



merics
Mercator Institute
for China Studies

China Monitor

Nummer 7 · 5. Mai 2014

Chinas Justizreformen nehmen Gestalt an Gerichte der unteren Ebenen erhalten größere Eigenständigkeit im politischen Machtgefüge

von Sebastian Heilmann, Moritz Rudolf und Lea Shih

Zentrale Befunde und Schlussfolgerungen

- Der Justizreform kommt eine **hohe Priorität im Reformprogramm der Xi Jinping-Administration** zu. Durch die Stärkung der Gerichte sollen **Chinas politische Institutionen auf lokaler Ebene besser kontrolliert und an nationale Regeln gebunden werden**.
- Nach einer Phase der Politisierung des Rechtssystems (mit einer Präferenz für außergerichtliche Streitschlichtungsmechanismen) unter der vorangegangenen Hu-Wen-Administration (2002-2012) **strebt die gegenwärtige chinesische Führung eine neue Aufgabenverteilung im Justizsystem und eine Professionalisierung der Gerichte an**. Der Partei- und Staatsführung geht es um die **Schaffung eines verlässlichen, regelgebundenen und leistungsfähigen Justizsystems**, das als unabdingbares Element eines modernen Staates verstanden wird.
- Zwar werden Gerichte als institutionelles Gegengewicht im lokalen Machtgefüge aufgewertet. Sie werden jedoch weiterhin **nicht als unabhängiger Akteur im Sinne einer konstitutionellen Gewaltenteilung** organisiert. Die **politische Aufsicht über Chinas Justiz wird auf höhere Ebenen verlagert** und weiterhin durch die **Kommissionen für Politik und Recht (政法委员会) der Kommunistischen Partei** wahrgenommen.
- Partei- und Staatschef Xi Jinping treibt gemeinsam mit dem neuen Leiter der Zentralen Kommission für Politik und Recht, Meng Jianzhu, die **Justizreformen von der höchsten Entscheidungsebene (Politbüro) aus** an. Zusätzliche institutionelle Machtbasen und Koordinationsmechanismen finden Chinas Justizreformer in der **neu geschaffenen Zentralen Reformkommission wie auch in der Nationalen Sicherheitskommission** vor.
- Der neue Anlauf zur Justizreform in China bietet **vielfältige Chancen zur Vertiefung und Erweiterung deutsch-chinesischer Programme in der Rechtszusammenarbeit**. Das deutsche Rechts- und Justizsystem gilt unter chinesischen Juristen als im internationalen Vergleich besonders leistungsfähig und – insbesondere in weiten Teilen des Zivilrechts – als unmittelbar kompatibel mit chinesischen Gegebenheiten. Eine **Institutionalisierung des Austauschs von Richtern und Staatsanwälten – etwa im Rahmen einer Deutsch-Chinesischen Richterakademie** – dürfte auf chinesischer Seite auf Interesse stoßen.

1. Haupttendenzen der Justizreform

In der VR China wurden Gesetzgebung und Justizorgane bis Ende der 1970er Jahre explizit nicht als eigengewichtige Institutionen organisiert, sondern als Instrumente zur Durchsetzung und Absicherung der Entscheidungen und Programme der Kommunistischen Partei. Seit den 1980er Jahren gab es immer wieder lebhaft Diskussionen und auch konkrete Maßnahmen zu einer Professionalisierung und institutionellen Stärkung von Gerichten und Staatsanwaltschaften.

Unter der Hu-Wen-Administration (2002-2012) wurden die Bemühungen chinesischer Justizreformer und Juristen um eine Entpolitisierung der Justiz zurückgedrängt. Eine Präferenz für außergerichtliche Schlichtungsverfahren und neue Formen des Rechtspopulismus (Richter wurden dazu angehalten, gesellschaftlich-moralische Stimmungen in Strafprozessen und Gerichtsurteilen zu berücksichtigen, um die „soziale Stabilität“ zu sichern) schienen viele – auf Professionalisierung und Regelbindung zielende – Justizreformen der 1990er Jahre zunichte zu machen.

Unter der Xi Jinping-Administration vollzieht sich gegenwärtig jedoch eine Rückbesinnung: Viele Neuordnungen der Justiz, die in den Jahren vor 2002 intensiv diskutiert worden waren, stehen nun wieder auf der Agenda der Parteiführung.

Darüber hinaus sind neuartige Reorganisationsmaßnahmen insbesondere hinsichtlich der Parteiaufsicht in regionalen Justizapparaten bemerkenswert. Denn diese Maßnahmen signalisieren konkrete Verschiebungen im institutionellen Machtgefüge unterhalb der Provinzebene – zugunsten von Gerichten der unteren Ebenen.

2. Veränderung der politischen Kontrollmechanismen im Justizsystem

An der Spitze der – für die politische Aufsicht über Chinas Justizsystem zuständigen – Zentralen Parteikommission für Politik und Recht (中央政法委员会) löste im November 2012 Meng Jianzhu den zuvor weitgehend unkontrolliert agierenden Sicherheits- und Justizchef Zhou Yongkang ab.

Zwar hatte Meng Jianzhu zuvor das Amt des Polizeiministers inne. In Reaktion auf den offensichtlichen Machtmissbrauch unter seinem Vorgänger – und angetrieben von dem neuen Parteichef Xi Jinping – sprach sich Meng Anfang 2013 auf einer nationalen Arbeitskonferenz der Kommission für Politik und Recht in ungewöhnlich deutlichen Worten dafür aus, dass sich die Parteikommissionen künftig aus gerichtlichen Einzelfallentscheidungen herauszuhalten hätten (不讨论个案). Dieses signifikante Bekenntnis zu einer Entpolitisierung der Rechtsprechung wurde nur eingeschränkt für Fälle mit Auslandsbezug (dies betrifft sowohl strafrechtliche als auch zivilrechtliche Angelegenheiten). Solche Fälle werden von der chinesischen Parteiführung wegen der internationalen politischen oder investitionsbezogenen Rückwirkungen als besonders sensibel eingestuft.

Die Parteiführung sendete mit diesen Ankündigungen ein deutliches Signal für einen Richtungswechsel in der Justizmodernisierung. Und den Ankündigungen folgten schon bald Maßnahmen, über die in westlichen Medien nahezu gar nicht berichtet wurde.

Auf Provinzebene leiten seit Ende 2013 (mit Ausnahme nur zweier Provinzen) nicht mehr die jeweiligen Polizeichefs die KP-Kommissionen für Politik und Recht. Richter und Staatsanwälte stellen in den Provinzkommissionen für Politik und Recht nun eine Mehrheit gegenüber den Vertretern der Sicherheitsorgane. In der Logik des chinesischen Machtgefüges handelt es sich hierbei um eine eindeutige Macht- und Prioritätenverschiebung, mit der substanzielle Justizreformen – auch gegen die Interessen von Verwaltungs- und Polizeiorganen – überhaupt ermöglicht werden.

Ein entscheidender Faktor für die Beendigung des Reformstaus im Justizsystem ist der persönliche Einsatz von Parteichef Xi Jinping für eine Reorganisation der Justiz. Wiederholt hat Xi die Justizreform zur Chefsache erklärt und gezielt zwei neue Parteiorgane (Zentrale Reformkommission und Nationale Sicherheitskommission) errichtet, denen er selbst vorsitzt und die eine unmittelbare Einflussnahme auf die Reorganisation von Justiz- und Sicherheitsapparat erlauben.

Die folgenden zwei Schaubilder geben einen Überblick über die Veränderung der politischen Kontrollmechanismen, die sich als Ergebnis der laufenden Reorganisation abzeichnen. Das obere Schaubild zeigt den Status quo ante (vor Einleitung der derzeitigen Neuordnungen). Das untere Schaubild bildet die markanten Zuständigkeitsveränderungen ab, die sich in Chinas Justizsystem insbesondere unterhalb der Provinzebene abzeichnen und die zugleich politische Machtverlagerungen und Zentralisierungstendenzen nach sich ziehen dürften.

3. Neuorganisation der Justiz als Komponente des umfassenden Reformprogramms der Xi Jinping-Administration (ZK-Beschluss vom Nov. 2013)

Nach den Wirtschafts- und Finanzreformen kommt der Reorganisation der Justiz eine hohe Priorität in Xi Jinpings Reformpaket zu. Dies lässt sich anhand konkreter politischer Signale erkennen:

- Xi hob in seinen verbindlichen Erläuterungen zum Beschluss des Zentralkomitees über die „umfassende Vertiefung der Reform“ die besondere Wichtigkeit der Justizreformen explizit hervor.
- Xi nahm im Januar 2014 prominent an der „Nationalen Arbeitskonferenz für Politik und Recht“ (全国政法工作会议) teil und machte durch seinen persönlichen Einsatz und durch Beiträge auf der Konferenz deutlich, dass Reformen des Justiz- und Sicherheitsapparats als Chefsache und mit hoher Priorität zu behandeln seien.
- Um zu verdeutlichen, dass der KP-Generalsekretär und die Parteizentrale insgesamt hinter den Justizreformen stehen, wurde die „Nationale Arbeitskonferenz für Politik und Recht“ offiziell in „Zentrale Arbeitskonferenz“ (中央政法工作会议) umbenannt. Eine solche Umbenennung impliziert im chinesischen Politiksystem eine eindeutige Aufwertung nicht nur der Konferenz, sondern aller dort behandelten Themen – einschließlich konkreter Empfehlungen für die Einführung von Modellversuchen auf regionaler Ebene.



Schaubild 1: Aufbau des chinesischen Justizsystems und politische Kontrollmechanismen – Status quo ante (vor den aktuellen Justizreformen)

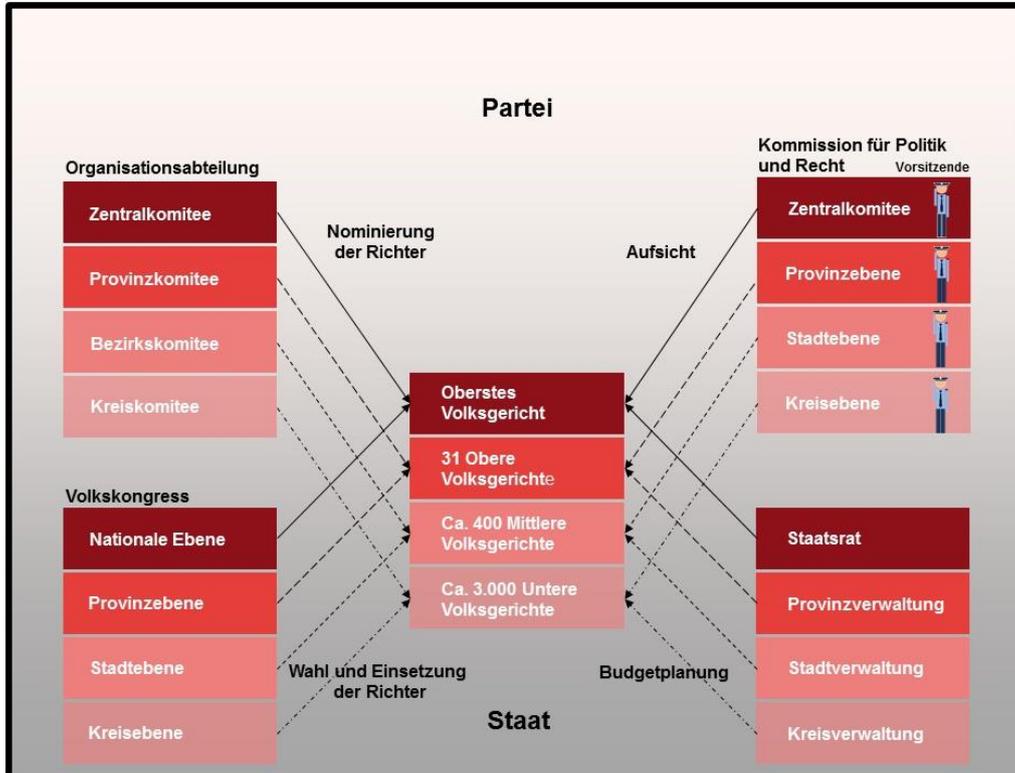
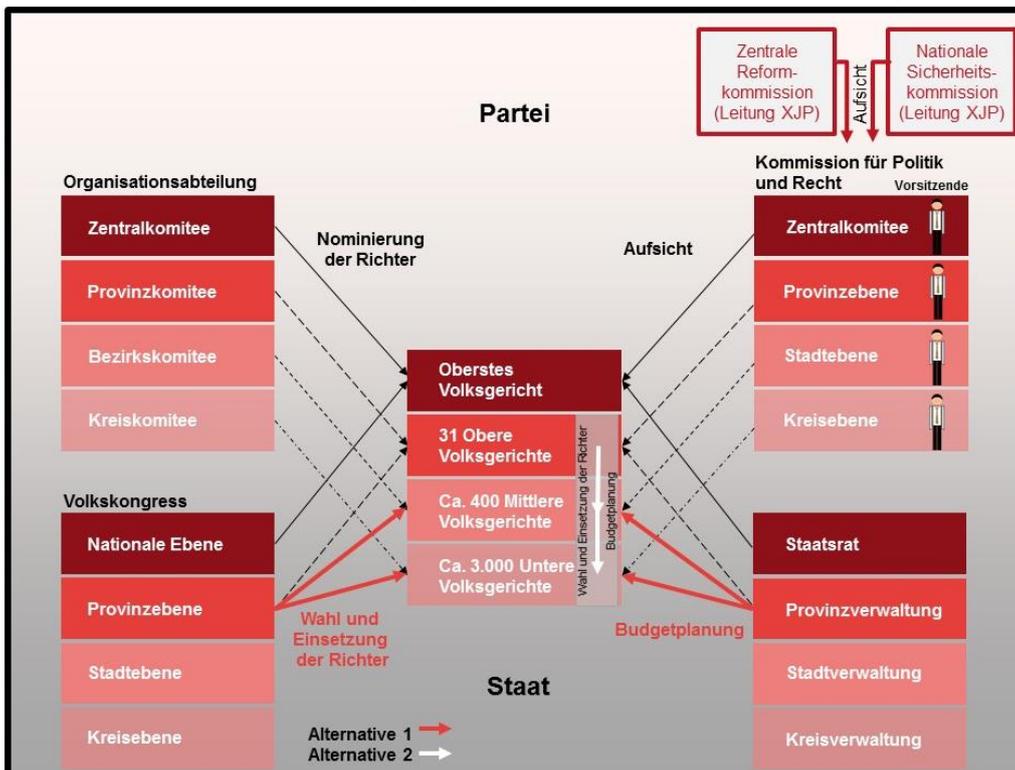


Schaubild 2: Aufbau des chinesischen Justizsystems und politische Kontrollmechanismen – Zwischenstand der Neuordnungen (als Ergebnis der aktuellen Justizreformen)



4. Justizbezogene Reorganisationsziele und derzeitiger Stand der Umsetzung

Zielsetzungen im ZK-Reformbeschluss	Aktueller Stand der Umsetzung
<p>Bündelung der Zuständigkeiten bzgl. der Finanzierung und Berufung von Richtern und Staatsanwälten auf Provinzebene. 推动省以下地方法院、检察院人财物统一管理。</p>	<p>Die Provinz Henan hat diesbezügliche Modellversuche konkretisiert.</p> <p><u>Option 1:</u> Bündelung der Zuständigkeiten bei Gerichten auf Provinzebene. <u>Option 2:</u> Bündelung der Zuständigkeit bei Volkskongressen der Provinzebene oder/und bei Provinzregierungen.</p>
<p>Entkopplung von Gerichtssystem und Verwaltungshierarchie (Entkopplung der Gerichtsstände von Verwaltungsstruktur) 探索建立与行政区划适当分离的司法管辖制度。</p>	<p>Bislang lediglich unter chinesischen Rechtsgelehrten diskutiert.</p>
<p>Strikte Abgrenzung von Zuständigkeiten zwischen Gerichtsinstanzen 明确各级法院职能定位，规范上下级法院审级监督关系。</p>	<p>Bislang lediglich unter chinesischen Rechtsgelehrten diskutiert.</p>
<p>Beschränkung von Eingriffen der Parteikommissionen für Politik und Recht in Gerichtsverfahren; Stärkung der richterlichen Entscheidungsautonomie gegenüber politisch motivierten Eingriffen. 改革审判委员会制度，完善主审法官、合议庭办案责任制，让审理者裁判、由裁判者负责。</p>	<p>Im Oktober 2013 autorisierte das Oberste Volksgericht diesbezügliche Modellversuche auf Provinzebene in Shanghai, Jiangsu, Guangdong und Shaanxi. Die Umsetzung dieser Reformkomponente ist derzeit am weitesten fortgeschritten.</p>
<p>Einführung eigenständiger Kriterien für die Rekrutierung, Beförderung und Besoldung der Richter und Staatsanwälte; Entkopplung vom Laufbahn- und Besoldungssystem der Zivilbeamten. 法官、检察官不再按照公务员序列管理，而是实行单独的法官、检察官序列。</p>	<p>2011 hatte die Zentrale Organisationsabteilung der KPCh bereits eine neue vorläufige Regulierung für das Personalsystem im Justizbereich verabschiedet; konkrete Umsetzungsmaßnahmen blieben zunächst allerdings aus.</p> <p>Im März 2014 aber kündigten die Shanghaier Stadtregierung und die Provinzregierung von Guangdong an, ein neues Laufbahn- und Besoldungssystem für das Justizsystem noch in diesem Jahr versuchsweise einzuführen.</p>
<p>Veröffentlichung der Urteile sowie öffentliche Sitzungen im Gerichtsverfahren. 推进审判公开、检务公开。</p>	<p>Im November 2013 richtete das Oberste Volksgericht eigene Mikroblogs (Weibo 微博) ein. Alle 31 Oberen Volksgerichte auf Provinzebene sind online. 45 Gerichtsverfahren wurden per Weibo live übertragen.</p> <p>Seit 1. Januar 2014 sind alle in Kraft tretenden Urteile des Gerichts unter http://www.court.gov.cn/zgcpwsw/ wie auch öffentliche Sitzungen in Gerichtsverfahren unter http://tvts.chinacourt.org/ abrufbar.</p>

5. Ausblick

Als Ausgangspunkt und Durchführungsinstrument für die Neuordnung der Justiz dienen – in typischer Weise für Reformprozesse in der VR China – **regionale Modellversuche**: „Experimentierpunkte“ (试点 *shidian*) für eingegrenzte Reformmaßnahmen können nach erster erfolgreicher Testung zu „Modellexperimenten“ (典型试验 *dianxing shiyan*) aufgewertet und sodann „vom Punkt in die Fläche“ (由点到面 *youdian daomian*) verbreitet werden, bevor es zu einer nationalen Regelung oder Gesetzgebung kommt.

Die justizbezogenen Experimentalprogramme werden von den Arbeits- und Beraterstäben der Zentralen Parteikommission für Politik und Recht wie auch des Obersten Volksgerichts in Abstimmung mit den entsprechenden Institutionen auf Provinzebene konzipiert und autorisiert.

Reichweite und Umsetzung der Reformmaßnahmen werden im derzeitigen Stadium maßgeblich durch die Initiative der Regierungen auf Provinzebene bestimmt. Die Provinzregie-

rungen haben ein Eigeninteresse an Justizreformen, die verbesserte Kontrollen über kommunale Verwaltungen ermöglichen. Zugleich haben die Provinzhaushalte jedoch auch einen Großteil der Finanzierung der Justizreformen zu leisten (aber nur wenige Provinzregierungen verfügen über ausreichende Mittel). **Die Umsetzung der aktuellen Justizreformen wird deshalb in den kommenden Jahren von Provinz zu Provinz stark variieren.**

Die Zentralregierung signalisierte bislang nicht die Bereitschaft, ad hoc Sondermittel oder dauerhaft Haushaltsmittel für die Justizreform bereitzustellen. Das letzte Wort über die Finanzierung der Justizreformen ist allerdings noch nicht gesprochen. Denn auch in der Zentrale gibt es Befürworter für eine Verstetigung der Justizreformen durch Ko-Finanzierung aus dem nationalen Staatshaushalt.

MERICS-Kontakt zu dieser Analyse:
sebastian.heilmann@merics.de

6. Quellen

财新网(2013a):司法去行政化改革正式起步, erschienen am 15.11.2013, abrufbar unter <http://china.caixin.com/2013-11-15/100605513.html> [08.02.2014].

财新网(2013b): 违宪审查制度亟待建立, erschienen am 15.11. 2013, abrufbar unter <http://china.caixin.com/2013-11-15/100605492.html> [10.04.2014].

财新网(2013c): 最高法何帆: 人财物统管并非垂直管理, erschienen am 18.11.2013, abrufbar unter <http://china.caixin.com/2013-11-18/100606061.html> [23.04.2014].

贺小荣 (2013): 掀开司法改革的历史新篇章, erschienen am 16.11.2013, abrufbar unter <http://www.chinacourt.org/article/detail/2013/11/id/1145387.shtml> [23.04.2014].

河南商报(2014): 河南申请省以下级别法院人财物统管全国试点, erschienen am 14.03.2014, abrufbar unter <http://news.dahe.cn/2014/03-14/102684163.html> [14.04.2014].

蒋惠岭(2013):未来司法体制改革面临的具体问题, erschienen am 01.12.2013 in 财经, abrufbar unter http://www.chinareform.org.cn/gov/governance/Practice/201312/t20131205_182289.htm [22.04.2014].

经济观察报 (2014): 三个时代的三轮司改, erschienen am 08.04.2014, abrufbar unter <http://www.eeo.com.cn/2014/0408/258815.shtml> [14.04.2014].

解放日报 (2013): 盘点 31 个省市区政法委书记和公安厅局长, erschienen am 20.10.2013 abrufbar unter <http://politics.people.com.cn/n/2013/1020/c1001-23263558.html> [25.02.2014].

南方人物周刊 (2013): 专访十八届三中全会司法改革任务起草专家傅郁林, erschienen am 16.12.2013, abrufbar unter http://www.nfpeople.com/story_view.php?id=5032 [25.04.2014].

南方周末(2013):人财物独立于地方”等了十年, 突然要脱离, 法院不习惯, erschienen am 29.11.2013, abrufbar unter <http://www.infzm.com/content/96241> [14.04.2014].

南方周末 (2014): 政法委“转型”一年, erschienen am 17.01.2014 abrufbar unter <http://www.infzm.com/content/97558> [25.02.2014].

南风窗(2014): 展望第三轮司法改革, erschienen am 11.02.2014, abrufbar unter <http://www.nfc-mag.com/article/4558.html> [23.02.2014].

南华早报(2013): 三中全会开幕在即 司法改革方向或已确定, erschienen am 04.11.2014, abrufbar unter <http://www.nanza.com/sc/china/15603/san-zhong-quan-hui-kai-mu-zai-ji-si-fa-gai-ge-fang-xiang-huo-yi-que-ding> [23.03.2014].

张先明(2013): 最高人民法院下发试点方案要求, 深化司法公开和审判权运行机制改革, erschienen in 人民法院报 am 26.10.2013, abrufbar unter <http://www.chinacourt.org/article/detail/2013/10/id/1113813.shtml> [20.04.2014].

中国新闻周刊(2014): 政法委变革, erschienen am 20.01.2014, S.60-66.