

Neue Kompetenzen der Volksstaatsanwaltschaft: Zivil- und verwaltungsrechtliche Klagen im öffentlichen Interesse

Nina Peter¹

Abstract

Nach einer zweijährigen Pilotphase hat der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses am 27.6.2017 mit § 55 Abs. 2 Zivilprozessgesetz und § 25 Abs. 4 Verwaltungsprozessgesetz Rechtsgrundlagen für zivil- und verwaltungsrechtliche Klagen der Volksstaatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse geschaffen. Den eigentlichen Kern dieses Reformprojekts bildet der Aufsichtsmechanismus, der sich hinter der verwaltungsrechtlichen Klage im öffentlichen Interesse verbirgt. Derzeit ist der Mechanismus auf ausgewählte Bereiche beschränkt. Ob die Klage im öffentlichen Interesse sukzessive zur generellen Aufsicht über die Lokalverwaltung ausgeweitet werden kann oder zu einem bloßen Adhäsionsverfahren verkommt, hängt davon ab, wie die Oberste Volksstaatsanwaltschaft mit den Problemen in der praktischen Umsetzung des Reformprojekts umgeht.

I. Einführung

Seit der Revision des Zivilprozessgesetzes (ZPG)² im Jahre 2012 sieht § 55 ZPG die „Klage im öffentlichen Interesse“³ vor:

„Gegen Handlungen, die gesellschaftliche öffentliche Interessen verletzen, namentlich Umweltverschmutzung und die Verletzung der rechtmäßigen Rechte und Interessen zahlreicher Verbraucher, können die gesetzlich bestimmten Behörden und betreffenden Organisationen beim Volksgericht Klage erheben.“

Ermächtigt, auf ihrem jeweiligen Sachgebiet Klage im öffentlichen Interesse zu erheben, wurden bisher Verbraucherverbände⁴, Umweltschutzorganisationen⁵

und – nach ganz h. M. – Meeresumweltbehörden⁶. Parallel zum System der Klage im öffentlichen Interesse ermächtigte der Staatsrat die Volksregierungen der höheren Ebenen, Schadensersatzansprüche bei Umweltverletzungen im Wege der Klage geltend zu machen.⁷ Zunächst als chinesisches Äquivalent zur Verbandsklage verstanden,⁸ durchlief die Klage im öffentlichen Interesse schon bald eine Reform. Nach einer zweijährigen Pilotphase wurde § 55 ZPG im Jahre 2017 um einen zweiten Absatz ergänzt:

ten Volksgerichts zu einigen Fragen der Rechtsanwendung bei der Behandlung von zivilrechtlichen Klagen im öffentlichen Interesse in Umweltsachen (最高人民法院关于审理环境民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释) vom 8.12.2014, chinesisch-deutsch in: ZChinR 2015, Nr. 1, S. 84 ff., nachfolgend: OVG-Interpretationen-Umweltverbandsklagen.

⁶ § 89 Abs. 2 Meeresumweltschutzgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国海洋环境保护法), zuletzt revidiert am 4.11.2017, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (NVK-StA) der Volksrepublik China (中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报) 2017, Nr. 6, S. 852 ff.; § 12 Abs. 1 Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Behandlung von Schadensersatzstreitigkeiten wegen der Schädigung der natürlichen Meeresressourcen und Meeresumwelt (最高人民法院关于审理海洋自然资源与生态环境损害赔偿纠纷案件适用法律若干问题的解释) vom 20.11.2017, People's Court Daily (人民法院报) vom 6.1.2018, S. 3; näher zum Streitstand Mario Feuerstein, § 11 Klagen im öffentlichen Interesse, in: Handbuch des chinesischen Zivilprozessrechts (Fn. 2), S. 273 ff. (277 f.).

⁷ Abschnitt 4 Ziff. 3 Abs. 1 S. 5, Ziff. 5 Abs. 3 Plan [des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas und des Staatsrates] zur Reform, ein System des Schadensersatzes bei Umweltverletzungen [aufzubauen] (生态环境损害赔偿制度改革方案) vom Dezember 2017, People's Daily (人民日报) vom 18.12.2017, S. 1, 6.

⁸ ZHANG Dahai/Astrid Stadler, Kollektiver Rechtsschutz und Klagen im öffentlichen Interesse in China nach der jüngsten Reform des chinesischen Zivilprozessrechts, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 2013, Nr. 7, S. 417 ff.; ZHOU Cui, Neue Verbandsklage in der VR China, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 2016, Nr. 4, S. 202 ff.

¹ Studentin an der Universität zu Köln. Wirtschaftsinformatik (B. A.) an der Hochschule für Technik, Wirtschaft und Gestaltung Konstanz, Zwischenprüfung Rechtswissenschaften an der Georg-August-Universität Göttingen. Der Beitrag entstand auf Grundlage eines Praktikums im Kompetenzzentrum China des Max-Planck-Instituts für ausländisches und internationales Privatrecht im Sommer 2019.

² Zivilprozessgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国民事诉讼法), zuletzt revidiert am 27.6.2017, chinesisch-deutsch in: Knut Benjamin Piffler (Hrsg.), Handbuch des chinesischen Zivilprozessrechts, Tübingen 2018, S. 537 ff.

³ 公益诉讼.

⁴ § 47 Verbraucherschutzgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国消费者权益保护法), zuletzt revidiert am 25.10.2013, chinesisch-deutsch in: ZChinR 2014, Nr. 1, S. 69 ff.; § 1 Interpretationen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Rechtsanwendung bei der Behandlung von zivilrechtlichen Klagen im öffentlichen Interesse in Verbrauchersachen (最高人民法院关于审理消费民事公益诉讼案件适用法律若干问题的解释) vom 1.2.2016, People's Court Daily (人民法院报) vom 26.4.2016, S. 3.

⁵ § 58 Umweltschutzgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国环境保护法), neugefasst am 24.4.2014, chinesisch-deutsch in: ZChinR 2015, Nr. 1, S. 68 ff.; §§ 2, 4, 5 Interpretationen des Ober-

„Entdeckt die Volksstaatsanwaltschaft bei der Erfüllung ihrer Amtspflichten Handlungen, die gesellschaftliche öffentliche Interessen verletzen, namentlich [Verstöße gegen] Umwelt- und Ressourcenschutz und die Verletzung der rechtmäßigen Rechte und Interessen zahlreicher Verbraucher auf dem Gebiet der Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit, kann sie beim Volksgericht Klage erheben, wenn Behörden und Organisationen im Sinne des vorangehenden Absatzes nicht bestehen oder nicht Klage erheben. Wenn Behörden und Organisationen im Sinne des vorangehenden Absatzes Klage erheben, kann die Volksstaatsanwaltschaft die Klageerhebung unterstützen.“

Gleichzeitig erhielt § 25 Verwaltungsprozessgesetz (VPG)⁹ einen vierten Absatz:

„Entdeckt die Volksstaatsanwaltschaft bei der Erfüllung ihrer Amtspflichten, dass eine Verwaltungsbehörde, die namentlich auf den Gebieten des Umwelt- und Ressourcenschutzes, der Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit, des Schutzes von Staatsvermögen oder der Überlassung von Nutzungsrechten an Land in Staatseigentum Aufsichts- und Verwaltungspflichten trägt, ihre Amtsbefugnisse rechtswidrig ausübt oder untätig bleibt, und dadurch Staatsinteressen oder gesellschaftliche öffentliche Interessen verletzt werden, muss sie eine staatsanwaltschaftliche Aufforderung an die Verwaltungsbehörde richten, um diese dazu anzutreiben, ihre Amtspflichten rechtmäßig auszuüben. Wenn die Verwaltungsbehörde ihre Amtspflichten nicht rechtmäßig ausübt, erhebt die Volksstaatsanwaltschaft nach dem Recht beim Volksgericht Klage.“

§ 55 Abs. 2 S. 1 ZPG verleiht der Volksstaatsanwaltschaft eine zivilprozessuale Klagebefugnis für den Fall, dass keine der Institutionen im Sinne des § 55 Abs. 1 ZPG Klage erhebt. Gemäß § 25 Abs. 4 S. 2 VPG ist es – einzig – der Volksstaatsanwaltschaft möglich, gegen eine Behörde, die ihren Aufsichtspflichten nicht nachkommt, eine Klage im öffentlichen Interesse zu erheben.

Was sich hinter diesen Kompetenzen verbirgt, ist Gegenstand dieses Aufsatzes.

Wie die Entstehungsgeschichte der Klagen der Volksstaatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse zeigt, greift die chinesische Führungsebene im Kampf gegen anhaltende Missstände auf eine frühere Praxis zurück und stellt diese auf eine rechtliche Basis (II.). Ein Blick auf die Funktionen der chinesischen Staatsanwaltschaft sensibilisiert für die Kluft zu ihrer deutschen Namensschwester und den Kontext der neuen Kompetenzen (III.), die sodann im Detail erörtert werden. Durch

⁹ Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国行政诉讼法), zuletzt revidiert am 27.6.2017, Amtsblatt NVK-StA 2017, Nr. 4, S. 536 ff., chinesisch-deutsch in der Fassung vom 1.11.2014 in: ZChinR 2015, Nr. 4, S. 384 ff.

Analyse der einzelnen Voraussetzungen der staatsanwaltschaftlichen Klagebefugnis werden auch die Charakteristika der zivilrechtlichen Klage im öffentlichen Interesse einerseits und der verwaltungsrechtlichen Klage im öffentlichen Interesse andererseits deutlich (IV.). Diese beiden Ausformungen werden sodann in ihrem Verhältnis zueinander betrachtet (V.), bevor ein Fazit zum Reformprojekt der Klage im öffentlichen Interesse gezogen werden kann (VI.).

II. Ursprung der staatsanwaltschaftlichen Klage im öffentlichen Interesse

1. Bottom-up: Klagepraxis ab 1997

Bekanntheit als „Stammvater der Klagen im öffentlichen Interesse“¹⁰ erlangte ein Zivilprozess der Staatsanwaltschaft des Kreises Fangcheng in der Provinz Henan im Jahre 1997. Durch eine Strafanzeige war die Staatsanwaltschaft darauf aufmerksam geworden, dass das Amt für Industrie und Handel der Gemeinde Dushu das Parterre des Amtsgebäudes weit unter Wert an eine Privatperson namens Yang verkauft hatte. Die Weisung von oben lautete, gegen den Abfluss des Staatsvermögens vorzugehen. Doch die Ermittlungen ergaben keine Anhaltspunkte für ein Amtsdelikt. Schließlich entschloss sich die Staatsanwaltschaft, als Kläger in einem Zivilprozess zu verlangen, dass das Gericht die Nichtigkeit des nicht genehmigten Kaufvertrags zwischen den Beklagten, dem örtlichen Amt und Yang, feststellte. Ihre Klagebefugnis stützte sie notdürftig auf die verfassungsrechtliche Stellung der Volksstaatsanwaltschaft als Rechtsaufsichtsorgan und §§ 14, 15 ZPG.¹¹ § 14 ZPG erstreckt die Rechtsaufsicht auf die Zivilrechtsprechung. § 15 ZPG bestimmt, dass die aufgezählten Einheiten Klagen gegen Handlungen, die staatliche oder andere Interessen schädigen, unterstützen können, nennt allerdings nicht die Volksstaatsanwaltschaft.¹² Trotz Fehlens einer Ermächtigungsgrundlage für die Volksstaatsanwaltschaft, eine zivilprozessuale Klage zu erheben, ließ das Gericht in Anbetracht der Schutzlücke die Klage zu und entschied sie zugunsten der Staatsanwaltschaft des Kreises Fangcheng.¹³ Gefördert durch die Oberste Volksstaatsanwaltschaft,¹⁴ führten die Staatsanwaltschaften weitere

¹⁰ 公益诉讼鼻祖.

¹¹ Art. 129 Verfassung der Volksrepublik China (中华人民共和国宪法) in der Fassung vom 29.3.1993, seit 2018 Art. 134, Amtsblatt NVK-StA 2018, Nr. S1 (Sonderausgabe), S. 1 ff., 104 ff.; § 14 ZPG in der Fassung vom 9.4.1991, Amtsblatt des Staatsrates der Volksrepublik China (中华人民共和国国务院公报) 1991, Nr. 13, S. 481 ff.

¹² Frank Münzel, Die neue Zivilprozessordnung der Volksrepublik China von 1982, in: RabelsZ 1983, S. 78 ff. (87), versteht die in § 15 ZPG genannten Einheiten als *amici curiae*.

¹³ XIN Wen/LI Dongxing (辛汶/李东兴), Staatsanwaltschaftliche Klagen im öffentlichen Interesse: Vorankommen in der Ratlosigkeit (检察公益诉讼: 在困惑中前行), in: Construction of the People's Congress (人大建设) 2005, Nr. 11, S. 32 f. (32).

¹⁴ SHEN Shukun/ZHANG Li/XU Nan/ZHANG Yunqiu (沈曙昆/张黎/许楠/张云秋), In vielerlei Hinsicht die gesetzlichen Bestimmungen zum Umfang der Fallannahme bei Klagen im öffentlichen Interesse vervollkommen (多角度完善公益诉讼受案范围立法规定), in: Procuratorate Daily (检察日报) vom 31.5.2017, S. 3, verweisen auf entsprechende Bestimmungen der Obersten Volksstaatsanwaltschaft

Prozesse zum Schutz von Staatsvermögen. Zunehmend erhoben sie auch auf anderen Gebieten Klage im öffentlichen Interesse, beispielsweise gegen Umweltverschmutzung oder Marktmonopole.¹⁵ 2004 jedoch unterband das Oberste Volksgericht diese Klagepraxis unter Verweis auf das Fehlen einer Rechtsgrundlage.¹⁶ Rechtswissenschaftler forderten Abhilfe durch entsprechende Revisionen von Zivil- und Verwaltungsprozessgesetz.¹⁷ Die Politik nahm sich dieses Anliegens allerdings erst ein Jahrzehnt später an.

2. Top-down: Reform ab 2014

Der im Oktober 2014 auf der jährlichen Plenarsitzung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas gefasste Beschluss zur Rechtsstaatsentwicklung erwähnt am Ende eines Absatzes zur Kompetenzverteilung in der Justiz, dass eine Staatsanwaltschaft, die „bei der Erfüllung ihrer Amtspflichten entdeckt, dass eine Verwaltungsbehörde ihre Amtsbefugnisse rechtswidrig oder nicht ausübt, diese dazu antreiben muss, [ihr Verhalten] zu korrigieren.“ Der Absatz schließt mit der Formulierung, dass „der Aufbau eines Systems von Klagen der Volksstaatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse zu erkunden“ sei.¹⁸ Die Erläuterungen, die Xi Jinping in seiner Rolle als Generalsekretär der Kommunistischen Partei Chinas zu dem Beschluss abgibt (Erläuterungen), erhellen, dass beide Sätze zusammenhängen.¹⁹ Xi führt aus, dass die Aufsicht der Staatsanwaltschaft über die Verwaltung gegenwärtig in erster Linie Amtsdelikte betreffe, in der Praxis jedoch bloße Pflichtverstöße der Behördenmitarbeiter überwogen. In einigen Fällen, in denen Amtspflichtverstöße staatliche und gesellschaftliche öffentliche Interessen verletzen oder zu verletzen drohten, seien Bürger und juristische Personen mangels direkter Berührung ihrer Interessen²⁰ nicht klagebefugt. Beispielfähig zählt er den Schutz von Staatsvermögen, die Überlassung von Nutzungsrechten an Land in

in einem „Rundschreiben betreffend die Stärkung der staatsanwaltschaftlichen Funktionen [und] des rechtmäßigen Schutzes von Staatsvermögen“ (关于强化检察职能、依法保护国有资产的通知) aus dem Jahre 2000.

¹⁵ XIN Wen/LI Dongxing (Fn. 13), S. 33.

¹⁶ Antwortschreiben des Obersten Volksgerichts zu dem Fall, in dem die Volksstaatsanwaltschaft der Stadt Enshi gegen Zhang Suwen auf Rückgabe des Staatsvermögens geklagt hat (最高人民法院关于恩施市人民检察院诉张苏文返还国有资产一案的复函) vom 17.6.2004, Aktenzeichen: (2002) 民立他字第 53 号, <http://www.lawyee.net/Act/Act_Display.asp?ChannelID=1010100&KeyWord=&rid=317053> (Datenbank 北大法意), zuletzt eingesehen am 9.4.2020.

¹⁷ XIN Wen/LI Dongxing (Fn. 13), S. 33.

¹⁸ Abschnitt 4 Ziff. 2 Abs. 5 S. 3–4 Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas zu einigen gewichtigen Fragen hinsichtlich der umfassenden Forcierung der Rechtsstaatlichkeit (中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定) vom 23.10.2014, People's Daily (人民日报) vom 29.10.2014, S. 1, 3 f.

¹⁹ Abschnitt 3 Ziff. 9 Erläuterungen [Xi Jinpings] zum „Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas zu einigen gewichtigen Fragen hinsichtlich der umfassenden Forcierung der Rechtsstaatlichkeit“ (关于《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》的说明) vom 28.10.2014, People's Daily (人民日报) vom 29.10.2014, S. 2.

²⁰ Wörtlich: direkte Nutzen-Schaden-Beziehung (直接利害关系), § 25 Abs. 1 VPG.

Staatseigentum sowie Umwelt- und Ressourcenschutz auf. Als Antwort auf diese Lücke in der Aufsicht über die Verwaltung präsentiert Xi die Klagen der Staatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse. Im Juli 2015 ermächtigt der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses (Ermächtigungsbeschluss) die Oberste Volksstaatsanwaltschaft, in den nächsten zwei Jahren in der regierungsunmittelbaren Stadt Beijing, der Autonomen Region Innere Mongolei und in elf Provinzen,²¹ namentlich auf den Gebieten des Umwelt- und Ressourcenschutzes, des Schutzes von Staatsvermögen, der Überlassung von Nutzungsrechten an Land in Staatseigentum und der Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit, ein Pilotprojekt für Klagen der Staatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse durchzuführen.²² Der Ermächtigungsbeschluss legt fest, dass die Volksstaatsanwaltschaft vor Klageerhebung die Verwaltungsbehörde dazu aufzufordern habe, ihren Pflichten nachzukommen, bzw. die gesetzlich bestimmten Behörden und betreffenden Organisationen dazu, Klage im öffentlichen Interesse zu erheben. Am nächsten Tag veröffentlicht die Oberste Volksstaatsanwaltschaft ein Konzept für das Pilotprojekt (Pilotprojektplan).²³ Die Auswahl der am Pilotprojekt teilnehmenden lokalen Staatsanwaltschaften bleibt der Volksstaatsanwaltschaft auf Provinzebene überlassen.²⁴ Die vom Ermächtigungsbeschluss vorgesehenen Ausführungsmaßnahmen der Obersten Volksstaatsanwaltschaft (OVStA-Ausführungsmaßnahmen) und des Obersten Volksgerichts (OVG-Ausführungsmaßnahmen) lassen ein halbes Jahr auf sich warten.²⁵ In Reaktion auf Regelungslücken, die sich im weiteren Verlauf der Pilotarbeit zeigen, äußert die Oberste Volksstaatsanwaltschaft wiederum ein Jahr später ihre

²¹ Im Einzelnen (in ebendieser Reihenfolge im Ermächtigungsbeschluss aufgezählt): Jilin, Jiangsu, Anhui, Fujian, Shandong, Hubei, Guangdong, Guizhou, Yunnan, Shaanxi und Gansu.

²² Beschluss des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses, die Oberste Volksstaatsanwaltschaft zu ermächtigen, lokal Pilotarbeit in Klagen im öffentlichen Interesse zu entfalten (全国人大常委会常务委员会关于授权最高人民检察院在部分地区开展公益诉讼试点工作的决定) vom 1.7.2015, Amtsblatt NVK-StA 2015, Nr. 4, S. 722.

²³ Pilotprojektplan [der Obersten Volksstaatsanwaltschaft] zu der Reform, dass Staatsanwaltschaften Klagen im öffentlichen Interesse erheben (检察机关提起公益诉讼改革试点方案), vom 2.7.2015, Procuratorate Daily (检察日报) vom 3.7.2015, S. 2.

²⁴ Abschnitt 1 Ziff. 1 Zwischenlagebericht der Obersten Volksstaatsanwaltschaft zur Pilotarbeit in der Erhebung von Klagen im öffentlichen Interesse durch die Staatsanwaltschaften am 5.11.2016 in der 24. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 12. Nationalen Volkskongresses (最高人民检察院关于检察机关提起公益诉讼试点工作情况的中期报告——2016年11月5日在第十二届全国人民代表大会常务委员会第二十四次会议上), Amtsblatt NVK-StA 2016, Nr. 6, S. 1095 ff.

²⁵ Ausführungsmaßnahmen [der Obersten Volksstaatsanwaltschaft] zur Pilotarbeit in der Erhebung von Klagen im öffentlichen Interesse durch die Volksstaatsanwaltschaften (人民检察院提起公益诉讼试点工作实施办法) vom 16.12.2015, Procuratorate Daily (检察日报) vom 7.1.2016, S. 3; Ausführungsmaßnahmen [des Obersten Volksgerichts] zur Pilotarbeit in der Behandlung von Fällen durch die Volksgerichte, in denen die Volksstaatsanwaltschaften Klage im öffentlichen Interesse erhoben haben (人民法院审理人民检察院提起公益诉讼案件试点工作实施办法) vom 22.2.2016, People's Court Daily (人民法院报), vom 29.2.2016, S. 3.

Ansichten (OVStA-Ansichten).²⁶ Erst nach einigen Maßnahmen Mitte 2016, wie der Einführung von Planvorgaben, gewinnt die Pilotarbeit an Fahrt.²⁷ Im Mai 2017 wertet die Zentrale Führungsgruppe zur umfassenden Vertiefung der Reformen, ein Gremium der Kommunistischen Partei Chinas, die Pilotarbeit als Erfolg und empfiehlt die Aufnahme der Klagen der Staatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse ins Gesetz.²⁸ Die Revision von Zivil- und Verwaltungsprozessgesetz am 27.6.2017 beschränkt sich allerdings auf das Einfügen von Ermächtigungsgrundlagen, § 55 Abs. 2 ZPG und § 25 Abs. 4 VPG. Im Übrigen bleibt der Gesetzgeber weitestgehend untätig. Er passt lediglich die Kompetenzkataloge im Organisationsgesetz der Volksstaatsanwaltschaft und im Staatsanwaltsgesetz an, indem er sie um Klagen im öffentlichen Interesse ergänzt.²⁹ Was die Verfahrensregelung betrifft, sind die Gerichte auf die Ausführungsmaßnahmen und Ansichten der Obersten Volksstaatsanwaltschaft und des Obersten Volksgerichts für die Pilotphase angewiesen,³⁰ bis das Oberste Volksgericht und die Oberste Volksstaatsanwaltschaft im März 2018 gemeinsame Interpretationen verlautbaren (Gemeinsame Interpretationen).³¹ Zur Standardisierung der Fallbearbeitungspraxis sendet die Oberste Volksstaatsanwaltschaft wenige Tage später detaillierte Leitfäden (Leitfäden bzw. Leitfaden Zivilsachen/Verwaltungs-sachen) an die lokalen Staatsanwaltschaften.³² Im

Juli 2018 beschließt die Zentrale Führungsgruppe zur umfassenden Vertiefung der Reformen die Einrichtung einer eigenen Abteilung für Klagen im öffentlichen Interesse bei der Obersten Volksstaatsanwaltschaft. In der Folgezeit werden auch in den lokalen Staatsanwaltschaften die Arbeitsgruppen für Klagen im öffentlichen Interesse aus der Abteilung für Zivil- und Verwaltungssachen ausgelagert.³³

III. Funktionen der Volksstaatsanwaltschaft

Nach französischem Vorbild im 19. Jahrhundert in Deutschland eingerichtet, wird die deutsche Staatsanwaltschaft in erster Linie als Strafverfolgungsbehörde tätig.³⁴ Auch in China ist es Aufgabe der Staatsanwaltschaft, über die Erhebung der Anklage zu entscheiden und in dem der Anklageerhebung folgenden Gerichtsverfahren den Staat zu vertreten.³⁵ Während die deutsche Staatsanwaltschaft als „Herrin des Ermittlungsverfahrens“ gilt,³⁶ sind in China die Behörden für öffentliche Sicherheit für die Ermittlungen zuständig.³⁷ Dies bedeutet jedoch keineswegs, dass sich die Aufgaben der Volksstaatsanwaltschaft in der Erhebung und Vertretung der Anklage erschöpfen. In den Gründungsjahren der Volksrepublik China geschaffen, folgte die Volksstaatsanwaltschaft dem Leitbild von Lenins Prokuratura.³⁸ Diese Institution war 1722 von Peter dem Großen als „Seiner Majestät Auge“ ins Leben gerufen worden. Nach der Oktoberrevolution von 1917 hatte Lenin sie zunächst aufgelöst, errichtete sie jedoch Ende 1921 im Zuge seiner Machtkonsolidierung mitsamt ihrer einstigen Aufsichtsfunktion wieder.³⁹ § 28 Organisationsgesetz der Zentralen Volksregierung von 1949 beschreibt diese Aufsichtsfunktion als Pflicht, die strikte Gesetzeseinhaltung von Regierungsorga-

xinyanghb.jcy.gov.cn/jw/gk/201807/t20180705_2271189.shtml>, zuletzt eingesehen am 9.4.2020.

³³ Abschnitt 1 Ziff. 4 Lagebericht der Obersten Volksstaatsanwaltschaft zur Entfaltung der staatsanwaltschaftlichen Arbeit in Klagen im öffentlichen Interesse am 23.10.2019 in der 14. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 13. Nationalen Volkskongresses (Hochschule der Volksrepublik China über die Öffentliche Sicherheit des Staates – 2019年10月23日在第十三届全国人民代表大会常务委员会第十四次会议上), Amtsblatt NVK-StA 2019, Nr. 6, S. 971 ff., nachfolgend: Lagebericht.

³⁴ Raik Werner, Staatsanwaltschaft, in: Carl Creifelds, Rechtswörterbuch, 23. Aufl., München 2019, S. 1332 f. (1332).

³⁵ §§ 3 Abs. 1 S. 2, 168, 169, 189 Strafprozessgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国刑事诉讼法), zuletzt revidiert am 26.10.2018, Amtsblatt NVK-StA 2018, Nr. 6, S. 693 ff.; § 20 Ziff. 3 Organisationsgesetz der Volksstaatsanwaltschaft, § 7 Abs. 1 Ziff. 2 Staatsanwaltsgesetz.

³⁶ Raik Werner (Fn. 34), S. 1332.

³⁷ §§ 3 Abs. 1 S. 1, 19 Abs. 1 Strafprozessgesetz; CHEN Ruihua (陈瑞华), Über die gesetzlichen Funktionen der Staatsanwaltschaft (论检察机关的法律职能), in: Tribune of Political Science and Law (政法论坛) 2018, Nr. 1, S. 3 ff. (15). Das deutsche Recht gesteht den Polizeibeamten im strafrechtlichen Ermittlungsverfahren nur eine unterstützende Funktion zu, Holger Brocke, in: Christoph Knauer, Münchener Kommentar zur Strafprozessordnung, Bd. 3/2, München 2018, § 152 GVG, Rn. 2.

³⁸ Eine Tradition zum Zensorat (都察院) der Kaiserzeit wird im Allgemeinen verneint, George Ginsburgs/Arthur Stahnke, The Genesis of the People's Procuratorate in Communist China 1949–1951, in: The China Quarterly, Heft 20, 1964, S. 1 ff. (23, 26 f.).

³⁹ Jonathan D. Greenberg, The Kremlin's Eye: The 21st Century Prokuratura in the Russian Authoritarian Tradition, in: Stanford Journal of International Law, Jg. 45, 2009, Nr. 1, S. 1 ff. (4 f.).

²⁶ Rundschreiben [der Obersten Volksstaatsanwaltschaft] betreffend Druck und Verteilung der „Ansichten zu Fragen, tief in die Entfaltung der Pilotarbeit in Klagen im öffentlichen Interesse vorzudringen“ (关于印发《关于深入开展公益诉讼试点工作有关问题的意见》的通知), vom 22.12.2016, <http://www.sanmenxia.jcy.gov.cn/llyj/201706/t20170627_2016661.shtml> (Website lokaler Staatsanwaltschaft), zuletzt eingesehen am 9.4.2020.

²⁷ WANG Wanhua (王万华), Einige Problempunkte bei der Vervollkommnung des Systems von verwaltungsrechtlichen Klagen der Staatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse (完善检察机关提起行政公益诉讼制度的若干问题), in: Law Science Magazine (法学杂志) 2018, Nr. 1, S. 96 ff. (97).

²⁸ CAO Jianming (曹建明), Erläuterungen zu den Revisionsentwürfen des Verwaltungs- und des Zivilprozessgesetzes der Volksrepublik China (关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》和《中华人民共和国民事诉讼法修正案(草案)》的说明), in: Amtsblatt NVK-StA 2017, Nr. 4, S. 546 ff. (547).

²⁹ § 20 Ziff. 4 Gesetz der Volksrepublik China über die Organisation der Volksstaatsanwaltschaft (中华人民共和国人民检察院组织法), neugefasst am 26.10.2018, Amtsblatt NVK-StA 2018, Nr. 6, S. 750 ff.; § 7 Abs. 1 Ziff. 3 Staatsanwaltsgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国检察官法), neugefasst am 23.4.2019, Amtsblatt NVK-StA 2019, Nr. 3, S. 540 ff.

³⁰ WANG Wanhua (Fn. 27), S. 96 f.

³¹ Interpretationen des Obersten Volksgerichts und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft zu einigen Fragen der Rechtsanwendung bei staatsanwaltschaftlichen Klagen im öffentlichen Interesse (最高人民法院、最高人民检察院关于检察机关公益诉讼案件适用法律若干问题的解释) vom 23.2.2018, chinesisch-deutsch in diesem Heft, S. 101 ff.

³² Rundschreiben [der Abteilung für Zivil- und Verwaltungssachen der Obersten Volksstaatsanwaltschaft] betreffend Druck und Verteilung des „Leitfadens für Staatsanwaltschaften zur Bearbeitung zivilrechtlicher Klagen im öffentlichen Interesse (versuchsweise durchgeführt)“ und des „Leitfadens für Staatsanwaltschaften zur Bearbeitung verwaltungsrechtlicher Klagen im öffentlichen Interesse (versuchsweise durchgeführt)“ (关于印发《检察机关民事公益诉讼案件办案指南(试行)》/《检察机关行政公益诉讼案件办案指南(试行)》的通知) vom 12.3.2018, abrufbar auf den Websites diverser lokaler Volksstaatsanwaltschaften, z. B. <<http://www.>

nen, Staatsbediensteten und Staatsbürgern zu überwachen.⁴⁰ Die Verfassung von 1954 und die frühen Organisationsvorschriften der Volksstaatsanwaltschaft übernehmen diesen Gedanken.⁴¹ Auch die Verfassung von 1982 und ihre Revisionen definieren die Volksstaatsanwaltschaft noch als „Organ der Gesetzesaufsicht“.⁴² Allerdings fehlt es im einfachen Gesetzesrecht an einer Ermächtigung zur allgemeinen Gesetzesaufsicht. Zuletzt verlor die Volksstaatsanwaltschaft ihre Aufsichtskompetenz über Amtsdelikte – mitsamt ihrem Antikorruptionpersonal – an die 2018 eingerichteten Aufsichtskommissionen.⁴³ Damit verbleibt der Volksstaatsanwaltschaft neben der Klagefunktion in Strafsachen eine prozessuale Aufsichtsfunktion.⁴⁴ Zum einen hat sie gewisse Aufsichtspflichten gegenüber den Ermittlungs-, Vollstreckungs- und Strafvollzugsbehörden,⁴⁵ zum anderen die Kompetenz, staatsanwaltschaftliche Beschwerde⁴⁶ gegen rechtskräftige Gerichtsentscheidungen in Zivil-, Verwaltungs- und Strafsachen zu erheben, um die Wiederaufnahme⁴⁷ des

Verfahrens zu bewirken.⁴⁸ Die Klage im öffentlichen Interesse wird als vierter Aufgabenbereich der Volksstaatsanwaltschaft neben ihren bisherigen Kompetenzen in Straf-, Zivil- und Verwaltungssachen verstanden.⁴⁹ Dem Namen nach eine weitere Klagefunktion der Volksstaatsanwaltschaft, kommt der verwaltungsrechtlichen Klage im öffentlichen Interesse auch eine Aufsichtsfunktion gegenüber der Verwaltung zu.

IV. Zentrale Voraussetzungen der staatsanwaltschaftlichen Klagebefugnis

Tatsächlich listet bereits das Organisationsgesetz der Volksstaatsanwaltschaft von 1954 die Befugnis auf, in zivilrechtlichen Fällen von großer Bedeutung für die Interessen von Staat und Volk Klage zu erheben oder als Verfahrensbeteiligter mitzuwirken.⁵⁰ Die Vorschriften von 1951 sprechen nur von Beteiligung, erstrecken diese jedoch auch auf verwaltungsrechtliche Klagen.⁵¹ Im Vergleich zu diesen allgemeinen organisationsrechtlichen Aufgabenbeschreibungen stecken die prozessrechtlichen Ermächtigungen von 2017 den Rahmen von Klagen im öffentlichen Interesse enger ab. Um Klage erheben zu können, muss die Volksstaatsanwaltschaft (1.) bei Erfüllung ihrer Amtspflichten entdecken, dass (2.) öffentliche Interessen auf bestimmten Sachgebieten (3.) verletzt werden, und (4.) erfolglos das jeweilige Vorverfahren für zivilrechtliche bzw. verwaltungsrechtliche Klagen im öffentlichen Interesse durchlaufen.

1. Kenntniserlangung bei Amtspflichterfüllung

§ 55 Abs. 2 ZPG und § 25 Abs. 4 VPG sehen vor, dass die Volksstaatsanwaltschaft die Verletzungshandlung bei Erfüllung ihrer Amtspflichten entdeckt,⁵² mit den Worten Xi Jinpings bei „Gesetzesvollzug [und] Fallbearbeitung“.⁵³ Die Leitfäden von 2018 bestätigen, dass es sich bei diesem Einschub um eine Einschränkung handelt:⁵⁴ Auslöser für Ermittlungen hinsichtlich einer Klage im öffentlichen Interesse können nur Anhaltspunkte sein, auf welche die Volksstaatsanwaltschaft im Rahmen ihrer Amtspflichterfüllung stößt. § 1 Abs. 2 und § 28 Abs. 2 OVStA-Ausführungsmaßnahmen nennen als Amtspflichterfüllung jeweils die Ermittlung in Amtsdelikten, die Genehmigung oder den Beschluss von Verhaftungen, die Entscheidung über die Anklageerhebung, das Nachgehen von Strafanträgen und die prozessuale Aufsicht. Was die begriffliche Differenzierung im zweiten Aufzählungsglied angeht, bezieht sich „Genehmigung“ auf die Konstellation, dass eine Behörde für öffentliche Sicherheit bei der Volksstaatsanwaltschaft

⁴⁰ Gesetz der Volksrepublik China über die Organisation der Zentralen Volksregierung (中华人民共和国中央人民政府组织法) vom 27.9.1949, People's Daily (人民日报) vom 30.9.1949, S. 1 f.

⁴¹ Art. 81 Abs. 1 S. 1 Verfassung der Volksrepublik China (中华人民共和国宪法) vom 20.9.1954, People's Daily (人民日报) vom 21.9.1954, S. 2 f.; § 3 Abs. 1 Ziff. 1 Vorläufige Organisationsbestimmungen der Obersten Volksprokuratur der Zentralen Volksregierung (中央人民政府最高人民检察院暂行组织条例) und § 2 Ziff. 1 Allgemeine Organisationsregeln der Volksprokuraturen jeder Stufe (各级地方人民检察院组织通则) vom 3.9.1951, People's Daily (人民日报) vom 5.9.1951, S. 2; § 4 Ziff. 1 Gesetz der Volksrepublik China über die Organisation der Volksstaatsanwaltschaft (中华人民共和国人民检察院组织法) vom 21.9.1954, People's Daily (人民日报) vom 29.9.1954, S. 3. Angesichts des Rechtsvakuums nach Aufhebung der Rechtsetzung des Vorgängerregimes sehen die Organisationsvorschriften von 1951 als Maßstab für die staatsanwaltschaftliche Aufsicht nicht nur Recht, sondern auch politische Direktiven vor, *George Ginsburgs/Arthur Stahnke* (Fn. 38), S. 20.

⁴² 法律监督机关, Art. 129, seit 2018 Art. 134 Verfassung.

⁴³ 监察委员会; Art. 123 ff. Verfassung; §§ 3, 11 Aufsichtsgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国监察法) vom 20.3.2018, Amtsblatt NVK-StA 2018, Nr. 2, S. 147 ff.; *CHEN Ruihua* (Fn. 37), S. 4; *Tobias Smith*, Power Surge: China's New National Supervisory Commission, in: *Jane Colley/Linda Jävin/Paul J. Farrelly*, China Story Yearbook: Power, Canberra 2019, S. 31 ff. (32).

⁴⁴ § 14 ZPG, § 11 VPG, § 8 Strafprozessgesetz.

⁴⁵ *CHEN Ruihua* (Fn. 37), S. 12 f. U.a. §§ 57, 75 Abs. 4, 80 ff., 276 Strafprozessgesetz, § 20 Ziff. 2, 6, 7 Organisationsgesetz der Volksstaatsanwaltschaft.

⁴⁶ 抗诉. Der Terminus wird ebenfalls für Berufungen in Strafsachen durch die Staatsanwaltschaft verwendet, § 228 Strafprozessgesetz. Hier wird die Staatsanwaltschaft nach richtiger, aber umstrittener Ansicht weiterhin in ihrer Klagefunktion, nicht in ihrer Aufsichtsfunktion tätig, *CHEN Ruihua* (Fn. 37), S. 13. Anders als §§ 25, 50 OVStA-Ausführungsmaßnahmen spricht § 10 Gemeinsame Interpretationen hinsichtlich noch nicht in Rechtskraft erstarkter Gerichtsentscheidungen nicht mehr von „staatsanwaltschaftlicher Beschwerde“, sondern „Berufung“ (上诉). Nach Eintritt der Rechtskraft ist auch bei Klagen im öffentlichen Interesse „staatsanwaltschaftliche Beschwerde“ möglich, *ZHANG Xueqiao* (张雪樵), Verständnis und Anwendung der „Interpretationen des Obersten Volksgerichts und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft zu einigen Fragen der Rechtsanwendung bei staatsanwaltschaftlichen Klagen im öffentlichen Interesse“ (《最高人民法院最高人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释》的理解与适用), in: *Procuratorate Daily* (检察日报) vom 17.3.2018, S. 3.

⁴⁷ 再审. Zum Wiederaufnahmeverfahren im chinesischen Zivilprozessrecht *Knut Benjamin Pfiffler*, § 13 Wiederaufnahmeverfahren, in: *Handbuch des chinesischen Zivilprozessrechts* (Fn. 2), S. 341 ff.

⁴⁸ § 208 ZPG, § 93 VPG, § 254 Abs. 3 Strafprozessgesetz.

⁴⁹ Kurz bezeichnet als 四大检察, „Die vier großen staatsanwaltschaftlichen [Aufgabenbereiche]“.

⁵⁰ § 4 Ziff. 6 Organisationsgesetz der Volksstaatsanwaltschaft (1954).

⁵¹ § 3 Abs. 1 Ziff. 6 Vorläufige Organisationsbestimmungen der Obersten Volksprokuratur der Zentralen Volksregierung, § 2 Ziff. 6 Allgemeine Organisationsregeln der Volksprokuraturen jeder Stufe.

⁵² 在履行职责中发现…….

⁵³ 在执法办案中, Abschnitt 3 Ziff. 9 Erläuterungen.

⁵⁴ Jeweils Abschnitt 1 Ziff. 2.1.1 Leitfäden.

schaft einen Haftbefehl beantragt.⁵⁵ Einen „Beschluss“ über die Verhaftung fasst die Volksstaatsanwaltschaft in Fällen, in denen sie selbst ermittelt.⁵⁶ Mit der Schaffung der Aufsichtskommissionen sind die Kompetenzen „Ermittlung in Amtsdelikten“ und „Beschluss von Verhaftungen“ überholt. Daraus, dass „Strafanträge“⁵⁷ genannt werden, wird ersichtlich, dass „Entdecken“ nicht notwendig mit Eigeninitiative der Volksstaatsanwaltschaft verbunden ist. Ein „Strafantrag“ kann nur durch den Verletzten gestellt werden.⁵⁸ Hingegen kann eine „Strafanzeige“ auch durch unbeteiligte Dritte erstattet werden.⁵⁹ Dass „Strafanträge“, nicht aber „Strafanzeigen“ aufgezählt werden, läuft der Vorstellung zuwider, dass Klagen im öffentlichen Interesse gerade auch dort greifen sollen, wo es keinen konkreten Verletzten gibt, der einen Prozess anstrengen könnte. Tatsächlich dienen Strafanzeigen in der Pilotphase nicht als Ausgangspunkt für Klagen im öffentlichen Interesse.⁶⁰ Bei der unvollständigen Aufzählung handelt es sich wohl weniger um ein Redaktionsversehen als um bewusste Abstriche, um einer Überlastung der Volksstaatsanwaltschaft vorzubeugen.

Die aufgezählten Amtspflichten stellen einen Querschnitt durch die Aufgaben der verschiedenen Abteilungen der Volksstaatsanwaltschaft dar. Anhaltspunkte für eine Klage im öffentlichen Interesse sollen demnach aus der internen Kooperation der Volksstaatsanwaltschaft gewonnen werden. Die Mitarbeiter der verschiedenen Abteilungen haben die ohnehin bearbeiteten Fälle zusätzlich unter dem Gesichtspunkt der Verletzung öffentlicher Interessen zu prüfen und dann gegebenenfalls die Arbeitsgruppe für Klagen im öffentlichen Interesse einzuschalten. Praktisch relevant sind damit vor allem Fälle, in denen die vermeintliche Verletzungshandlung sowohl strafbar ist als auch öffentliche Interessen schädigt. Im Optimalfall kann die Volksstaatsanwaltschaft durch die ganzheitliche Betrachtung des bearbeiteten Falls das Übel an der Wurzel, einem behördlichen Aufsichtsversagen, packen.

Die Leitfäden räumen ein, dass in der Praxis auch der Spurenfund über gemeinsame Content-Sharing-Netzwerke von Verwaltung und Staatsanwaltschaft unter „Entdeckung bei Amtspflichterfüllung“ subsumiert wird.⁶¹ Dass die aktive Ermittlung nach Hinweisen auf die Verletzung öffentlicher Interessen inzwischen durchaus erwünscht ist, spiegelt sich im Lagebericht wider, der die zahlreichen Kampagnen und den Einsatz von Drohnen und Big-Data-Analysen zur Spurensuche betont.⁶²

Allein schon dadurch, dass die Verletzung der geschützten öffentlichen Interessen regelmäßig – zumindest potenziell – auch einen Straftatbestand erfüllt, dürfte eine Klage im öffentlichen Interesse kaum am Kriterium der Kenntniserlangung bei Amtspflichterfüllung scheitern.

2. Sachgebiete

Entscheidend für den Schutzzumfang der öffentlichen Interessen und die Reichweite der neuen staatsanwaltlichen Kompetenzen ist, ob die Aufzählungen der Sachgebiete in § 55 ZPG und § 25 Abs. 4 VPG abschließend oder bloß beispielhaft sind. Können Klagen im öffentlichen Interesse nur auf den Gebieten des Umwelt- und Ressourcenschutzes, der Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit, des Schutzes von Staatsvermögen und der Überlassung von Nutzungsrechten an Land in Staatseigentum erhoben werden? Oder beispielsweise auch zum Schutz von Kulturdenkmälern oder für Arbeitssicherheit? Die Aufzählungen in § 55 ZPG und § 25 Abs. 4 VPG enden mit der Partikel „等“ (*deng*). Als „等内“ (*dengnei*) bedeutet sie „einschließlich“, als „等外“ (*dengwai*) hingegen „etc.“. Bei der Formulierung „等其他……“ handelt es sich unzweifelhaft um eine nicht abschließende Aufzählung, „und andere ...“. Der Wortlaut von § 55 ZPG und § 25 Abs. 4 VPG enthält keine derartige Klarstellung. Entsprechend umstritten ist die Interpretation des „等“ – und umso wichtiger ist es, die explizit genannten Sachgebiete näher zu betrachten.⁶³

a) Umwelt- und Ressourcenschutz

Bereits Xi Jinping zählt in seinen Erläuterungen „Umwelt- und Ressourcenschutz“⁶⁴ auf. Die Oberste Volksstaatsanwaltschaft übernimmt diese Formulierung nur für den Kontext, in dem Xi Jinping sie genutzt hat, nämlich für verwaltungsrechtliche Klagen im öffentlichen Interesse. Bei zivilrechtlichen Klagen im öffentlichen Interesse wählt sie im Einklang mit § 55 Abs. 1 ZPG den Begriff „Umweltverschmutzung“.⁶⁵ Nach dem Ermächtigungsbeschluss hat die Volksstaatsanwaltschaft vor Klageerhebung Umweltschutzorganisationen dazu aufzufordern, gemäß § 55 Abs. 1 Klage zu erheben. Der übereinstimmende Wortlaut „Umweltverschmutzung“ spiegelt somit die Konzeption der zivilrechtlichen Klage der Volksstaatsanwaltschaft als Auffangmechanismus zur „Verbandsklage“ wider. Das Oberste Volksgericht ergänzt „Umweltverschmutzung“ entsprechend dem Wortlaut von § 58 Umweltschutzgesetz, der Umweltschutzorgani-

⁵⁵ § 87 Strafprozessgesetz. Zum Fehlen eines Richtervorbehalts CHEN Ruihua (Fn. 37), S. 14 f.

⁵⁶ § 167 Strafprozessgesetz.

⁵⁷ 控告.

⁵⁸ § 110 Abs. 2 Strafprozessgesetz.

⁵⁹ 举报 bezeichnet eine Anzeige durch einen unbeteiligten Dritten. 报案 differenziert nicht nach der Person desjenigen, der die Anzeige erstattet, § 110 Abs. 1, 2 Strafprozessgesetz.

⁶⁰ WANG Wanhua (Fn. 27), S. 105.

⁶¹ Je Abschnitt 1 Ziff. 2.1.1 Leitfäden.

⁶² Abschnitt 1 Ziff. 1, 4 Lagebericht (Fn. 33).

⁶³ Mangels Ermächtigung von Behörden oder Organisationen zu Klagen im Sinne des § 55 Abs. 1 ZPG auf anderen Gebieten als Umwelt- und Verbraucherschutz, ist die „Verbandsklage“ – unabhängig von der Interpretation der Partikel „等“ – auf die beiden explizit genannten Gebiete beschränkt.

⁶⁴ 生态环境和资源保护.

⁶⁵ 污染环境, Abschnitt 2 Ziff. 1.1 Pilotprojektplan, § 1 OVStA-Ausführungsmaßnahmen.

sationen zu Klagen im Sinne des § 55 Abs. 1 ZPG ermächtigt, um „Umweltzerstörung“.⁶⁶

Unklar bleibt, ob die Oberste Volksstaatsanwaltschaft und das Oberste Volksgericht für Ressourcenschutz nur die verwaltungsrechtliche Klage im öffentlichen Interesse vorsehen oder ihn unter Umweltschutz fassen. Letzteres erscheint angesichts der Abgrenzungsproblematik naheliegender.

Der ZPG-Änderungsgesetzgeber jedenfalls schlägt diese Bemühungen um Anpassung an die „Verbandsklage“ nach § 55 Abs. 1 ZPG in den Wind. Er greift auf die ursprüngliche Formulierung „Umwelt- und Ressourcenschutz“ zurück und modifiziert sie in § 55 Abs. 2 ZPG, um eine Verletzungshandlung auszudrücken, mit dem Verb „zerstören“.⁶⁷ Typische Fallkonstellationen betreffen die Leitung von Chemikalien in Gewässer, die Rodung von Wäldern, den Abbau von Mineralien in Naturschutzgebieten und die Errichtung von Mülldeponien. Doch es sind nicht nur untätige Umweltschutzämter, Wasserwirtschaftsämter, Forstämter, Ämter für Landesressourcen, Baubehörden oder Lokalregierungen, die von der Volksstaatsanwaltschaft zur Verantwortung gezogen werden können. Auch Marktaufsichtsbehörden können Pflichten auf dem Gebiet des Ressourcenschutzes treffen, beispielsweise wenn Wildtiere in Markthallen verkauft werden. Selbst Postverwaltungsämter können sich mit einer verwaltungsrechtlichen Klage der Volksstaatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse konfrontiert sehen – so zumindest ein Postverwaltungsamt in Sichuan, in dessen Zuständigkeitsgebiet Paketdienstleister keine wirksamen Mechanismen vorsahen, um die Versendung von online gehandelten Wildtieren zu unterbinden.⁶⁸ Der Pilotprojektplan erklärte verwaltungsrechtliche Klagen auf dem Gebiet des „Umwelt- und Ressourcenschutzes“ zum Schwerpunkt der Pilotphase.⁶⁹ Mit einem Anteil von 55 % der aktenkundigen Fälle führt die Kategorie „Umwelt- und Ressourcenschutz“ weiterhin die Statistik an.⁷⁰

⁶⁶ 污染环境、破坏生态……行为, § 1 OVG-Ausführungsmaßnahmen.

⁶⁷ 破坏生态环境和资源保护……行为. Auch LIN Lihong (林莉红), Institutioneller Raum für zivilrechtliche Klagen der Staatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse (论检察机关提起民事公益诉讼的制度空间), in: Administrative Law Review (行政法学研究) 2018, Nr. 6, S. 55 ff. (56), erblickt in der Wortverbindung „Schutz zerstören“ einen Ausdrucksfehler. Dieselbe Wortverbindung verwendet allerdings auch der Titel von Buch 2, Kapitel 6, Abschnitt 6 (破坏环境资源保护罪) = §§ 338 ff. Strafgesetzbuch der Volksrepublik China (中华人民共和国刑法), zuletzt novelliert am 4.11.2017, abrufbar in der Datenbank <pkulaw.com> (北大法宝) unter der Indexnummer (法宝引证码) CLI.1.256346.

⁶⁸ Fall 6 und Fall 4 der Modellfälle staatsanwaltschaftlicher Klagen im öffentlichen Interesse auf dem Gebiet des Wildtierschutzes (检察机关野生动物保护公益诉讼典型案例) vom 28.2.2020, in: Procuratorate Daily (检察日报) vom 29.2.2020, S. 2, welche die Oberste Volksstaatsanwaltschaft sicher nicht zufällig während der Corona-Krise veröffentlichte.

⁶⁹ Abschnitt 2 Ziff. 2.1 S. 2 Pilotprojektplan.

⁷⁰ Abschnitt 1 Ziff. 1 Punkt 1 Lagebericht. Die Statistik berücksichtigt nur Fälle auf den gesetzlich explizit genannten Sachgebieten.

b) Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit

Dem Ermächtigungsbeschluss folgend, begrenzt der Pilotprojektplan die zivilrechtliche Klagebefugnis der Volksstaatsanwaltschaft für den Verbraucherschutz auf das Gebiet von Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit.⁷¹ Diese Einschränkung gegenüber der verbraucherrechtlichen „Verbandsklage“ nach § 55 Abs. 1 ZPG rückt zum einen die zentralen Rechtsgüter Leben und Gesundheit in den Fokus,⁷² zum anderen entspricht sie den strafrechtlichen Hauptberührungspunkten der Volksstaatsanwaltschaft mit Verbrauchersachen.⁷³ Der Volksstaatsanwaltschaft wird hingegen nicht abverlangt, sich in die Kasuistik missbräuchlicher AGB-Klauseln in Verbraucherverträgen einzuarbeiten und die Flut derartiger Fälle zu bewältigen.⁷⁴ Dass die ebenfalls strafrechtlich geschützte Produktsicherheit nicht erfasst wird, ist Resultat einer politischen Prioritätensetzung. Gerade auf dem Gebiet der Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit haben in den vergangenen Jahren zahlreiche Skandale das Vertrauen der chinesischen Bevölkerung in den Staat untergraben und selbst im Ausland Aufsehen erregt. Was verwaltungsrechtliche Klagen im öffentlichen Interesse angeht, wiederholt die Oberste Volksstaatsanwaltschaft im Pilotprojektplan nur die drei von Xi Jinping in seinen Erläuterungen genannten Beispiele.⁷⁵ Die Ermächtigung, Klagen im öffentlichen Interesse auf dem Gebiet von Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit zu erheben, bezieht sie zunächst rein auf den Zivilprozess. Erst § 25 Abs. 4 VPG erweitert die verwaltungsrechtliche Klage im öffentlichen Interesse explizit um das Gebiet der Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit. So kann die Volksstaatsanwaltschaft nun insbesondere die Aufsichtsbehörden für Nahrungs- und Arzneimittel und die Marktaufsichtsbehörden in die Pflicht nehmen, wenn etwa Nahrungsmittel gestreckt, mit gesundheitsschädlichen Chemikalien behandelt, mit falschen Siegeln versehen oder ohne Gewerbeerlaubnis verkauft werden. Besondere Aufmerksamkeit erfahren Schulgelände und ihre Umgebung, Markthallen und Supermärkte, Trinkwasserqualität,⁷⁶ irreführende Werbung für Gesundheitspro-

⁷¹ 食品药品安全领域侵害众多消费者合法权益……行为.

⁷² XIAO Jianguo/SONG Chunlong (肖建国/宋春龙), Analyse des Bereichs, in dem Staatsanwaltschaften verbraucherrechtliche Klagen im öffentlichen Interesse erheben (检察机关提起消费公益诉讼范围分析), in: People's Procuratorial Semimonthly (人民检察) 2016, Nr. 14, S. 23 ff. (26).

⁷³ §§ 141 ff. Strafgesetzbuch.

⁷⁴ XIAO Jianguo/SONG Chunlong (Fn. 72), S. 25 f. arbeiten anhand der einzelnen verbraucherschutzrechtlichen Fallgruppen heraus, welchen Einschnitt die Beschränkung auf das Gebiet der Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit bedeutet.

⁷⁵ Xi Jinping kleidet die Aufzählung in die Formulierung „如……等“ („wie z. B. ...“) ein.

⁷⁶ Hier ergeben sich Überschneidungen zur Kategorie „Umwelt- und Ressourcenschutz“, siehe Fall 3 der Modellfälle des Projekts zu Klagen im öffentlichen Interesse „Die Sicherheit auf der Zunge eines jeden gewährleisten“ („保障千家万户舌尖上的安全“ 公益诉讼专项监督活动典型案例) vom 10.10.2019, abrufbar in der Datenbank <pkulaw.com> (北大法宝) unter der Indexnummer (法宝引证码) CLI.3.336381.

dukte sowie Online-Lieferdienste.⁷⁷ Auf die Kategorie „Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit“ entfällt ein Drittel der aktenkundigen Fälle.⁷⁸

c) Schutz von Staatsvermögen

Während § 55 Abs. 2 ZPG dem Wortlaut nach – ebenso wie die „Verbandsklage“ in § 55 Abs. 1 ZPG – nur „gesellschaftliche öffentliche Interessen“⁷⁹ schützt, führt § 25 Abs. 4 VPG alternativ „Staatsinteressen“⁸⁰ und „gesellschaftliche öffentliche Interessen“ auf. Der Terminus „Staatsinteressen“ entspricht den in § 25 Abs. 4 VPG zusätzlich genannten Sachgebieten „Schutz von Staatsvermögen“ und „Überlassung von Nutzungsrechten an Land in Staatseigentum“. Auf dem Gebiet des „Schutzes von Staatsvermögen“⁸¹ sammelte die Volksstaatsanwaltschaft ab 1997 erste Erfahrungen mit der Klage im öffentlichen Interesse.⁸² Doch während sie damals Zivilprozesse führte, wird sie nun zu Verwaltungsprozessen ermächtigt. Hintergrund ist, dass in den 1990er Jahren die behördliche Aufsichtskompetenz für diesen Bereich noch nicht geregelt war. Die Volksstaatsanwaltschaft füllte diese Kompetenzlücke aus, indem sie eine zivilrechtliche Klage gegen die Schädiger erhob. Dass das Oberste Volksgericht diese Klagepraxis sieben Jahre später für unzulässig erklärte, liegt möglicherweise weniger darin begründet, dass der Gesetzgeber noch immer keine Rechtsgrundlage für die Volksstaatsanwaltschaft geschaffen hatte, als darin, dass in den Lokalregierungen zwischenzeitlich zuständige Abteilungen eingerichtet worden waren.⁸³ Nach § 25 Abs. 4 VPG ist es nun Pflicht der Volksstaatsanwaltschaft, die Abteilungen für die Verwaltung von Staatsvermögen und die im Einzelfall involvierten Behörden dazu anzuhalten, ihren Aufsichtspflichten nachzukommen. Beispiele wie rechtswidrige Subventionsvergabe lassen erahnen, dass sich in dieser Fallkategorie diverse Behörden dem Vorwurf einer Aufsichtspflichtverletzung ausgesetzt sehen können. Gegenüber „Umwelt- und Ressourcenschutz“ und „Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit“ ist diese Kategorie nachrangig. Sie macht nur 9,5 % der aktenkundigen Fälle aus.⁸⁴

d) Überlassung von Nutzungsrechten an Land in Staatseigentum

Klassiker dieser Kategorie ist die Konstellation, dass der Erwerber mit der Zahlung der Gebühr für die „Überlassung von Nutzungsrechten an Land in Staatseigentum“⁸⁵ in Verzug gerät, das Amt für Landesressourcen jedoch keine geeigneten Maßnahmen ergreift,

die Gebühr mitsamt Zinsen und Vertragsstrafe einzutreiben oder das Land wieder in staatliche Verfügungsgewalt zu bringen. Neben Konstellationen, die sich unter die Kategorie „Schutz von Staatsvermögen“ fassen ließen, so auch die Überlassung von Landnutzungsrechten unter Wert, beinhaltet diese Kategorie auch Fälle, in denen das Amt für Landesressourcen untätig bleibt, während der Erwerber das Land brachliegen lässt oder vertragswidrig nutzt. Erfasst ist auch die Konstellation, dass Baubehörden rechtswidrig Genehmigungen erteilen.⁸⁶

e) Weitere Sachgebiete

Angesichts der breiten Palette an Straftatbeständen hat die Volksstaatsanwaltschaft durchaus Berührungspunkte mit weiteren Sachgebieten, auf denen infolge mangelnder behördlicher Aufsicht die Verletzung öffentlicher Interessen droht.

Während der Pilotphase beschränkten sich die Staatsanwaltschaften dennoch auf die vier explizit genannten Sachgebiete. Diese Herangehensweise lag in dem Kontext, dass die Klage im öffentlichen Interesse zunächst einmal erprobt werden sollte, nicht fern.

Entgegen der Erwartung von Teilen der Wissenschaft und Volksstaatsanwaltschaft hob der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses im Juni 2017 die – praktizierte – sachliche Einschränkung nicht auf.⁸⁷ Er erweiterte lediglich die verwaltungsrechtliche Klage im öffentlichen Interesse um das Gebiet der „Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit“. Der Streit um die Interpretation des „等“ setzte sich fort, bis der Ständige Ausschuss im April 2018 über das materielle Recht und ohne Revision des Zivilprozessgesetzes eine neue Priorität aufnahm und so der Ansicht, die Aufzählung in § 55 Abs. 2 ZPG sei abschließend, die Basis entzog: Nach § 25 Abs. 2 Gesetz zum Schutz von Märtyrern⁸⁸ erheben Staatsanwaltschaften Klagen gegen Handlungen, die das Ansehen eines Märtyrers, z. B. eines im Einsatz gestorbenen Feuerwehrmanns,⁸⁹ und somit die gesellschaftlichen öffentlichen Interessen schädigen, wenn der Märtyrer keine nahen Verwandten hat oder diese nicht Klage erheben. Über diese zivilrechtliche Klage im öffentlichen Interesse hinaus sieht das Rundschreiben der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, das die staatsanwaltschaftlichen Pflichten aus dem Gesetz konkretisiert, eine verwaltungsrechtliche Klage im öffentlichen Interesse gemäß § 25 Abs. 4 VPG gegen Behörden vor, die ihre Zuständigkeiten

⁷⁷ Abschnitt 1 Ziff. 1 Punkt 2 Lagebericht.

⁷⁸ Ibid.

⁷⁹ 社会公共利益.

⁸⁰ 国家利益.

⁸¹ 国有财产保护. Bis zur Schaffung von § 25 Abs. 4 VPG „资产“ statt „财产“.

⁸² Siehe II.1.

⁸³ LIN Lihong (Fn. 67), S. 63.

⁸⁴ Abschnitt 1 Ziff. 1 Punkt 3 Lagebericht.

⁸⁵ 国有土地使用权出让.

⁸⁶ Abschnitt 6 Ziff. 1 Leitfadene Verwaltungssachen.

⁸⁷ WANG Wanhua (Fn. 27), S. 98.

⁸⁸ Gesetz der Volksrepublik China zum Schutz von Märtyrern (中华人民共和国英雄烈士保护法) vom 27.4.2018, chinesisch-deutsch in: ZChinR 2018, Nr. 2, S. 132 ff.

⁸⁹ Fall 51 „Rundschreiben der Obersten Volksstaatsanwaltschaft betreffend Druck und Verteilung der 13. Gruppe von anleitenden Fällen der Obersten Volksstaatsanwaltschaft“ (最高人民法院关于印发最高人民法院第十三批指导性案例的通知) vom 12.12.2018, Amtsblatt der Obersten Volksstaatsanwaltschaft der Volksrepublik China (中华人民共和国最高人民法院公报) 2019, Nr. 2, S. 23 ff.

hinsichtlich Heldendenkmälern vernachlässigen,⁹⁰ beispielsweise Instandhaltungspflichten.⁹¹ Ende 2019 berichtet der neue Präsident der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, Zhang Jun, dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses, dass weitere dringende Probleme mittels der Klage im öffentlichen Interesse angegangen werden.⁹² Zhang Jun stützt diesen Kurs auf Forderungen von Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses im März desselben Jahres. Dass eines der angeführten Fallbeispiele, Werbeanrufe, welche die Leitungen von Notrufstellen blockieren, den Modellfällen des Vorjahres entnommen ist,⁹³ übergeht er freilich. Er betont, dass die gesetzlich vorgesehenen Sachgebiete weiterhin Priorität genießen und dass Fälle auf anderen Sachgebieten den Staatsanwaltschaften auf Provinzebene oder gar der Obersten Volksstaatsanwaltschaft zur Genehmigung vorgelegt werden müssten. In Fallbeispielen und Modellfällen gehen Staatsanwaltschaften gegen den Verkauf von Tabakwaren an Minderjährige, die Weitergabe personenbezogener Daten oder die Zerstörung traditioneller Dorfarchitektur vor.⁹⁴ In einem weiteren Modellfall hält die Volksstaatsanwaltschaft die zuständigen Behörden dazu an, den Einsturz einer Eisenbahnbrücke zu verhindern.⁹⁵ Die Behandlung der fünf gesetzlich genannten Sachgebiete als grundsätzlich abschließend verhindert eine Verwässerung des Begriffs der öffentlichen Interessen, beschränkt die Entscheidungsgewalt lokaler Staatsanwaltschaften, forciert national gesetzte Prioritäten, trägt zu einer adäquaten Allokation personeller, sachlicher und finanzieller Ressourcen bei und beugt einer Überlastung der Volksstaatsanwaltschaft vor. Diejenigen Staatsanwaltschaften, die nicht Teil des Pilotprojekts waren, begannen erst im Jahre 2017, personelle Kapazitäten für Klagen im öffentlichen Interesse aufzubauen und erste Erfahrungen auf diesem Gebiet zu sammeln. Selbst denjenigen Abteilungen für Zivil- und Verwaltungssachen, die dank Pilotphase einen zweijährigen Vorsprung hatten, mangelte es noch an Expertise in der Ermittlungstätigkeit, nachdem sie Beweise lange in erster Linie aus den strafrechtlichen Ermittlungsverfahren der Abteilungen bezogen hatten, die inzwischen den Aufsichtskommissionen

⁹⁰ Abschnitt 5 Abs. 4 Rundschreiben der Abteilung für Zivil- und Verwaltungssachen der Obersten Volksstaatsanwaltschaft betreffend die Umsetzung des „Gesetzes der Volksrepublik China zum Schutz von Märtyrern“ zur Verteidigung der Ehre und Würde von Märtyrern (最高人民法院民事行政检察厅关于贯彻《中华人民共和国英雄烈士保护法》捍卫英雄烈士荣誉与尊严的通知) vom 2.5.2018, abrufbar in der Datenbank <pkulaw.com> (北大法宝) unter der Indexnummer (法宝引证码) CLI.3.314337.

⁹¹ Fall 8 der Modellfälle zum zweijährigen Jubiläum der [landesweiten] Implementierung staatsanwaltschaftlicher Klagen im öffentlichen Interesse (检察公益诉讼全面实施两周年典型案例) vom 10.10.2019, abrufbar in der Datenbank <pkulaw.com> (北大法宝) unter der Indexnummer (法宝引证码) CLI.3.336381, nachfolgend: Modellfälle zum zweijährigen Jubiläum.

⁹² Abschnitt 1 Ziff. 1 Punkt 6 Lagebericht.

⁹³ Fall 7 der Top Zehn Modellfälle staatsanwaltschaftlicher Klagen im öffentlichen Interesse (检察公益诉讼十大典型案例) vom 25.12.2018, in: Procuratorate Daily (检察日报) vom 26.12.2018, S. 2 f.

⁹⁴ Abschnitt 1 Ziff. 1 Punkt 6 Lagebericht, Fall 5 und Fall 11 der Modellfälle zum zweijährigen Jubiläum (Fn. 91).

⁹⁵ Fall 6 der Modellfälle zum zweijährigen Jubiläum (Fn. 91).

einverleibt wurden.⁹⁶ Mit Verbesserung der Personalsituation ist es der Volksstaatsanwaltschaft zunehmend möglich, zusätzlich zu den gesetzlich normierten Sachgebieten neue gesellschaftliche Herausforderungen, lokalspezifische Problematiken und besonders gelagerte Einzelfälle mittels der Klage im öffentlichen Interesse in Angriff zu nehmen.

3. Verletzung öffentlicher Interessen

Der Gesetzeswortlaut verlangt die Verletzung öffentlicher Interessen. Wie das Beispiel der einsturzgefährdeten Eisenbahnbrücke verdeutlicht,⁹⁷ kann jedoch bereits eine drohende Verletzung öffentlicher Interessen das Einschreiten der Volksstaatsanwaltschaft rechtfertigen.⁹⁸

§ 55 Abs. 2 ZPG und § 25 Abs. 2 Gesetz zum Schutz von Märtyrern setzen Verstöße gegen Umwelt- und Ressourcenschutz sowie gegen Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit bzw. die Schmähung eines Märtyrers mit der Verletzung öffentlicher Interessen gleich.

§ 25 Abs. 4 VPG verlangt eine Amtspflichtverletzung durch eine Behörde, die auf den aufgezählten Sachgebieten Aufsichtspflichten trägt, und eine daraus resultierende Verletzung öffentlicher Interessen. Eine Ansicht argumentiert, dass mit einem Verstoß gegen die objektive Rechtsordnung stets eine Verletzung öffentlicher Interessen einhergehe. Bei jeder Amtspflichtverletzung läge mithin eine Verletzung öffentlicher Interessen vor.⁹⁹ Demnach wäre es nicht erforderlich, zu prüfen, ob im Einzelnen überhaupt Umweltschutz, Verbraucherschutz oder der Schutz des Staatsvermögens betroffen ist. Diese Pauschalisierung und Abstraktion der verletzten Amtspflichten und verletzten öffentlichen Interessen gegenüber den gesetzlich genannten Sachgebieten mag vom Gesetzeswortlaut noch gedeckt sein. Der Leitfaden Verwaltungssachen stellt jedoch klar, dass sich die konkret verletzten Amtspflichten auf die Sachgebiete beziehen müssen, und bildet einzelne Fallgruppen.¹⁰⁰ Eine Erheblichkeitsschwelle in dem Sinne, dass geringfügige Verletzungen unbeachtlich sind, wurde nicht normiert.¹⁰¹ Die Voraussetzung, dass die Verletzung der öffentlichen Interessen bei Klageerhebung noch andauert,¹⁰² wird nur noch in den Leitfä-

⁹⁶ WANG Wanhua (Fn. 27), S. 105.

⁹⁷ Siehe IV.2.e).

⁹⁸ Siehe auch Abschnitt 2 Ziff. 1 Leitfaden Zivilsachen. Auch § 1 OVG-Interpretationen-Umweltverbandsklagen (Fn. 5) lässt eine große Gefahr der Verletzung gesellschaftlicher öffentlicher Interessen genügen.

⁹⁹ LIN Lihong (Fn. 67), S. 60.

¹⁰⁰ Abschnitt 2 bis 6, je Ziff. 1 Leitfaden Verwaltungssachen, siehe IV.2.

¹⁰¹ Beispielsweise nach der Höhe der Verluste von Staatsvermögen, SHEN Shukun/ZHANG Li/XU Nan/ZHANG Yunqiu (Fn. 14), S. 3.

¹⁰² Als Negativbeispiel für diese Voraussetzung wird gerne der Fall angeführt, dass die Volksstaatsanwaltschaft eine verwaltungsrechtliche Klage gegen das Forstamt erhebt, obwohl dieses die rechtswidrig abgeholzte Fläche bereits mit neuen Setzlingen bepflanzt hat oder nur noch auf die richtige Jahreszeit wartet. Zu diesem Fehlverständnis Abschnitt 1 Ziff. 4.1.1 Abs. 4 Leitfaden Verwaltungssachen.

den explizit genannt.¹⁰³ Wenn die Verwaltungsbehörde nach Klageerhebung ihren Amtspflichten doch noch nachkommt, kann die Volksstaatsanwaltschaft die Klage zurücknehmen oder auf eine Feststellungsklage, dass das ursprüngliche Verwaltungshandeln rechtswidrig war, umstellen.¹⁰⁴

4. Vorverfahren

Die eigentliche Klage ist als letztes Mittel konzipiert. Die Volksstaatsanwaltschaft kann sie erst nach erfolglosem Durchlaufen des Vorverfahrens erheben.

a) Zivilrechtliches Vorverfahren: Öffentliche Bekanntmachung

Gemäß § 55 Abs. 2 ZPG ist die Volksstaatsanwaltschaft, sofern eine nach § 55 Abs. 1 ZPG ermächtigte Behörde oder Organisation besteht,¹⁰⁵ nur subsidiär klagebefugt. Nach den Regelungen für die Pilotphase hatte die Volksstaatsanwaltschaft die ermächtigten Behörden und Organisationen in einem Schreiben aufzufordern, Klage im öffentlichen Interesse zu erheben.¹⁰⁶ Die Gemeinsamen Interpretationen verlangen insofern nur noch eine öffentliche Bekanntmachung des Vorhabens, Klage im öffentlichen Interesse zu erheben.¹⁰⁷ Die Bekanntmachung erfolgt üblicherweise in einer überregionalen Tageszeitung wie der Procuratorate Daily (检察日报).¹⁰⁸ Haben die Behörden oder Organisationen innerhalb von dreißig Tagen ab Bekanntmachung keine Klage erhoben, kann die Volksstaatsanwaltschaft Klage erheben.¹⁰⁹ Das Letztentscheidungsrecht über die Klageerhebung kommt dem Präsidenten der jeweiligen Volksstaatsanwaltschaft zu.¹¹⁰ Erhebt eine ermächtigte Behörde oder Organisation Klage im öffentlichen Interesse, kann die Volksstaatsanwaltschaft sie dabei „unterstützen“¹¹¹, beispielsweise in Form von Rechtsberatung, Gutachten oder Beweisermittlung.¹¹² Auch wenn § 15 ZPG, der das „Unterstützen“ des Geschädigten bei der Klageerhebung normiert, die Volksstaatsanwaltschaft nicht erwähnt, erproben die Staatsanwalt-

schaften es bereits, als sie um die Jahrtausendwende das Terrain der Klagen im öffentlichen Interesse betreten.¹¹³ Ende 2019 stellten das Oberste Volksgericht und die Oberste Volksstaatsanwaltschaft klar, dass das Bekanntmachungsprozedere auch beim Adhäsionsverfahren im öffentlichen Interesse¹¹⁴ stattzufinden hat.¹¹⁵ Das in § 20 Gemeinsame Interpretationen geregelte Verfahren ermöglicht es der Volksstaatsanwaltschaft, Schadensersatzansprüche statt in einer gesonderten zivilrechtlichen Klage im öffentlichen Interesse direkt in dem jeweiligen Strafprozess geltend zu machen.¹¹⁶ Wie das Oberste Volksgericht und die Oberste Volksstaatsanwaltschaft in Erinnerung rufen, ist das Adhäsionsverfahren kein Muss. Um strafprozessuale Fristen trotz des Bekanntmachungsprozederes zu wahren,¹¹⁷ könne die zivilrechtliche Klage im öffentlichen Interesse getrennt erhoben werden.

b) Verwaltungsrechtliches Vorverfahren: Staatsanwaltschaftliche Aufforderung

Gemäß § 25 Abs. 4 VPG ist die Klage im öffentlichen Interesse gegen eine Behörde, die ihren Aufsichtspflichten nicht nachkommt, subsidiär gegenüber einer „staatsanwaltschaftlichen Aufforderung“¹¹⁸ an diese, ihre Amtspflichten rechtmäßig auszuüben. Die Volksstaatsanwaltschaft ist in verschiedenen Kontexten zu staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen befugt.¹¹⁹

¹¹³ Siehe II. 1. XIN Wen/LI Dongxing (Fn. 13), S. 33. CHAI Chunyuan/WANG Yutang/LIU Qingcheng (柴春元/汪宇堂/罗清成), Kreis Fangcheng in der Provinz Henan: Den Weg der Staatsanwaltschaft bei der Entfaltung ihrer Funktionen zur Wahrung der öffentlichen Interessen erkunden (河南方城: 为检察机关发挥职能维护公益探路), in: Procuratorate Daily (检察日报) vom 29.8.2015, S. 1 f.

¹¹⁴ 附带民事公益诉讼. Zum herkömmlichen Adhäsionsverfahren (附带民事诉讼) auf Initiative des Verletzten § 101 Abs. 1 Strafprozessgesetz. Für den Fall der Schädigung von Staats- oder Kollektivvermögen verlieh bereits § 101 Abs. 2 Strafprozessgesetz der Staatsanwaltschaft die Befugnis, ein Adhäsionsverfahren anzustrengen.

¹¹⁵ Antwort des Obersten Volksgerichts und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft zu der Frage, ob Volksstaatsanwaltschaften das Verfahren der Bekanntmachung vor Klage zu durchlaufen haben, wenn sie eine Anklage mit einem Adhäsionsverfahren im öffentlichen Interesse erheben (最高人民法院、最高人民检察院关于人民检察院提起刑事附带民事公益诉讼是否履行诉前公告程序问题的批复), vom 12.9.2019, People's Court Daily (人民法院报) vom 6.12.2019, S. 3.

¹¹⁶ Das Adhäsionsverfahren im öffentlichen Interesse wurde bereits in Ziff. 5 OVStA-Ansichten angedacht. Das in Ziff. 14 vorgesehene Adhäsionsverfahren, das auf eine Kombination von verwaltungs- und zivilrechtlicher Klage im öffentlichen Interesse hinausläuft, findet in den Gemeinsamen Interpretationen hingegen keine Erwähnung mehr.

¹¹⁷ Nach § 172 Abs. 1 Hs. 1 Strafprozessgesetz hat die Volksstaatsanwaltschaft grundsätzlich innerhalb eines Monats ab Vorlage eines Falls durch die Aufsichtskommission oder die öffentliche Sicherheit zu entscheiden, ob sie Anklage erhebt. Erkennt die Anklageabteilung Anhaltspunkte für die Verletzung öffentlicher Interessen, hat sie für nähere Ermittlungen die Abteilung für Zivil- und Verwaltungssachen einzuschalten. Entsprechend vergeht noch einige Zeit, bis das 30-tägige Bekanntmachungsprozedere auch nur eingeleitet werden kann.

¹¹⁸ 检察建议. Die übliche Übersetzung von „建议“ als bloßer „Ratschlag“ erweckt einen falschen – weil zu milden – Eindruck.

¹¹⁹ § 5 Ziff. 3 Bestimmungen [der Obersten Volksstaatsanwaltschaft] zur Arbeit der Volksstaatsanwaltschaften mit staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen (人民检察院检察建议工作规定)

¹⁰³ Abschnitt 1 Ziff. 5 Leitfaden Zivilsachen, Abschnitt 1 Ziff. 4 Leitfaden Verwaltungssachen, zuvor Abschnitt 2 Ziff. 1.4 S. 1, Ziff. 2.4 S. 1 Pilotprojektplan, §§ 14, 41 OVStA-Ausführungsmaßnahmen.

¹⁰⁴ § 24 Gemeinsame Interpretationen.

¹⁰⁵ Auf den explizit in § 55 Abs. 1 ZPG genannten Sachgebieten wurden bereits vor Schaffung des § 55 Abs. 2 ZPG Organisationen ermächtigt, siehe Fn. 4–7. Auch die zu Schadensersatzklagen in Umweltsachen ermächtigten Volksregierungen der höheren Ebenen werden als Behörden im Sinne dieser Vorschrift angesehen, Abschnitt 1 Ziff. 3.4.2, Ziff. 4.2.1 Leitfaden Zivilsachen.

¹⁰⁶ Ermächtigungsbeschluss, Abschnitt 2 Ziff. 1.3 Pilotprojektplan, § 13 OVStA-Ausführungsmaßnahmen.

¹⁰⁷ § 13 Abs. 1 Gemeinsame Interpretationen.

¹⁰⁸ Die Rubrik „Öffentliche Bekanntmachungen“ wird auf der letzten Zeitungsseite abgedruckt. Die Bekanntmachungen fassen den Sachverhalt knapp zusammen, verweisen auf die Klagebefugnis nach § 55 Abs. 1 ZPG und die Bekanntmachungspflicht und fordern Behörden und Organisationen, die beabsichtigen, Klage im öffentlichen Interesse zu erheben, auf, dies innerhalb von dreißig Tagen der die Anzeige schaltenden Volksstaatsanwaltschaft mitzuteilen.

¹⁰⁹ § 13 Abs. 1, 2 Gemeinsame Interpretationen.

¹¹⁰ Abschnitt 1 Ziff. 3.5 Leitfaden Zivilsachen.

¹¹¹ 支持起诉, § 55 Abs. 2 S. 2 ZPG.

¹¹² § 15 ZPG i. V. m. § 11 OVG-Interpretationen-Umweltverbandsklagen (Fn. 5).

Die Aufforderungen sind Ausdruck der staatsanwaltschaftlichen Aufsichtsfunktion.¹²⁰ Ihnen kommt jedoch keine rechtliche Bindungswirkung zu.¹²¹ In dem Aufforderungsschreiben an die Behörde hat die Volksstaatsanwaltschaft aufzuzeigen, warum das Verwaltungshandeln der Behörde rechtswidrig ist, und darzulegen, welche Maßnahmen die Behörde zur Abhilfe zu ergreifen hat.¹²² Eine Erläuterung, inwiefern die geschützten öffentlichen Interessen durch das rechtswidrige Verwaltungshandeln berührt werden, ist nicht erforderlich.¹²³ Die Behörde hat der Aufforderung innerhalb von zwei Monaten, in Eilfällen innerhalb von fünfzehn Tagen zu entsprechen und dies der Volksstaatsanwaltschaft schriftlich mitzuteilen.¹²⁴ Andernfalls erhebt die Volksstaatsanwaltschaft Klage.¹²⁵ In der Praxis zeigen sich die Behörden auf die staatsanwaltschaftliche Aufforderung hin dienstbeflissen, sodass die Volksstaatsanwaltschaft keine Klage erhebt.¹²⁶ Während der Pilotphase schloss manch eine Staatsanwaltschaft nach Erhalt des Antwortschreibens der Behörde die Akten, ohne zu kontrollieren, ob die Behörde der Aufforderung, wie behauptet, auch tatsächlich nachgekommen war.¹²⁷ In Reaktion normierte die Oberste Volksstaatsanwaltschaft in ihren Ansichten zur Pilotarbeit, dass die Staatsanwaltschaft die Korrektur des rechtswidrigen Verwaltungshandelns durch die Behörde aktiv zu verfolgen habe.¹²⁸ Die staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen erweisen sich in der Praxis als das Herzstück der sogenannten „Klage“ im öffentlichen Interesse. Das bedeutet nicht, dass die eigentliche Klage obsolet wäre. Gerade das bei Nichtgehorsam drohende Gerichtsverfahren bewirkt, dass die Behörden die staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen nicht einfach ignorieren.¹²⁹ Angesichts der

vom 25.12.2018, Amtsblatt der Obersten Volksstaatsanwaltschaft der Volksrepublik China (中华人民共和国最高人民检察院公报) 2019, Nr. 3, S. 8 ff., nachfolgend: Bestimmungen zu staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen.

¹²⁰ § 2 Bestimmungen zu staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen.

¹²¹ WANG *Wanhua* (Fn. 27), S. 106. CHEN *Ruihua* (Fn. 37), S. 7, bescheinigt den staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen nur ein geringes Maß an staatlicher Zwangswirkung und fasst sie daher unter „weiche Aufsicht“.

¹²² Ziff. 9 OVStA-Ansichten. Nun § 16 Bestimmungen zu staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen (Fn. 119).

¹²³ Diese Regelungslücke ließe sich zu einem Argument für die Ansicht umdeuten, bei Amtspflichtverletzung läge stets eine Verletzung öffentlicher Interessen vor, siehe IV.3.

¹²⁴ § 21 Abs. 2 Gemeinsame Interpretationen. Die Regelungen für die Pilotphase gewährten der Behörde nur einen Monat, Abschnitt 2 Ziff. 2.3 S. 3 Pilotprojektplan, § 40 OVStA-Ausführungsmaßnahmen.

¹²⁵ § 25 Abs. 4 S. 2 VPG, § 21 Abs. 3 Gemeinsame Interpretationen. Entgegen des Gesetzeswortlauts („erhebt Klage“) sieht Abschnitt 1 Ziff. 3.5 Leitfadens Verwaltungssachen parallel zum Leitfaden Zivilsachen die Möglichkeit vor, dass sich die Volksstaatsanwaltschaft gegen die Klageerhebung entscheidet.

¹²⁶ WANG *Wanhua* (Fn. 27), S. 104; CAO *Jianming* (Fn. 28), S. 549; Abschnitt 1 Ziff. 2 Punkt 2 Lagebericht.

¹²⁷ Abschnitt 1 Ziff. 2 Punkt 3 Lagebericht; WANG *Wanhua* (Fn. 27), S. 107.

¹²⁸ Ziff. 11 S. 1 OVStA-Ansichten. Nun § 24 S. 1 Bestimmungen zu staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen (Fn. 119).

¹²⁹ WANG *Wanhua* (Fn. 27), S. 104; Abschnitt 2 Punkt 4 Rundschreiben der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, Vorbereitungen für die landesweite Entfaltung der Klagen im öffentlichen Interesse zu treffen (最高人民检察院关于做好全面开展公益诉讼有关准备工作的通

faktischen Bindungswirkung der staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen erscheint ihre spärliche Normierung als besonders bedenklich. Dadurch, dass die Staatsanwaltschaften nicht dazu verpflichtet wurden, in dem Aufforderungsschreiben auf die öffentlichen Interessen einzugehen, können sie ihre neue Aufsichtsfunktion potenziell zu einer generellen Aufsicht über die Verwaltung ausdehnen.¹³⁰ Derzeit zeichnet sich jedoch eine andere Problematik ab. Um Planvorgaben zu erfüllen, setzen lokale Staatsanwaltschaften auf Quantität statt Qualität der Aufforderungen.¹³¹

V. Verhältnis der zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Klagen zueinander

Die Erwägungen der Kommunistischen Partei Chinas beziehen sich rein darauf, der Missstände in der Verwaltung Herr zu werden.¹³² Als möglichen Ausgangspunkt der Reform nennt Xi Jinping die effektivere Ausgestaltung, wörtlich „Vervollkommnung“, des Mechanismus staatsanwaltschaftlicher Aufforderungen.¹³³ Doch die Reform geht über die verwaltungsrechtliche Zielsetzung hinaus. Der Pilotprojektplan und die ihm folgenden Regelungen differenzieren explizit zwischen zivilrechtlichen und verwaltungsrechtlichen Klagen der Staatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse. Die zivilrechtliche Klage im öffentlichen Interesse dient anders als ihr verwaltungsrechtliches Gegenstück nicht der angestrebten Disziplinierung der Verwaltung. Vielmehr soll das zivilrechtliche Vorverfahren die „Verbandsklage“ fördern und die subsidiäre Klagebefugnis als Auffangmechanismus greifen, wenn keine ermächtigte Behörde oder Organisation Klage erhebt. Gleichzeitig versucht der Pilotprojektplan, dem ursprünglichen Reformziel gerecht zu werden, indem er verwaltungsrechtliche Klagen zum Schwerpunkt der Pilotphase erklärt.¹³⁴ Auch der Gesetzeswortlaut nimmt diese Prioritätensetzung auf: § 25 Abs. 4 VPG verpflichtet die Volksstaatsanwaltschaft, während § 55 Abs. 2 ZPG sie lediglich befugt („kann“). Tatsächlich aber läuft die zivilrechtliche Klage der Volksstaatsanwaltschaft der Zielsetzung der verwaltungsrechtlichen Klage zuwider. Was die Volksstaatsanwaltschaft im Wege eines Zivilprozesses gegen den Schädiger erreicht, braucht die Behörde nicht mehr mittels ihrer verwaltungsrechtlichen Kompetenzen durchzusetzen. Statt zur Amtspflichterfüllung angehalten zu werden, wird die Verwaltungsbehörde von der Amtspflichterfüllung befreit.¹³⁵ Im Sinne des ursprünglichen Reformziels wäre es konsequent, die staatsanwaltschaftlichen Klagen im öffentlichen Interesse auf die verwaltungsrechtliche Variante zu beschränken: Die Volksstaatsanwaltschaft fordert die Behörde auf, gegenüber

知), vom 25.5.2017, abrufbar in der Datenbank <pkulaw.com> (北大法宝) unter der Indexnummer (法宝引证码) CLI.3.300469, nachfolgend: Rundschreiben, Vorbereitungen zu treffen.

¹³⁰ WANG *Wanhua* (Fn. 27), S. 106.

¹³¹ Abschnitt 2 Punkt 3 Lagebericht.

¹³² Siehe II.2.

¹³³ Abschnitt 3 Ziff. 9 Erläuterungen.

¹³⁴ Abschnitt 2 Ziff. 2.1 S. 2 Pilotprojektplan.

¹³⁵ LIN *Lihong* (Fn. 67), S. 57, 60.

dem Schädiger ihre verwaltungsrechtlichen Kompetenzen auszuüben, und setzt ihre Aufforderung, falls erforderlich, im Wege eines Verwaltungsprozesses gegen die Behörde durch. Wie der Fall von 1997 andeutet,¹³⁶ wäre für zivilrechtliche Klagen der Volksstaatsanwaltschaft nur auf Gebieten Raum, auf denen die behördliche Aufsichtskompetenz noch nicht geregelt ist. Sobald die Kompetenzzuweisung erfolgt wäre, hätte die Volksstaatsanwaltschaft nicht mehr zivilprozessual gegen den Schädiger vorzugehen, sondern staatsanwaltschaftliche Aufforderungen an die für zuständig erklärte Behörde zu richten.¹³⁷ Nach wie vor wird das Gros der Fälle mittels staatsanwaltschaftlicher Aufforderungen an die zuständigen Behörden abgeschlossen. Die staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen stellen im Vergleich zur Klage nicht nur das mildere Mittel dar, sondern schonen auch die Ressourcen der Justiz und versprechen eine schnellere Konfliktbewältigung.¹³⁸ Daher ist es durchaus erwünscht, die Verwaltungsbehörden bereits im Vorverfahren zur Erfüllung ihrer Amtspflichten zu bewegen. Doch mitunter schließen die Staatsanwaltschaften die Akten, ohne dass die Verwaltungsbehörde die Aufforderungen tatsächlich befolgt hätte. Auch erheben sie nur in einem Bruchteil der Fälle, in denen sich Verwaltungsbehörden den Aufforderungen verweigern, eine verwaltungsrechtliche Klage im öffentlichen Interesse.¹³⁹ Insgesamt zeigt sich, dass Staatsanwaltschaften davor zurückschrecken, konsequent gegen die Lokalregierung vorzugehen. Stattdessen wenden sie sich mittels eines Adhäsionsverfahrens direkt an den Schädiger, gegen den sie ohnehin einen Strafprozess führen, um ihn zusätzlich zivilrechtlich in Anspruch zu nehmen, z. B. auf Wiederherstellung der Umwelt.¹⁴⁰ Die Oberste Volksstaatsanwaltschaft kritisiert diese Taktik, den Weg des geringsten Widerstandes zu wählen.¹⁴¹ Die Antwort des Obersten Volksgerichts und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, dass das Bekanntmachungsprozedere auch beim Adhäsionsverfahren durchlaufen werden muss, zielt möglicherweise nicht nur darauf ab, die „Verbandsklage“ zu fördern, sondern auch darauf, das Adhäsionsverfahren unattraktiver zu gestalten und so zu einer Kurskorrektur beizutragen.

VI. Fazit

Den eigentlichen Kern des Reformprojekts „Klagen der Volksstaatsanwaltschaft im öffentlichen Interesse“ bilden die staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen, denen mittels eines drohenden Verwaltungsprozesses Nachdruck verliehen wird. Entgegen der Bezeichnung als verwaltungsrechtliche „Klage“ im öffentlichen Interesse handelt es sich in erster Linie um eine Aufsichts-

funktion der Volksstaatsanwaltschaft, weniger um eine neue Ausprägung ihrer Klagefunktion.¹⁴² Die Konzepte der staatsanwaltschaftlichen Aufforderungen und der staatsanwaltschaftlichen Klage im öffentlichen Interesse sind nicht völlig neu.¹⁴³ Neu ist ihre standardmäßige Verknüpfung zur groß angelegten Bekämpfung von Missständen in der Lokalverwaltung.¹⁴⁴ Als Verwaltungsbehörden im Sinne des § 25 Abs. 4 VPG werden nicht nur diejenigen Behörden verstanden, die originär auf einem der gesetzlich genannten Sachgebiete (Umwelt- und Ressourcenschutz, Nahrungsmittel- und Arzneimittelsicherheit, Schutz von Staatsvermögen, Überlassung von Nutzungsrechten an Land in Staatseigentum) zuständig sind.¹⁴⁵ Zudem findet die „Klage“ im öffentlichen Interesse im Einzelfall auf weiteren Sachgebieten Anwendung, z. B. zur Erhaltung von Infrastruktur und Denkmälern, zum Jugendschutz oder zum Datenschutz.¹⁴⁶ Im Ergebnis kann die Volksstaatsanwaltschaft den neuen Aufsichtsmechanismus bereits jetzt gegenüber einem breiten Spektrum an Behörden einsetzen. Doch selbst Staatsanwaltschaften scheuen die Konfrontation mit lokalen Kadern. Unter dem Druck von Planvorgaben nehmen sie Zuflucht in den Regelungslücken des Vorverfahrens.¹⁴⁷ Ob der Mechanismus der gerichtlich durchsetzbaren staatsanwaltschaftlichen Aufforderung sukzessive zur generellen Aufsicht über die Lokalverwaltung ausgeweitet werden kann oder die Klage im öffentlichen Interesse zu einem bloßen Adhäsionsverfahren verkommt,¹⁴⁸ wird sich nicht zuletzt auch daran entscheiden, wie die Oberste Volksstaatsanwaltschaft mit Pflichtvergessenheit in den eigenen Reihen umgeht.

¹³⁶ Siehe II.1. und IV.2.c).

¹³⁷ LIN Lihong (Fn. 67), S. 63.

¹³⁸ Abschnitt 2 Punkt 4 Rundschreiben, Vorbereitungen zu treffen (Fn. 129).

¹³⁹ Abschnitt 1 Ziff. 2 Punkt 2, Abschnitt 2 Punkt 2 Lagebericht.

¹⁴⁰ Adhäsionsverfahren machen 78 % der durch die Staatsanwaltschaft erhobenen Klagen im öffentlichen Interesse aus, Abschnitt 2 Punkt 2 Lagebericht.

¹⁴¹ Ibid.

¹⁴² Siehe III. und IV.4.b).

¹⁴³ Siehe II.1.

¹⁴⁴ Siehe II.2.

¹⁴⁵ Siehe IV.2.a) und IV.2.c).

¹⁴⁶ Siehe IV.2.e).

¹⁴⁷ Siehe IV.4.b).

¹⁴⁸ Siehe IV.4.a) und V.

* * *

New powers for the People's Procuratorates: Civil and administrative public interest litigation

After a two-year pilot phase, the Standing Committee of the National People's Congress established a legal basis for the people's procuratorates' public interest litigation by enacting Art. 55 para. 2 Civil Litigation Law and Art. 25 para. 4 Administrative Litigation Law on 27 June 2017. The actual core of this reform project is the supervisory mechanism of administrative public interest litigation. At present, the mechanism is restricted to selected fields. Whether public interest litigation will be gradually extended to general supervision of the local administration or whether it will turn into a mere adhesion proceeding depends on how the Supreme People's Procuratorate handles the challenges of implementing the reform project.