

Konfliktpotenziale und Koordinierungsbedarf im Spannungsfeld der Kontrolle von Einzelgerichtsfällen durch den Volkskongress und der Unabhängigkeit der Rechtsprechung durch die Gerichte

Prof. Dr. Li Liangdong

Im Zuge der Festigung und Entwicklung des Systems der chinesischen Volkskongresse in den letzten Jahren hat sich dessen Kontrolle über die Rechtsprechung der Volksgerichte allmählich ausgeweitet und vertieft, was auch eine Kontrolle der Einzelfälle impliziert. Aufgrund der großen Auswirkung des Kontrollsystems der Einzelfälle auf die Unabhängigkeit der Rechtsprechung der Gerichte ist die wissenschaftliche Forschung über die Notwendigkeit und die Umsetzung der Kontrolle der Einzelfälle von grosser Bedeutung für die gesunde Entwicklung des Systems der Volkskongresse und der Judikative.

Die Beziehung zwischen der Unabhängigkeit der Rechtsprechung der Volksgerichte und der Kontrolle durch die Volkskongresse

In China ist die Unabhängigkeit der Volksgerichte und die Kontrollfunktion der Judikative durch den Volkskongress in der Verfassung verankert.

Die unabhängige Gerichtsbarkeit der Volksgerichte manifestiert sich in folgenden Aspekten: (I) *Die Gerichtsbarkeit ist unabhängig von Gesetzgebungs-, Verwaltungsorganen, Staatsanwaltschaft und anderen Körperschaften und Individuen.* Das heisst in concreto: (1) Andere Institutionen und Einzelne dürfen keine

Gerichtsbarkeit durchführen; Gerichtsbarkeitsorgane dürfen gleichzeitig keine Funktionen anderer Staatsorgane ausüben. (2) Die Rechtsprechung fusst ausschliesslich auf gesetzlicher Grundlage und ist unabhängig von anderen Einflüssen. (3) Die Stellung der Richter, deren Ernennung, Entlassung, Bestrafung, Amtsdauer, Beförderung, Gehalt und Ruhestand ist rechtlich geregelt. (II) *Die Urteile der Richter sind unabhängig* in Bezug auf die Urteile anderer Richter und übergeordnete Kontrollinstanzen. Das Prinzip der Unabhängigkeit der Rechtsprechung verkörpert sich in der Beziehung zwischen den Staatsgewalten. Die Gerichte, deren Personal und Funktionen sind alle unabhängig von den Volkskongressen. Entscheidend ist jedoch, dass Volkskongresse keine judikative Funktion haben, d.h. keine (gerichtlichen) Urteile fällen und nicht direkt Gerichtsentscheidungen ändern dürfen. Aber natürlich sind die Gerichte an die Verfassung und die Gesetze gebunden. Bei Zuwiderhandlung in diesem Kontext sind die Volkskongresse aufgefordert, ihr Kontrollrecht auszuüben.

Laut den Bestimmungen der chinesischen Verfassung und einschlägiger chinesischer Gesetze ist die Unabhängigkeit der Rechtsprechung der Richter kein absoluter

Begriff. In Abschnitt 126 der Verfassung ist die Möglichkeit der Intervenierung der Staatsgewalt festgelegt, um Machtmißbrauch der unabhängigen Rechtsprechung durch die gesetzliche Kontrolle der Verwaltungsorgane zu vermeiden. Denn die Volksgerichte sind abgeleitete Organe der Volkskongresse. Deren Kontrollfunktion darf von den Gerichten nicht in Frage gestellt werden und ist somit bindend. Diese Relativität der unabhängigen Rechtsprechung steht jedoch nicht im Widerspruch zu deren Unabhängigkeit im Prozess der Durchführung, sprich im Bereich des Vollzugs und der Methodik.

Nachdem die obersten Staatsorgane per Verfassung die unabhängige Rechtsprechung den Gerichten übertragen haben, können die Volkskongresse nicht wider die Verfassung und seine Bestimmungen handeln oder aus verschiedenen Interessen die übertragene Rechtsprechung wieder zurücknehmen, selbst judikative Funktionen wahrnehmen und in die Rechtsprechung direkt intervenieren. Die Volkskongresse haben verfassungsgemäss die Aufgabe, die Gerichte zu kontrollieren auf Basis staatlicher Gesetze und Politikrichtlinien und somit die ordnungsgemässe Ausführung der unabhängigen Rechtsprechung zu gewährleisten.

Die sogenannte Kontrollfunktion der Volkskongresse besagt, dass die Volkskongresse auf allen Ebenen und ihre ständigen Ausschüsse mit rechtlichen Mitteln und Verfahren

gegenüber den von ihnen produzierten Staatsorganen inkl. ihrem Personal das Zwangsrecht der Prüfungen und Kontrollen ausüben, um die Umsetzung der staatlichen Gesetze umfassend zu garantieren, die Grundinteressen der Bevölkerung zu schützen und um Machtmissbrauch der Verwaltung und Gerichte zu verhindern. In China ist die Einrichtung der Volkskongresse die höchste Instanz im sozialistischen Kontrollsystem. Die Kontrollfunktion der Volkskongresse hat autoritativen, gesetzlichen und indirekten Charakter. Sie beinhaltet gesetzliche Kontrolle und Arbeitskontrolle. Die gesetzliche Kontrolle hebt v.a. ab auf die Kontrolle bzw. Überwachung der administrativen und judikativen Organe hinsichtlich der Verfassungskonformität ihres Handelns. Die Arbeitskontrolle überprüft die Arbeit der administrativen und judikativen Organe hinsichtlich der Verfassungs- und Gesetzeskonformität, und dahingehend, ob die Regierungspolitik ordnungsgemäss durchgeführt wird und die Interessen der breiten Bevölkerung gewahrt werden sowie hinsichtlich der Arbeitseffizienz der Beamten beider Organe.

Konflikte und Widersprüche zwischen der Kontrolle von Einzelfällen durch die Volkskongresse und der Unabhängigkeit der Gerichte

Die Kontrolle von Einzelfällen besagt, dass die Volkskongresse und ihre ständigen Ausschüsse auf allen Ebenen die Individualfälle der Gerichte

hinsichtlich ihrer Legalität untersuchen. Die Einzelfallkontrolle ist neu für die Volkskongresse. Es gibt hierzu keine verfassungsmässigen und gesetzlichen Bestimmungen. „Bestimmungen über die Verfahren der Einzelfallkontrolle des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses“ werden gerade entworfen. Wenn nun Volkskongresse auf lokaler Ebene diesbezügliche Bestimmungen festsetzen und diese dann umsetzen, so kommt es sehr leicht zur Verletzung oder Beeinträchtigung der Unabhängigkeit der Gerichte bezüglich ihrer Entscheidungsfindung. Das wiederum führt zu Unausgewogenheiten in den Regierungsangelegenheiten, zur Unordnung der Justiz und zur Beeinträchtigung von deren Reformierung. Betrachtet man die aktuellen Bestimmungen der lokalen Volkskongresse zur Kontrolle von Individualfällen, so stellt man fest, dass es reichlich Konfliktpotenzial gibt mit der unabhängigen Rechtsprechung (der Gerichte). Im wesentlichen sind es die folgenden Bereiche: (1) *Konfliktpotenzial in Bezug auf die (verfassungsrechtlichen / gesetzlichen) Grundlagen der Kontrolle:* in Rechtsstaaten wird alles (grundlegende / grundsätzliche) durch Gesetze festgelegt. Es bedarf einer direkten oder indirekten verfassungsrechtlichen Grundlage. Andernfalls könnte die Verfassung nicht Grundgesetz genannt werden und das Rechtssystem eines Staates hätte mithin keine einheitliche rechtliche Basis. Ein weiteres staatliches gesetzliches Kontrollorgan neben den Volkskongressen (organization of state power), dass

unsere Verfassung festgelegt hat (Abschnitt 129), ist das People's Procuratorate (Staatsanwaltschaft). Die Kontrolle der Volkskongresse bezieht sich auf die Makrokontrolle und die Kontrolle der Bindung der Judikative an Verfassung und Gesetz. Dadurch wird die Unabhängigkeit der Entscheidungen / Urteile der judikativen Organe gewährleistet und deren gerichtliche Autorität etabliert. Um parallel auf der Mikroebene Machtmissbrauch der judikativen Organe einzuschränken, hat die Verfassung das Organ der Staatsanwaltschaften mit gesetzlichen Kontrollrechten ausgestattet zur Wahrung der juristischen Balance. Die Realisation der Kontrolle von Einzelfällen ist verfassungsmässig nur unzureichend begründet. (2) *Konfliktpotenzial in Bezug auf das Kontrollsystem:* höchstes politisches Machtorgan in China sind die Volkskongresse. Die Macht aller anderen Organe – administrative und judikative Organe, Staatsanwaltschaft – ist abgeleitet von diesen. Sie sind den Kongressen gegenüber verantwortlich, werden von diesen kontrolliert. Die verschiedenen Organe sollten die gesetzlich fixierten Kompetenz- und Funktionsbereiche respektieren. Laut unserer Verfassung sind die Staatsanwaltschaften ein rechtliches Kontrollorgan, faktisch ein gesetzliches Organ zur Kontrolle von Einzelfällen. Und das von der Verfassung den Volkskongressen übertragene Kontrollrecht ist eine Art Organisations- und Systemkontrolle und bezieht sich nicht auf konkrete Einzelfälle. Und genau hier liegt der

Unterschied zu den Staatsanwaltschaften, die auf der Mikro- und nicht auf der Makroebene kontrollmässig agieren. Wenn die Volkskongresse direkt Einzelfälle aufrollen, dann ersetzen sie de facto die Staatsanwaltschaft in einem Teil ihres Funktionsbereichs. Das führt zu Konflikten bezüglich der Kontrollfunktion der verschiedenen Organe und beeinträchtigt die Kontrollarbeit der Staatsanwaltschaft. Die Justiz gerät so leicht in Unordnung. Die Unabhängigkeit der Gerichtsscheide ist ein notwendiges verfassungsmässiges Prinzip zur Gewährleistung einer unparteiischen Justiz. Die Kontrolle der Einzelfälle dient gleichfalls diesem Zweck. Versäumt wurde aber die Umgestaltung der Anwendung geltenden Rechts. Stattdessen wird der Versuch unternommen, via direkte Intervention gerichtliche Unparteilichkeit zu erreichen. De facto wird die Unabhängigkeit der Volksgerichte sowie die Kontrollfunktion der Staatsanwaltschaft, die sie laut Verfassung haben, verletzt und letztendlich die verfassungsmässige Balance des politischen Systems aus den Angeln gehoben. (3) *Konfliktpotenzial in Bezug auf die Kontrollbedingungen:* aus Sicht der gegenwärtigen Praxis sind die Zielobjekte der Einzelfallkontrolle spezielle Fälle und zunehmend auch komplizierte und verwickelte Fälle. Das verlangt Personal mit herausragenden juristischen Qualifikationen. Da gegenwärtig die durchführenden Organe inkl. Personal (der Kontrolle von *individual cases*)

noch nicht endgültig festgelegt worden sind, kann man auch nur schwer das Fachniveau der mit der Kontrolle von Einzelfällen beauftragten Beamten beurteilen. Vor diesem Hintergrund ist die Qualität der Kontrolle von Einzelfällen nur schwer zu gewährleisten. Da die Kontrolle von Einzelfällen eine gesetzliche Kontrolle ist, besitzen deren Konklusionen Gesetzeskraft. Wenn nun die Qualität der Kontrolle nicht gewährleistet werden kann, kann nicht nur nicht die Unparteilichkeit der Justiz garantiert werden, sondern es wird darüber hinaus eine der Kontrollfunktion völlig konträre Funktion etabliert: eine Quelle für die Ungerechtigkeit der Justiz. (4) *Konfliktpotenziale in Bezug auf die Subjekte der Kontrolle:* die Durchführung der Kontrolle von Einzelfällen ist eine wichtige Arbeit im Gesetzesbereich. Sie muss von spezialisierten Organen mit entsprechenden Kontrollbefugnissen und Verantwortlichkeit durchgeführt werden. Momentan ist es aber so, dass die Kanäle, über die Fälle von den Kongressen transferiert werden, zu viele sind. Das trifft auch zu für Abteilungen, die Fälle übernehmen. Es gibt allgemeine Büros, Kontrollabteilungen, Amtsabteilungen, die sich damit befassen. Einige Fälle gehen direkt an die Leiter der Justizämter. Viele Stellen mischen mit, viele Genehmigungen sind erforderlich, das führt zu Intransparenz und Unordnung. Die Qualität der Kontrolle kann so nur schwer gewährleistet werden. Ein weiteres zu beachtendes Problem in diesem Kontext ist die Ausübung der Kontrolle durch Vertreter der

Volkskongresse. Laut Verfassung und einschlägiger Gesetze sind die Subjekte der gesetzlichen Einschränkung der Unabhängigkeit der Gerichte die Volkskongresse auf allen administrativen Ebenen. Die Volksvertreter sind aufgefordert, die ihnen übertragenen Funktionen auf Basis der Gesetze auszufüllen. In der Praxis kommt es jedoch häufig zu Amtsübertretungen, zur Ausnutzung der Kontrollmacht für eigene Interessen. (5) *Konfliktpotenziale in Bezug auf die Verfahren der Kontrolle:* Die Rechtmässigkeit der Verfahren ist die Grundlage für die Rechtmässigkeit des gesamten Rechtsgebildes. Wenn nun die Volkskongresse sich direkt juristischer Verfahren bedienen zur Behandlung von Fällen, dann fungieren sie quasi als oberste juristische Organe. Das wiederum bedeutet eine Kompetenzüberschreitung bzw. Funktionsverdrehung und steht nicht im Einklang mit der Verfassung. Wenn die Volkskongresse auch einen Teil der Fehler bei der Kontrolle der Einzelfälle korrigieren können, so fehlen ihnen dennoch die notwendigen Kontrollmittel und das juristische Werkzeug bzw. die adäquaten Verfahren. Die Basis für rechtmässige Verfahren ist so nicht gegeben. Unter der Bedingung nicht gewährleisteter Verfahren direkte, verbindliche „Instruktionen“ zu erteilen in Bezug auf konkrete Kontrollfälle, bedeutet die Preisgabe gerichtlicher Verfahren, wie sie in den Gesetzen festgelegt sind. Eine üble Folge könnte sein, dass der unparteiliche Geist der Verfahren dabei auf der Strecke bleibt. Die gesetzliche

Strenge und Kontinuität werden zerstört. Widersprüche gibt es auch bei den Verfahren in Bezug auf das Handling von Individualfällen innerhalb (neibu) der Kongresse. Wenn zu kontrollierende Einzelfälle intern verschoben (weitergereicht) werden, zeugt das nicht von effizienten Verfahren. Offensichtlich ist dies u.a. bei Berufungsfällen, bei Fällen, wo es um Zuständigkeitsänderungen geht, etc. Da solche Fälle von unterschiedlichen Instanzen, z.T. an unterschiedlichen Orten behandelt werden, erschwert das die Kontrolle. (6) *Konfliktpotenziale in Bezug auf die Kontrollobjekte:* Einzelfallkontrolle bezieht sich auf die umfassende Kontrolle der rechtssprechenden Personen sowie der Fälle, hat also zum einen mit Sachen (Fällen), zum anderen mit Personen zu tun. Die Kontrolle gegenüber rechtssprechenden Personen durch die Volkskongresse ist von der Verfassung und den Gesetzen her abgesegnet, aber die Kontrolle von Fällen bezieht sich nicht nur auf die Verfahren bei der Durchführung eines Falles, sondern auch auf die Handhabung der „Substanz“ eines Falles, was spezielle Instruktionen einbegreift. Das beeinträchtigt die unabhängige Urteilsfindung der rechtssprechenden Organe. (7) *Konfliktpotenziale in Bezug auf die Methoden der Kontrolle:* Bei den verschiedenen Methoden der Einzelfallkontrolle wie z.B. Anhörung und Berichterstattung, etc. wird die Handhabung (Form) eines Falles kontrolliert und nicht die Substanz (shiti). Deshalb kommt es im Allgemeinen nicht zu Konflikten mit der unabhängigen Gerichtsent-

scheidung. Konflikte gibt es hingegen dann, wenn die Substanz tangiert wird, so z.B. beim Transfer von Unterlagen, im Investigationsbereich, bei der Untersuchung spezieller Probleme und bei der Erstellung bzw. Herausgabe der „Meinungen zur gesetzlichen Kontrolle“. Hier wird notwendigerweise Bezug genommen auf Tatsachen und deshalb muss eingehend recherchiert und die Beweise eingehend geprüft werden. Es kommt deshalb leicht zu Konflikten mit der unabhängigen Gerichtsentscheidung.

(8) *Konfliktpotenziale in Bezug auf die Ergebnisse der Kontrolle*: Eine Einzelfallkontrolle sollte die folgenden Ergebnisse bringen: (a) in Bezug auf sämtliche kontrollierten Fälle sind Meinungen und Vorschläge zu äussern. (b) Massnahmen sind zu ergreifen gegen Personen, die gegen die Gesetze verstossen bei der Einzelfallhandhabung. Punkt (a) wird realisiert mit Hilfe eines „*Falü Jiandu Yijian Shu*“ (Gutachten zur gesetzlichen Kontrolle). Dieses Gutachten ist ein offizielles Dokument mit Gesetzeskraft. Es hat verbindlichen Charakter für die juristischen Organe. Für die Unabhängigkeit derselben ist es nicht vorteilhaft, weil es eine Intervention in die Arbeit der Gerichte bedeutet. Jegliche diesbezügliche Intervention verstösst jedoch gegen die Verfassung. Punkt (b) umfasst Untersuchungen im Falle von Fehlurteilen. Dieses Verfahren ist ursprünglich ein justizinternes Verfahren mit nicht unerheblicher Wirkung. Die Benutzung desselben durch die Volkskongresse bedeutet eine Funktionsüberschreitung und

Einmischung in die „Substanz“ der Justiz. (9) *Konfliktpotenziale in Bezug auf die Verantwortlichkeiten der Kontrolle*: Um die Unparteilichkeit der Justiz zu gewährleisten, wurde in den letzten Jahren das Responsibility System bei Justizirrtümern, Fehlurteilen, etc. verstärkt. Die „Täter“ haben mit entsprechenden Strafen zu rechnen. Die Frage ist jedoch, wer im Falle von Fehlurteilen die Verantwortung trägt? Die Antwort ist eigentlich klar: nämlich die entsprechenden Justizorgane und Personen, denen Fehlverhalten bzw. –urteile angelastet und nachgewiesen werden. Nun sind die Justizorgane und Richter jedoch von Verfassung und Gesetz legitimiert, ihre Amtsgewalt auszuüben und Recht zu sprechen. Eine Verfolgung durch die Volkskongresse bedeutet auch in diesem Kontext zunächst einmal eine Einschränkung der Unabhängigkeit der Justiz. Eine Nichtverfolgung und Ahndung entsprechender Delikte ist jedoch genauso wenig rechtens. Hier befinden wir uns also in einem gewissen Dilemma.

Koordinierungsbedarf im Spannungsfeld der Kontrolle von Einzelfällen durch die Volkskongresse und der Unabhängigkeit der Gerichte

Wie oben dargelegt existieren eine Reihe von Widersprüchen und Konflikten zwischen Volkskongressen und Volksgerichten in der Handhabung von Einzelfällen. Um diese aufzulösen, sind folgende Massnahmen zu ergreifen: (1) *Standardisierung anstatt*

Unordnung: Die Kontrolle von Einzelfällen ist eine gesetzliche Handlung der staatlichen Machtorgane. Sie ist im Rahmen und auf Basis der Verfassung und der Gesetze zu vollziehen. Hat der Gesetzgeber Unklarheiten gelassen, sind entsprechende Standardisierungen in Bezug auf Wesen, Einschränkungen, Rahmen, Zielgruppen, Inhalte, Verfahren, Verantwortlichkeiten, etc. bei dem Handling der Kontrolle von Einzelfällen vorzunehmen. Es muss eine entsprechende Systematisierung und Standardisierung erfolgen, um Unordnung zu vermeiden. (2) *Prototypisierung anstatt Gewöhnlichkeit:* Die Kontrolle von Einzelfällen sollte von der Öffentlichkeit registriert werden. Anhand einiger typischer Fälle sollten exemplarisch gewisse Problemkonstellationen aufgezeigt und Verbesserungsvorschläge gemacht werden. (3) *Kollektivität anstatt Individualität:* Entsprechende Entscheidungen und Vorschläge etc. bezüglich der Kontrolle von Einzelfällen sollten kollektiv in entsprechenden Gremien und Ausschüssen getroffen werden. Vermieden werden sollten die Ausübung der Kontrolle durch Minderheiten und Einzelpersonen der Volkskongresse, um Parteilichkeit und Eigeninteressenverfolgung vorzubeugen. (4) *Verfahren anstatt „Substanz“:* Wie oben ausgeführt, sollten die Volkskongresse nicht in die Unabhängigkeit der Gerichte intervenieren, d.h. sich nicht mit dem konkreten „Fallmanagement“ befassen. Deren Aktionen sollten vielmehr auf

bestimmte Verfahren abzielen, wie z.B. Konsultation und Informations-einholung, Falltransfer („Auftragserteilung“), etc. Das konfliktiert nicht mit der Arbeit der Gerichte. Natürlich muss es hier Ausnahmen geben. Bei z.B. ernsthaften / groben Gesetzeszuwiderhandlungen von Justizvertretern müssen die Volkskongresse das Recht haben, zu kritisieren und Entscheidungen zu fällen. (5) *Indirekt anstatt direkt:* Die Kontrolle der Volkskongresse ist von „Natur“ aus indirekt. Eine Ausfüllung eines Teils der Funktionen der Justiz ist (verfassungsgemäss) nicht vorgesehen oder abgedeckt, z.B. der Direkteingriff in konkrete Fälle. Sollten die Volkskongresse jedoch Fehler der Gerichte bei Verfahren oder auch substantieller Art feststellen, dann können sie z.B. die Wiederaufröhlung einzelner Verfahren verlangen oder über die Staatsanwaltschaften indirekt ihre Kontrollfunktion wahrnehmen. (6) *Resultate anstatt Prozesse:* die Kontrolle der Einzelfälle sollte eine Kontrolle in Bezug auf die Ergebnisse der Volksgerichte sein. Wird stattdessen der Versuch unternommen, in die Verfahren einzugreifen, so verstösst das gegen die Unabhängigkeit der Volksgerichte und bezeugt ein mangelndes Vertrauen in dieselben. (7) *Abzielen auf Personen anstatt auf Sachen:* Das Endziel der Einzelfallkontrolle ist die Bewahrung der Unparteilichkeit der Gerichte. Entscheidend sind in diesem Kontext die Menschen und nicht die Fälle. Hier muss die Kontrolle ansetzen.

REFERATE

Epilog: *Den Volksgerichten ins „Parteibuch“ geschrieben*

Auf der Basis des Rechts unabhängiger Urteile sollte ein entsprechendes Kontrollbewusstsein etabliert werden. Die Volksgerichte sollten (automatisch, selbstinitiativ) den Kongressen berichten, Kongressvertreter für

Kontrollzwecke einladen, die Meinung und den Rat der Volkskongresse einholen, etc., um es auf den Punkt zu bringen: ihre Arbeit mit den Kongressen abstimmen und koordinieren.

Benutzte Literatur:

Ding Shufang; Zhang Ying: Abhandlung über das Kontrollrecht der Volkskongresse und seine Verbesserung, in: Zhengfa Luntan, 06 / 1998.

Jiang Huiling: Ziele der Reformen der Justiz, in: Renmin Sifa, 01 / 1995.

Wang Chenguang: Die Unabhängigkeit der gerichtlichen Urteile und die Kontrollrechte der Volkskongresse, in: Faxue, 01 / 1999.

Mo Jihong: Die Volkskongresse sollten besonderes Gewicht auf die gesetzliche Kontrolle bei der Einzelfallkontrolle legen, in: Jiancha Ribao, 05.05.1999.

Dong Zhenxiang: Neue Gedanken zu den Kontrollmethoden der Volkskongresse, in: Renda Yanjiu, 04 / 1999.

(übersetzt von Stefan Schattauer)