, um an einem konkreten Verfahren mitzuwirken.<sup>108</sup>

Neu ist, dass Volksgerichte die Anzahl der Fälle begrenzen müssen, an deren Rechtsprechung ein Volksschöffe im Jahr teilnimmt; diese Fallquote pro Schöffe

<sup>91</sup> § 15 Abs. 2 Schöffengesetz. Eine ähnliche Vorschrift war bereits in § 10 OVG-Schöffenbestimmungen vorgesehen.

<sup>92</sup> § 15 Abs. 1 Nr. 1 Schöffengesetz. Unklar ist, wann Interessen einer Personengruppe [群体利益] betroffen sind. Denkbar ist, dass damit beispielsweise (zivilrechtliche) Fälle gemeint sind, bei denen mehrere Kläger oder mehrere Beklagte beteiligt sind.

<sup>93</sup> § 15 Abs. 1 Nr. 2 Schöffengesetz. Vgl. § 2 Nr. 1 Schöffenbeschluss, der eine Beteiligung von Schöffen für Fälle mit einem vergleichsweise großen gesellschaftlichen Einfluss vorsieht.

<sup>94</sup> § 15 Abs. 1 Nr. 3 Schöffengesetz.

<sup>95</sup> § 16 Nr. 4 Schöffengesetz.

<sup>96</sup> § 16 Nr. 1 Schöffengesetz. Die Bestimmung sieht als weiteres Merkmal vor, dass es sich um Fälle mit einem schwerwiegenden gesellschaftlichen Einfluss handelt. Der Auffangtatbestand in § 16 Nr. 4 Schöffengesetz lässt jedoch darauf schließen, dass dieses Merkmal wegen des zu erwartenden hohen Strafmaßes als erfüllt anzusehen ist.

<sup>97</sup> § 16 Nr. 2 Schöffengesetz. Klagen im öffentlichen Interesse wurden erst mit den jüngsten Revisionen des VwPG und ZPG eingeführt. Zu diesen Klagen im Zivilprozess siehe Mario Feuerstein, Klagen im öffentlichen Interesse, in: Knut Benjamin Pißler (Hrsg.), a. a. O. (Fn. 18), S. 273 ff..

<sup>98</sup> § 16 Nr. 3 Schöffengesetz. Auch hier ist als weiteres Merkmal vorgesehen, dass es sich um Fälle mit einem schwerwiegenden gesellschaftlichen Einfluss handelt (siehe Fn. 84).

<sup>99</sup> § 17 Schöffengesetz. Vgl. § 2 OVG-Schöffenbestimmungen und § 2 Nr. 2 Schöffenbeschluss, wo ein entsprechender Antrag auf Beteiligung von Schöffen vorgesehen ist.

<sup>100</sup> Nils Klages, Gewöhnliches Verfahren im ersten Rechtszug, in: Knut Benjamin Pißler (Hrsg.), a. a. O. (Fn. 18), S. 85 ff. (92). Siehe auch § 2 Satz 1 OVG-Kollegienbestimmungen, der bestimmt, dass sich die Kollegien aus Richtern oder aus Richtern und Schöffen „zufällig zusammensetzt“ [随机组成], und § 4 OVG-Schöffenbestimmungen, wonach Schöffen spätestens sieben Tage vor der mündlichen Verhandlung auszuwählen sind.

<sup>101</sup> Chin.: „相对固定“.

<sup>102</sup> § 2 Satz 2 OVG-Kollegienbestimmungen. Der periodische Mitgliederwechsel ist wohl nach den meisten lokalen Regelungen alle zwei Jahre durchzuführen, spätestens alle fünf Jahre.

<sup>103</sup> Chin.: „随机抽选“.

<sup>104</sup> § 19 Schöffengesetz. Ähnlich bislang auch § 14 Schöffenbeschluss.

<sup>105</sup> § 19 Abs. 2 Schöffengesetz.

<sup>106</sup> Die Literatur geht davon aus, dass die Aufgabe, die Spruchkörper zusammenzustellen, den abteilungsleitenden Richtern zukommt. Siehe Björn Ahl, a. a. O. (Fn. 21), S. 132; so auch Jörg Binding, Das Gerichtssystem der VR China, Zeitschrift für vergleichende Rechtswissenschaften, Bd. 109 (2010), S. 153 ff. (171).

<sup>107</sup> Laut § 4 OVG-Schöffenbestimmungen erfolgt die Ziehung von der Schöffenliste durch das Volksgericht „beispielsweise mit einer computergenerierten Methode“ [采取电脑生成等方式].

<sup>108</sup> Xin HE, a. a. O. (Fn. 13), S. 744. HE berichtet, dass „some judges even made explicit which assessors should be called in for a specific case, since working with them seemed pleasant and efficient.“ Laut Jörg Binding, a. a. O. (Fn. 94), S. 199 (dort Fn. 238), erfolgt die Auswahl grundsätzlich nach dem Zufallsprinzip, wobei Richter die Schöffen immer häufiger wegen fachlicher Qualifikation hinzuzögen. Siehe auch § 5 OVG-Schöffenbestimmungen, wonach Volksgerichte in Fällen, in denen erforderlich ist, dass Schöffen mit besonderen Fachkenntnissen am Verfahren teilnehmen, solche aus dem Kreis von Schöffen mit entsprechenden Fachkenntnissen nach dem Zufallsprinzip ziehen können.

muss in der Öffentlichkeit bekanntgemacht werden.<sup>109</sup> Diese Begrenzung dient dazu, die Beteiligung aller Schöffen auf der Schöffenliste bei der Entscheidungsfindung in Kollegien gleichmäßiger zu verteilen, um dem Phänomen der „Berufsschöffen“<sup>110</sup> entgegenzuwirken.<sup>111</sup> Zugleich dürfte diese Maßnahme der Praxis entgegenwirken, vom Gericht benötigtes Personal, für die keine Planstellen vorhanden sind, als Schöffen anzustellen.<sup>112</sup>

#### 4. Arbeitsweise der Spruchkörper

Das Gesetz geht (entsprechend dem sowjetischen Schöffensystem) davon aus, dass Richter und Schöffen gleiche Rechte haben.<sup>113</sup> In der Praxis wird dieser Zustand freilich kaum zu realisieren sein, da Richter typischerweise bessere Rechtskenntnisse haben und sich durch den Zugang zu den Akten auch besser über den Sachverhalt des Rechtsstreits informieren können.<sup>114</sup>

Schöffen sind dabei (bislang) wie Richter für die Erarbeitung des Sachverhalts und die Rechtsanwendung zuständig.<sup>115</sup> Mit den Reformversuchen seit 2015 wurde jedoch erlaubt, von dieser formalen Gleichstellung der Laienrichter und Berufsrichter abzuweichen.<sup>116</sup> § 2 Abs. 2 Schöffengesetz erlaubt eine solche Abweichung nun, soweit dies gesetzlich festgelegt ist.<sup>117</sup>

Eine besondere Stellung kommt dem Vorsitzenden Richter des Kollegiums zu.<sup>118</sup> Er hat gegenüber den Schöffen Anleitungs- und Hinweispflichten, darf bei der Erfüllung dieser Pflichten jedoch nicht die unabhängige Beurteilung des Falls durch die Volksschöffen behindern.<sup>119</sup> Er muss den Schöffen die tatbestandli-

chen und rechtlichen Probleme bei der Beratung des Falles durch das Kollegium erläutern.<sup>120</sup>

Bei der Abstimmung gilt das Mehrheitsprinzip.<sup>121</sup> Eine etwaige Mindermeinung muss in dem Protokoll vermerkt werden, das über die Beratungen anzufertigen ist.<sup>122</sup> Außerdem ist bei „schwerwiegender Uneinigkeit“<sup>123</sup> unter den Mitgliedern des Kollegiums vorgesehen, dass der Fall auf Antrag eines Schöffen (oder Richters<sup>124</sup>) dem Gerichtspräsidenten mit der Bitte vorgelegt wird, darüber zu entscheiden, ob der Fall dem Rechtsprechungsausschuss zur Entscheidung übergeben wird.<sup>125</sup>

Das Schöffengesetz schränkt allerdings das Stimmrecht der Schöffen im Hinblick auf die Entscheidung von Rechtsanwendungsfragen ein: Während sie im dreiköpfigen Kollegium (grundsätzlich aus einem Richter und zwei Schöffen) sowohl bei Tatsachen- als auch bei Rechtsfragen ein Stimmrecht genießen,<sup>126</sup> kommt Schöffen das Stimmrecht im siebenköpfigen Kollegium (aus drei Richtern und vier Schöffen) nur bezüglich der Tatsachenfragen zu; zu Rechtsfragen dürfen sie lediglich ihre Meinung äußern.<sup>127</sup>

#### 5. Ausschluss und Amtsenthebung von Schöffen

Für den Ausschluss von Schöffen verweist das Schöffengesetz auf die Regelungen zum Ausschluss von Richtern und Schöffen in den allgemeinen Verfahrensvorschriften.<sup>128</sup>

Die Amtsenthebung eines Schöffen ist vor Ablauf der Amtszeit unter bestimmten Voraussetzungen zulässig.<sup>129</sup> Das für den Schöffen zuständige Untere Volksgericht prüft dabei zunächst gemeinsam mit der Justizverwaltungsbehörde, ob ein Tatbestand für die Amtsenthebung erfüllt ist; der Gerichtspräsident legt den Vorgang dann dem Ständigen Ausschuss des Volkskongresses auf gleicher Verwaltungsebene zur Entscheidung vor.<sup>130</sup>

<sup>109</sup> § 24 Schöffengesetz. Offenbar gilt diese Regelung, nach der die Fallquote pro Schöffen nach den jeweiligen Umständen „vernünftig“ [合理] festgelegt werden muss, für jedes Volksgericht der verschiedenen Stufen.

<sup>110</sup> Chin.: „陪审专业户“.

<sup>111</sup> Siehe *Xin HE*, a. a. O. (Fn. 13), S. 743. Der OVG-Reformbericht (Fn. 4), dort 2. Abschnitt, Ziffer 2, Abs. 3, spricht von „im Gerichtssaal stationierten Schöffen“ [驻庭陪审员].

<sup>112</sup> Über diese Praxis berichtete dem Autor *Nils Pelzer*, der 2014 in einem chinesischen Gericht hospitiert hat.

<sup>113</sup> § 37 Abs. 2 VGOrgG; § 39 Abs. 3 ZPG.

<sup>114</sup> Siehe den Bericht von *Xin HE*, a. a. O. (Fn. 13), S. 741 („While the law states that lay assessors are vested with the same rights as judges, it was clear that they did not have access to the case dossiers. Often they had not been able to learn enough about the cases, and consequently had to figure out elements while simultaneously listening to the testimony and dialogues during the trial.“)

<sup>115</sup> § 11 Abs. 1 Schöffenbeschluss, § 1 OVG-Kollegienbestimmungen; § 7 OVG-Schöffenbestimmungen.

<sup>116</sup> In dem Beschluss vom 24.4.2015 (Fn. 3) ermächtigte der Ständige Ausschuss das OVG zu den Reformversuchen und bestimmte, dass in den Volksgerichten von zehn Provinzen und regierungsunmittelbaren Städten unter anderem § 37 VGOrgG, § 39 Abs. 3 ZPG und § 11 Abs. 2 Schöffenbeschluss „vorläufig modifiziert anwendbar“ [暂时调整适用] sind.

<sup>117</sup> Vgl. § 1 Schöffenbeschluss, der eine Ausnahme bei der Gleichstellung von Richtern und Schöffen nur im Hinblick auf den Vorsitzenden Richter vorsah.

<sup>118</sup> Die Vorsitzenden Richter [审判长] bestimmt der Gerichtspräsident [院长] oder der abteilungsleitenden Richter [庭长]. Zu den Funktionen des Gerichtspräsidenten und der abteilungsleitenden Richter siehe *Jörg Binding*, a. a. O. (Fn. 94), S. 170 f.

<sup>119</sup> § 20 Abs. 1 Schöffengesetz.

<sup>120</sup> § 20 Abs. 2 Schöffengesetz. Siehe auch § 8 OVG-Schöffenbestimmungen, in dem eine entsprechende Pflicht für den „berichterstattenden Richter“ [承办法官] normiert wird.

<sup>121</sup> § 23 Abs. 1 Satz 1 Schöffengesetz; § 11 Abs. 2 Satz 1 Schöffenbeschluss.

<sup>122</sup> § 23 Abs. 1 Satz 2 Schöffengesetz; § 11 Abs. 2 Satz 2 Schöffenbeschluss. Zum Protokoll siehe auch § 10 OVG-Schöffenbestimmungen.

<sup>123</sup> Chin. „重大分歧“.

<sup>124</sup> Dies ist nach dem Schöffengesetz neu. Bislang konnten nach dem Wortlaut des § 11 Abs. 2 Satz 2 Halbsatz 2 Schöffenbeschluss nur Schöffen einen entsprechenden Antrag stellen. Siehe aber § 7 Abs. 1 Satz 2 OVG-Kollegienbestimmungen, der einen entsprechenden Antrag durch den Vorsitzenden Richter vorsieht.

<sup>125</sup> § 23 Abs. 2 Schöffengesetz. Ähnlich bereits § 9 OVG-Schöffenbestimmungen.

<sup>126</sup> § 21 Schöffengesetz.

<sup>127</sup> § 22 Schöffengesetz.

<sup>128</sup> § 18 Schöffengesetz. Zu den Ausschlussstatbeständen siehe *Sven-Erik Green*, Aufklärungspflichten und Auffangtatbestände – die neue justizielle Interpretation des OVG zu den Befangenheitsregeln für Richter, Schöffen und Verteidiger in China, ZChinR 2012, S. 217 ff.

<sup>129</sup> Zusätzlich zur Amtsenthebung können in bestimmten Fällen nach § 27 Abs. 2 Schöffengesetz Disziplinarmaßnahmen ergriffen werden.

<sup>130</sup> § 27 Abs. 1 Schöffengesetz.

Der Tatbestand für die Amtsenthebung ist zunächst erfüllt, wenn ein angemessen begründeter Antrag des Schöffen vorliegt.<sup>131</sup> Außerdem kann eine Amtsenthebung erfolgen, wenn eine Unvereinbarkeit mit anderen Ämtern (nach § 6 Schöffengesetz) oder eine negative Voraussetzung des Schöffenamtes (nach § 7 Schöffengesetz) eintritt.<sup>132</sup> Weiterhin führt zu einer Amtsenthebung, wenn ein Schöffe ohne angemessene Gründe die Teilnahme an Rechtsprechungsaktivitäten verweigert, soweit dies die ordentliche Durchführung der Rechtsprechungsarbeit beeinflusst.<sup>133</sup> Schließlich wird ein Schöffe seines Amtes enthoben, wenn er gegen die Rechtsprechungsarbeit betreffende Bestimmungen verstößt oder zum eigenen Vorteil unlauter handelt, soweit er dadurch Fehlentscheidungen oder andere schwerwiegende Folgen verursacht.<sup>134</sup>

## 6. Vergütung von Schöffen

Schöffen erhalten nach dem Gerichtsorganisationsgesetz bei der Ausführung ihrer Aufgaben von ihrem ursprünglichen Arbeitgeber weiterhin Lohn.<sup>135</sup> Entsprechend heißt es auch im Schöffengesetz, dass Einheiten der Schöffen Gehälter, Prämien sowie andere Sozialleistungen während des Zeitraums, in dem Schöffen an Rechtsprechungsaktivitäten teilnehmen, nicht einbehalten dürfen.<sup>136</sup> Verstöße hiergegen muss das betreffende Volksgericht an das für den Arbeitgeber zuständige (übergeordnete) Aufsichtsorgan melden, soweit der Arbeitgeber keine Abhilfe schafft.<sup>137</sup>

Nur wenn Schöffen kein Lohneinkommen haben, waren Volksgerichte bislang verpflichtet, einen angemessenen Ausgleich für die tatsächlichen Arbeitstage zu zahlen, der sich nach dem Durchschnittslohn im betreffenden Verwaltungsbezirk richtete.<sup>138</sup> Das Schöffengesetz sieht nun eine Aufwandschädigung vor, die Volksgerichte für die tatsächlichen Arbeitstage unabhängig davon zu zahlen haben, ob Schöffen ein anderes Einkommen haben.<sup>139</sup> Aus der Praxis wird berichtet, dass Volksgerichte Schöffen bereits in der Vergangenheit pauschal für die Teilnahme an Verfahren vergütet haben.<sup>140</sup>

Darüber hinaus haben Schöffen einen Anspruch auf Erstattung von Auslagen wie An- und Abreise sowie

Verpflegung, die sie für ihre Tätigkeit als Schöffen haben.<sup>141</sup>

Finanziert werden die Ausgaben für Schöffen aus dem Haushalt der Volksgerichte und der Justizverwaltungsbehörden, der ihnen von den Finanzbehörden zugewiesen wird.<sup>142</sup>

## III. Fazit

Der chinesische Gesetzgeber verfolgt mit dem Schöffengesetz das Ziel, die Legitimität und Akzeptanz der Justizausübung in den Augen der Bürgerinnen und Bürger zu stärken, indem diese als Laienrichter an der Rechtsprechung teilnehmen. Dies zeigt sich nicht nur an dem im Schöffengesetz ausdrücklich angegebenen Regelungszweck, sondern auch an den Fallgruppen, bei denen eine Schöffenbeteiligung erforderlich ist. Denn bei diesen geht es nicht um Fälle, die ein Fachwissen der Schöffen erfordern, sondern um Fälle, die einen großen oder schwerwiegenden gesellschaftlichen Einfluss erwarten lassen.<sup>143</sup> Der Gedanke der Rechts-erziehung spielt offenbar für den Gesetzgeber auch keine Rolle<sup>144</sup>, was angesichts des Gesamtanteils von Schöffen an der Bevölkerung als ein realistischer Ansatz erscheint.

Im Hinblick auf die Qualifikation will das Gesetz den Kreis der Kandidaten für das Schöffenamts erweitern, indem die Anforderungen an das Bildungsniveau von einem Hochschulabschluss auf die Hochschulreife herabgesenkt wurden. Zugleich wurde das Mindestalter der Schöffen jedoch heraufgesetzt, so dass diese zumindest über eine gewisse Lebenserfahrung verfügen dürften.<sup>145</sup>

Diese Stoßrichtung verfolgt man auch im Ernennungsverfahren, wenn diese nicht mehr von einer Eigenbewerbung oder einem Vorschlag abhängig ist und das Vorschlagsrecht erweitert wurde. Es ist nicht zu verkennen, dass sich der Gesetzgeber zugleich bemüht, das Vertrauen in die Justiz zu fördern, indem er in den Schöffen stärker als bisher die Bevölkerung widerzuspiegeln versucht: Nur noch 20 % der Schöffen dürfen aus Eigenbewerbungen oder einem Vorschlag hervorgehen, während die restlichen 80% nach dem Zufallsprinzip aus der Gesamtbevölkerung ausgewählt werden müssen.<sup>146</sup> Angesichts der bereits in der Phase der Reformversuche seit 2015 festgestellten Probleme, wird es spannend sein zu beobachten, ob sich eine ausreichende Zahl von zufällig ausgewählten Personen für das Schöffenamts zur Verfügung stellen

<sup>131</sup> § 27 Abs. 1 Nr. 1 Schöffengesetz. Vgl. § 17 Schöffendenbeschluss, wo eine Begründung des Antrags des Schöffen nicht verlangt wurde.

<sup>132</sup> § 27 Abs. 1 Nr. 2 Schöffengesetz; so bereits § 17 Nr. 3 Schöffendenbeschluss.

<sup>133</sup> § 27 Abs. 1 Nr. 3 Schöffengesetz; so bereits § 17 Nr. 2 Schöffendenbeschluss.

<sup>134</sup> § 27 Abs. 1 Nr. 4 Schöffengesetz; so bereits § 17 Nr. 4 Schöffendenbeschluss.

<sup>135</sup> § 38 VGOrgG.

<sup>136</sup> § 29 Abs. 1 Schöffengesetz; so bereits § 18 Abs. 2 Schöffendenbeschluss.

<sup>137</sup> § 29 Abs. 2 Schöffengesetz.

<sup>138</sup> § 38 VGOrgG, § 18 Abs. 3 Schöffendenbeschluss.

<sup>139</sup> § 30 Abs. 1 Schöffengesetz. Die Vorschrift verweist im Übrigen auf „betreffende Bestimmungen“, wobei derzeit unklar ist, welche Bestimmungen gemeint sind.

<sup>140</sup> *Xin HE*, a. a. O. (Fn. 13), S. 742.

<sup>141</sup> § 30 Abs. 2 Schöffengesetz; ähnlich bereits § 18 Abs. 1 Schöffendenbeschluss.

<sup>142</sup> § 31 Satz 1 Schöffengesetz; so bereits § 19 Schöffendenbeschluss. § 31 Satz 2 Schöffengesetz stellt in Aussicht, dass das OVG und die Justizverwaltungsabteilung des Staatsrats gemeinsam mit der Finanzabteilung des Staatsrats ein konkretes Verfahren festlegt. Zumindest bis zum Erlass eines solchen Verfahrens bleibt offen, ob die Kosten der Schöffen von den Gerichten oder den Justizverwaltungsbehörden zu tragen sind.

<sup>143</sup> Siehe oben unter II 3.

<sup>144</sup> Siehe oben unter I.

<sup>145</sup> Siehe oben unter II 1.

<sup>146</sup> Siehe oben unter II 2.

wird. Hier könnte sich positiv auswirken, dass die Volksgerichte nunmehr eine Aufwandentschädigung unabhängig von einem anderen Einkommen der Schöffen zu zahlen haben, und dass die Finanzbehörden den Gerichten entsprechende Haushaltsmittel zuweisen müssen.<sup>147</sup> Für Schöffen, die ein regelmäßiges Einkommen haben, stellt sich freilich noch das Problem, dass nicht jeder Arbeitgeber begeistert sein wird, wenn er seinen Arbeitnehmer (als Schöffen) weiterbezahlen muss, obwohl er nicht arbeitet.

Gleichfalls das Vertrauen in die Justiz dürfte man im Blick gehabt haben, wenn nun eine Schöffentätigkeit ausgeschlossen ist, soweit Personen schwerwiegend gegen die Disziplin verstoßen oder auf dem Namensverzeichnis für kreditwürdige Vollstreckungsschuldner eingetragen sind.<sup>148</sup>

Die Zusammensetzung der Spruchkörper wird im Schöffengesetz für den Zivil- und Verwaltungsprozess erstmalig geregelt.<sup>149</sup> Allerdings bleiben einige Fragen unbeantwortet. So lässt es der Gesetzeswortlaut offen, ob auch zukünftig Kollegien aus fünf, neun oder mehr Mitgliedern zulässig sind. Denn das Schöffengesetz regelt nur, dass sich Kollegien unter Beteiligung von Schöffen aus drei oder sieben Mitgliedern zusammensetzen müssen. Über Kollegien, die sich nur aus Berufsrichtern zusammensetzen, kann das Schöffengesetz naturgemäß keine Aussage treffen. Da aber im Zivil- und Verwaltungsprozess auch keine anderweitigen Regelungen bestehen, ist denkbar, dass weiterhin fünf- oder neunköpfige Kollegien Fälle entscheiden, soweit diese nur mit Berufsrichtern besetzt sind.

Unbeantwortet bleibt auch die Frage, wer innerhalb der Gerichte über die Größe des Spruchkörpers und darüber entscheidet, ob nach den Vorgaben des Schöffengesetzes Laienrichter zu beteiligen sind. Geht man mit der Literatur<sup>150</sup> davon aus, dass hierfür der abteilungsleitende Richter zuständig ist, erhebt sich die weitere Frage, wie es ihm gelingen wird, die Einsetzung drei- oder siebenköpfiger Kollegien nach dem Kriterium des Schöffengesetzes abzugrenzen, ob es sich um einen Fall mit „vergleichsweise großem“ oder „schwerwiegendem“ gesellschaftlichem Einfluss handelt. Hierfür wird er in vielen Fällen eine Zukunftsprognose erstellen müssen, wenn ihm neben den Regelbeispielen im Schöffengesetz nicht weitere Abgrenzungskriterien (etwa in einer justiziellen Interpretation<sup>151</sup>) zur Verfügung gestellt werden. In einem gewissen Widerspruch steht das Erfordernis, in diesen Verfahren Schöffen zu beteiligen, zu der Begrenzung der Anzahl der Fälle, an deren Rechtsprechung ein Schöffe jährlich teilnehmen darf<sup>152</sup>: Der Gesetzgeber kann eigentlich nicht ernsthaft davon ausgegangen sein, dass es, sobald die jährliche

Fallquote erreicht ist, im betreffenden Jahr keine Fälle mit großem gesellschaftlichem Einfluss mehr gibt.

Für die Arbeitsweise der Spruchkörper aus Richtern und Schöffen ist die Entscheidung über die Größe des Kollegiums bedeutsam: Denn im großen Spruchkörper sind Schöffen nur im Hinblick auf Tatsachenfragen, nicht jedoch für Rechtsfragen stimmberechtigt.<sup>153</sup> Es erhebt sich damit die spannende Frage für zukünftige Forschungsarbeiten, ob es für eine solche differenzierende Beteiligung von Laienrichtern an der Rechtsprechung ausländische Vorbilder gibt.

Eine Begründung für diese Differenzierung lässt sich aus den vorliegenden Gesetzgebungsmaterialien jedenfalls nicht entnehmen. Im Reformplan des Ständigen Ausschuss aus 2015 war vorgesehen, dass Fälle verstärkt in Kollegien mit mindestens drei Schöffen entschieden werden sollten, da man sich hiervon eine aktivere Teilnahme der Schöffen an der Rechtsprechung versprach.<sup>154</sup> Man rechnete offenbar damit, dass Schöffen sich eher zu den Fällen äußern würden, wenn ihre Zahl im Kollegium die der Richter übersteigt.<sup>155</sup> Zugleich wird in dem Reformplan ausgeführt, dass allmählich dazu übergegangen werden solle, Schöffen nicht mehr Rechtsfragen, sondern nur noch Tatsachenfragen beurteilen zu lassen.<sup>156</sup> Dies wird nicht ohne einen gewissen Euphemismus damit begründet, dass man den Vorteil der reichen Kenntnisse der Schöffen über die Empfindungen und Meinungen in der Gesellschaft nutzen wolle, um die Akzeptanz der Gerichtsentscheidungen in der Öffentlichkeit zu erhöhen.<sup>157</sup> Zwischen den Zeilen ist aber herauszulesen, dass man Schöffen (wohl in vielen Fällen zu Recht) nicht zutraut, über Rechtsfragen zu urteilen.

Das OVG hat 2018 in seinem Bericht über die Ergebnisse der Reformversuche die nun Gesetz gewordene Regelung vorgeschlagen.<sup>158</sup> Allerdings wird dort nicht ausgeführt, warum der Reformplan, Schöffen in ihrem Stimmrecht zu beschränken, nicht auch im Hinblick auf die „kleinen“ Spruchkörper umzusetzen sei. Offenbar geht das OVG davon aus, dass sich Schöffen in einem dreiköpfigen Kollegium eher nicht aktiv an einer Entscheidung beteiligen; dies gilt umso mehr, als es vom Wortlaut der Regelung durchaus zulässig erscheint, dieses Kollegium mit zwei Richtern und einem Schöffen zu besetzen. Insofern ist das Schöffengesetz ein weiteres Beispiel für den in China häufig zu beobachtenden Ansatz, dass der Gesetzgeber ein Rechtsinstitut stärken will, weil dies zu einem staatlich gewünschten Ergebnis führen könnte (Legitimität und Akzeptanz der Justizausübung), er dem Institut aber selbst nicht soweit vertraut, es zu machtvoll werden zu lassen. Es ist

<sup>147</sup> Siehe oben unter II 6.

<sup>148</sup> Siehe oben unter II 1.

<sup>149</sup> Siehe oben unter II 3.

<sup>150</sup> Siehe oben Fn. 94.

<sup>151</sup> Eine solche kündigte das OVG als weiteren Reformschritt an; siehe 3. Abschnitt, Abs. 3 OVG-Reformbericht (Fn. 4).

<sup>152</sup> Siehe oben unter II 3.

<sup>153</sup> In diesen großen Spruchkörpern bleibt im Übrigen mit Spannung abzuwarten, ob es in der Praxis immer gelingt, zwischen Tatsachenfragen und Rechtsfragen zu unterscheiden.

<sup>154</sup> Siehe 2. Abschnitt, Ziffer 4, Abs. 2 Reformplan (Fn. 3).

<sup>155</sup> Zu diesem Schluss kommt das OVG in seinem Reformbericht, siehe 2. Abschnitt, Ziffer 2, Abs. 2 OVG-Reformbericht (Fn. 4).

<sup>156</sup> Siehe 2. Abschnitt, Ziffer 5 Reformplan (Fn. 3).

<sup>157</sup> Siehe 2. Abschnitt, Ziffer 5 Reformplan (Fn. 3).

<sup>158</sup> Siehe 2. Abschnitt, Ziffer 2, Abs. 2 OVG-Reformbericht (Fn. 4).

daher zu befürchten, dass sich Schöffen in China weiterhin mit der Rolle als Dekoration<sup>159</sup> abfinden müssen.

---

<sup>159</sup> Zu dieser Einschätzung vor Inkrafttreten des Schöffengesetzes kommt *Xin HE*, a. a. O. (Fn. 13), S. 760 ebenso wie die Selbsteinschätzung eines Schöffen bei *Stephen Landsman/Jing ZHANG*, a. a. O. (Fn. 12), S. 209.

\* \* \*

### ***Lay judges in China under the new People's Assessors Law: More than mere window-dressing?***

*In April 2018, China enacted a new Law on the participation of citizens in judicial proceedings conducted at the People's Courts. The Law is related to attempts that have been ongoing since 2015 to reform the institution of lay judges. The use of non-professional judges in China, referred to as people's assessors, is intended to create greater transparency and thereby combat corruption and improve the quality of the decision-making process. Additional objectives include educating citizens about the law and creating greater trust in the judiciary and the legal system. With the aim of achieving these goals, the Law for the first time prescribes in detail the qualifications required of people's assessors and establishes an appointment process aiming to ensure that these lay judges better reflect the overall population. Another important element of the new Law concerns the composition of judicial panels, which in the future will consist of either three or seven members. As to the larger panels (composed of seven members), the Law provides that lay judges have an actual vote in determining factual questions but that they are limited to expressing their opinion on legal questions. By differentiating the role of lay judges based on the size of the panel, the question of whether a particular case is to be heard by a small or large panel takes on considerably greater significance. The criteria used in making this determination, however, remain uncertain in several respects.*