

Höchststrichterliche Interpretationen als Mittel der Rechtsfortbildung in der Volksrepublik China

Von KNUT BENJAMIN PISSLER, Hamburg

Inhaltsübersicht

I. Einleitung	373
II. Konkret-individuelle Interpretationen	375
III. Abstrakt-generelle justizielle Interpretationen als funktionale Gesetzgebung	376
1. Funktionale Gesetznormen	376
a) Verbindlichkeit	376
b) Verfahren	377
2. Zweck der Rechtsvereinheitlichung	380
3. Ausfüllung eines gesetzlichen Rahmens	381
a) Rechtsgrundlage	381
b) Interpretationen innerhalb des Rahmens	383
IV. Zuständigkeitskonflikt zwischen Oberstem Volksgericht und Gesetzgeber	383
1. Diskussion in der chinesischen Literatur	384
2. Störung der Geschäftsgrundlage	386
3. Forum non conveniens	388
4. Neufassung des Gesetzgebungsgesetzes (2015) als „Antwort“ des Gesetzgebers?	389
V. Wie lässt sich die hohe praktische Bedeutung des Rechtsinstituts der höchstrichterlichen Interpretation erklären?	391
1. Abweichendes Verständnis hinsichtlich der Justiz	392
2. Erhöhtes Normierungsbedürfnis infolge des Wirtschaftsaufschwungs	394
VI. Zusammenfassung und Schluss	396
Summary: The Role of the Supreme People's Court in Law-Making by Means of Judicial Interpretations in the People's Republic of China	398

I. Einleitung

Aus rechtsvergleichender Sicht sind die chinesischen höchstrichterlichen Interpretationen ein Mittel der Rechtsfortbildung, das sich durch mehrere Eigenarten und Besonderheiten auszeichnet.

Das chinesische Recht erwähnt das Institut der höchstrichterlichen Interpretation im Gerichtsorganisationsgesetz von 1979,¹ behilft sich aber dort mit einer sehr allgemein gehaltenen Umschreibung. Demnach führt das Oberste Volksgericht (OVG) „eine Auslegung zu Fragen durch, wie im Rechtsprechungsverfahren Gesetze und Anordnungen konkret anzuwenden sind“.

Zunächst verwendete das OVG diese ihm eingeräumte „Auslegungsbeugnis“ nicht einheitlich: Die einzelnen „Interpretationen“ divergierten in ihrer Bezeichnung, der Reichweite, den Verfahrensregeln und der Veröffentlichungspraxis.² Diese Phase endete damit, dass das OVG im Jahr 1997 einheitliche Regeln einführte³ und verschiedene Kategorien der justiziellen Interpretation sowie vereinheitlichte Verfahrens- und Veröffentlichungsvorschriften festlegte. Diese justiziellen Interpretationen werden vom OVG erlassen und in seinem eigenen Amtsblatt veröffentlicht.⁴

Aus funktionaler Sicht gibt es zwei Kategorien der höchstrichterlichen Interpretation: die konkret-einzelfallbezogene justizielle Interpretation, die sich auf eine einzelne Vorlageentscheidung bezieht, und die abstrakt-generelle justizielle Interpretation, die allgemeine Regelungen trifft.⁵ Nachdem

¹ § 33 Gerichtsorganisationsgesetz der VR China [中华人民共和国法院组织法] vom 1.7.1979 = § 32 des Gerichtsorganisationsgesetzes i. d. F. vom 31.10.2006; chinesisch-deutsch i. d. F. vom 31.10.2006 in: ZChinR 19 (2012) 52ff. Bereits im Jahr 1955 fasste der Ständige Ausschuss einen Beschluss, in dem das OVG zur Auslegung von Gesetzen ermächtigt wurde. Siehe Beschluss des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses zur Frage der Rechtsauslegung [全国人民代表大会常务委员会关于解释法律问题的决议] vom 23.6.1955; abgedruckt in: Amtsblatt des Staatsrats der Volksrepublik China [中华人民共和国国务院公报] 1955, Nr. 10, 362. Genau genommen wurde hierin der „Rechtsprechungsausschuss des OVG“ ermächtigt, bei Fragen der konkreten Rechtsanwendung in Gerichtsverfahren eine Auslegung durchzuführen.

² Zu dieser frühen Praxis siehe *Susan Finder*, *The Supreme People's Court of the People's Republic of China*, *Journal of Chinese Law* 7 (1993) 145, 166, 176.

³ Einige Bestimmungen des Obersten Volksgerichtes über justizielle Auslegungen [最高人民法院关于解释工作的若干规定] vom 23.6.1997; deutsch mit Quellenangabe in: ZChinR 4 (1997) 130ff. Im Jahr 2007 erfolgte eine Revision: Bestimmungen des Obersten Volksgerichtes über die Justizauslegung [最高人民法院关于司法解释工作的规定] vom 9.3.2007 (im Folgenden: OVG-Bestimmungen 2007); chinesisch-deutsch in: ZChinR 14 (2007) 322ff.

⁴ § 25 Abs. 2 OVG-Bestimmungen 2007 (vorige Fn.). Zusätzlich ist dort eine Veröffentlichung in der Volksgerichtszeitung vorgeschrieben.

⁵ Außer Betracht bleibt das erst Ende 2010 eingeführte Rechtsinstitut des Erlasses von „Leitentscheidungen“ [指导性案例] durch das OVG. Siehe hierzu *Björn Ahl*, *Neue Maßnahmen zur Vereinheitlichung der Rechtsprechung in China*, ZChinR 19 (2012) 1, 10ff.; *ders.*, *Retaining judicial professionalism: The new case guiding mechanism of the Supreme People's*

das OVG im Jahr 1997 die Regeln vereinheitlicht hatte, setzten sich in der Praxis die abstrakt-generellen Interpretationen gegenüber den konkret-individuellen Interpretationen recht bald durch:

Tabelle: Abstrakt-generelle Interpretationen und konkret-individuelle Interpretationen von 1997 bis 2014⁶

Jahr	Abstrakt-generelle Interpretationen	Konkret-individuelle Interpretationen
1997	6	6
1998	13	18
1999	5	13
2000	27	19
2001	24	7
2002	23	14
2003	14	6
2004	11	9
2005	11	4
2006	10	0
2007	15	1
2008	12	3
2009	17	2
2010	15	4
2011	22	1
2012	18	4
2013	19	4
2014	12	2
Summe	274	117

Court, *The China Quarterly* 217 (2014) 121 ff. Bislang (Mitte 2015) hat das OVG zehn Gruppen mit insgesamt 52 Leitentscheidungen bekannt gemacht. Diese sind teilweise bereits in einer deutschen Übersetzung einsehbar: erste Gruppe: ZChinR 19 (2012) 35 ff.; zweite bis vierte Gruppe: ZChinR 20 (2013) 112 ff.; fünfte Gruppe: ZChinR 22 (2015) 318 ff.

⁶ Der Tabelle liegt eine Auswertung der führenden juristischen Datenbank „Beida Fabao“ [北大法宝] der Beijing Universität zugrunde, die unter <<http://www.pkulaw.cn/>> abrufbar ist. Dabei wurden nur solche Erlasse des OVG als justizielle Interpretationen berücksichtigt, die das für justizielle Interpretationen maßgebliche Aktenzeichen trugen, nämlich „Fashi [Jahreszahl] Nr. XYZ“ [法释(XYZ年)XYZ号]. Dieser Vorgehensweise folgen beispielsweise auch *Xuebin Hou/Kaiwen Li* [侯学宾/李凯文], Die beiden Seiten des Systems der schriftlichen Antworten in der Justiz unseres Landes [我国司法批复制度的双重面向], *Rechtliche Methoden [法律方法]* 17 (2015) Nr. 1, 161, 163.

Die Tabelle belegt, dass zunächst noch die konkret-individuellen Interpretationen vorherrschten, aber seit dem Wendepunkt im Jahr 2000 inzwischen die abstrakt-generellen Interpretationen dominieren.⁷

Die abstrakt-generelle Interpretation ist in mehrfacher Hinsicht von besonderem Interesse: Erstens ist sie in der Praxis viel wichtiger als die konkret-individuelle Interpretation. Das zeigt sich nicht nur an der Statistik, sondern auch daran, dass eine abstrakt-generelle Regelung naturgemäß viel häufiger angewendet wird. Zweitens ist sie aus rechtsvergleichender Sicht eigentümlich, weil nur wenige Staaten ein der abstrakt-generellen Interpretation vergleichbares Instrument kennen. Hier stellt sich letztlich auch die Frage der Abgrenzung von Rechtsetzung und Rechtsprechung.

Im Folgenden wird wegen ihrer geringeren Bedeutung zunächst nur kurz auf die konkret-individuellen Interpretationen eingegangen (II.), um dann ausführlicher die abstrakt-generellen Interpretationen zu betrachten (III.). Dabei wird herausgestellt, dass sie bei funktionaler Betrachtung als Gesetznormen dienen, die zum Zweck der Rechtsvereinheitlichung erlassen werden und einen gesetzlichen Rahmen ausfüllen. Die sich dabei ergebenden Zuständigkeitskonflikte zwischen dem OVG und dem Gesetzgeber werden im darauf folgenden Abschnitt behandelt (IV.). Anschließend wird der Frage nachgegangen, wie sich die hohe praktische Bedeutung des Rechtsinstituts der höchstrichterlichen Interpretation in China erklären lässt (V.), bevor die wesentlichen Ergebnisse zusammengefasst werden (VI.).

II. Konkret-individuelle Interpretationen

Die konkret-einzelfallbezogene justizielle Interpretation ist dem rechtsvergleichenden Betrachter vertrauter: Sie ähnelt aus funktionaler Sicht einem Vorlageverfahren beim Europäischen Gerichtshof. Dabei fragt ein Grund- oder Mittelstufengericht zunächst das Obere Gericht (also etwa ein Mittleres Volksgericht der Stadt Nanjing das Obere Volksgericht der Provinz Jiangsu), wie eine Gesetzesnorm auszulegen ist, die es in einem laufenden Verfahren anzuwenden hat.⁸ Das Obere Volksgericht beantwortet die

⁷ Ebenso schon die Einschätzung in der Literatur ohne Auswertung der Statistiken: So verweist etwa Ahl für diese Aussage auf das Verhältnis der von den Volksgerichten bearbeiteten Fälle zu den im Amtsblatt des OVG veröffentlichten konkret-einzelfallbezogenen Interpretationen im Jahr 2010; *Björn Ahl*, Justizreformen in China (2015) 202. An anderer Stelle führt Ahl eine Reihe von Statistiken mit unterschiedlichen Zahlen zu justiziellen Interpretationen an, die er der chinesischen Literatur entnimmt. Diese geben jedoch keinen Aufschluss über das Verhältnis von abstrakt-generellen Interpretationen zu konkret einzelfallbezogenen Interpretationen, *ders.*, ebd. 162 (dort Fn. 376).

⁸ Die Verpflichtung der Untergерichte, Gesetznormen zur Auslegung den oberen Volksgerichten vorzulegen, ergibt sich dabei aus (der offenbar ungeschriebenen) Regel, dass einzelne Richter nicht selbst zur Auslegung befugt sind. Interessanterweise wird von der Li-

Anfrage entweder selbst oder verweist sie an das OVG. Sie wird im letzteren Fall vom OVG in Form einer konkret-einzelfallbezogenen justiziellen Interpretation (einer so genannten „schriftlichen Antwort“) beantwortet.

III. Abstrakt-generelle justizielle Interpretationen als funktionale Gesetzgebung

Die abstrakt-generelle justizielle Interpretation ist hingegen aus rechtsvergleichender Sicht weniger vertraut. Bei einer funktionalen Betrachtung handelt es sich um Gesetznormen, die zum Zweck der Rechtsvereinheitlichung erlassen werden und mit denen ein gesetzlicher Rahmen ausgefüllt wird.

1. Funktionale Gesetznormen

a) Verbindlichkeit

Dafür, dass abstrakt-generelle justizielle Interpretationen des OVG⁹ funktional als Gesetznormen anzusehen sind, spricht zunächst, dass es sich nicht um eine unverbindliche Auslegung handelt: Sie werden mit abstrakt-generellem Charakter vom OVG erlassen und von den Volksgerichten wie eine Gesetznorm angewendet. Dies zeigt sich nicht zuletzt daran, dass die Volksgerichte verpflichtet sind, justizielle Interpretationen des OVG zu zitieren, wenn sie diese einer Entscheidung zugrunde legen.¹⁰

teratur insoweit eine Parallele zum Preußischen Allgemeinen Landrecht gezogen, das in § 47 der Einleitung eine Vorlagepflicht an die „Gesetzcommission“ vorsah, wenn „der Richter den eigentlichen Sinn des Gesetzes zweifelhaft“ findet. Freilich bemerkt bereits die Literatur, dass es sich in der Praxis auch in China als nicht durchführbar erweist, den Gesetzestext ohne Auslegung anzuwenden. Siehe *Zhenbao Jin*, From a supplementary legislator to a legitimate judicial lawmaker – On the role of the Supreme People’s Court in developing the law in Mainland China, in: Towards a Chinese Civil Code: Comparative and Historical Perspectives, hrsg. von Lei Chen/Cornelis H. van Rhee (2012) 29, 33f.

⁹ Abstrakt-generelle justizielle Interpretationen des OVG ergehen seit dem Erlass der OVG-Bestimmungen 1997 (oben Fn. 3) in Form von „Erläuterungen“ [解释] oder „Bestimmungen“ [规定]. Davor waren die Bezeichnungen nicht einheitlich. So finden sich für justizielle Interpretationen des OVG vor 1997 eine Reihe von anderen Bezeichnungen wie etwa „Ansichten“ [意见] (siehe für ein Beispiel unten III. 3. b) oder „erläuternde Antworten“ [解答]. Siehe *Finder*, Journal of Chinese Law 7 (1993) 145, 166. Eine funktional trennscharfe Abgrenzung zwischen den beiden Formen abstrakt-genereller justizieller Interpretationen („Erläuterungen“ und „Bestimmungen“) ist aber auch nach dem Erlass der OVG-Bestimmungen 1997 und der im Jahr 2007 erfolgten Revision dieser Bestimmungen (oben Fn. 3) kaum möglich; *Jin*, Judicial lawmaker (vorige Fn.) 41.

¹⁰ Siehe die §§ 3 bis 5 der Bestimmungen des OVG zum Zitieren von normierenden Rechtsschriftstücken wie Gesetze und Rechtsnormen in Entscheidungsurkunden [最高人民法院

Die Interpretationen wirken auch *de facto* wie ein Gesetz.¹¹ Sie sind an die unteren Volksgerichte adressiert, entfalten aber darüber hinaus allgemeinverbindliche Wirkung, da der Rechtsverkehr hieraus entnehmen kann, welche Entscheidung ein Volksgericht in einem ihm vorgelegten Fall treffen würde.¹² Letztlich ordnet das OVG selbst an, dass seine justiziellen Interpretationen Rechts- bzw. Gesetzeskraft haben.¹³

b) Verfahren

Außerdem ähneln justizielle Interpretationen nach der Art und Weise ihres Zustandekommens Gesetzesnormen. Das Verfahren zum Entwurf und zum Erlass von justiziellen Interpretationen durch das OVG entspricht einem vereinfachten Gesetzgebungsverfahren.¹⁴

Dies zeigt sich an den im Jahr 1997 eingeführten und in 2007 revidierten Regeln des OVG zur Vereinheitlichung justizieller Interpretationen:¹⁵

(1) *Einleitung des Verfahrens.* – So ist in den Regeln vorgesehen, dass eine (nichtöffentliche) Planung für den Erlass von justiziellen Interpretationen erstellt werden muss. Sieht das OVG also Bedarf für eine Interpretation in einem bestimmten Rechtsgebiet, wird dieses entsprechend in die Planung aufgenommen. Zuständig für die Planung ist das wissenschaftliche Büro des OVG.¹⁶

[院关于裁判文书引用法律、法规等规范性法律文件的规定] vom 26.10.2009, chinesisch-deutsch in: ZChinR 19 (2012) 31 ff. Dort wird den Volksgerichten jeweils für strafrechtliche, zivilrechtliche und verwaltungsrechtliche Entscheidungen vorgegeben, welche Rechtsakte sie in welcher Reihenfolge zu zitieren haben. Neben Gesetzen (für das Verwaltungsrecht: auch Verwaltungsrechtsnormen) und legislativen Interpretationen werden dort justizielle Interpretationen angeführt. Siehe hierzu *Ahl*, ZChinR 19 (2012) 1, 7.

¹¹ Zur Bindungswirkung abstrakt-genereller justizieller Interpretationen und der hierzu in der chinesischen Literatur geführten Diskussion siehe *Ahl*, Justizreformen (Fn. 7) 182 ff.

¹² Dementsprechend berücksichtigen auch chinesische Lehrbücher die justiziellen Interpretationen des OVG bei der Darstellung einzelner Rechtsgebiete. Für das Vertragsrecht und das in einer justiziellen Interpretation normierte Rechtsinstitut der Störung der Geschäftsgrundlage siehe beispielsweise *Shiyuan Han* [韩世远], Vertragsrechtswissenschaft [合同法学] (2010) 190 f.

¹³ § 5 OVG-Bestimmungen 2007. Die Vorschrift lautet: „Vom OVG erlassene justizielle Interpretationen haben Gesetzeswirkung.“ Siehe aber kritisch zu dieser deutschen Übersetzung des chinesischen Begriffs mit „Gesetzeswirkung“ [法律效力] *Simon Werthwein*, Das Persönlichkeitsrecht im Privatrecht der VR China (2009) 15 ff. Werthwein führt mit guten Gründen aus, dass das OVG seinen justiziellen Interpretationen mit der Formulierung in § 6 der Bestimmungen von 2007 nicht die Wirkung von Gesetzen geben wolle. Vielmehr habe das OVG ausschließen wollen, dass andere Organe ebenfalls justizielle Interpretationen „mit rechtlicher Wirkung“ erlassen.

¹⁴ Zum Verfahren des Erlasses von Justizauslegungen siehe auch *Ahl*, Justizreformen (Fn. 7) 176 ff.

¹⁵ Siehe oben Fn. 3.

¹⁶ § 9 OVG-Bestimmungen 2007.

Es ist ferner festgelegt, von wem die Initiative für die Erarbeitung von justiziellen Interpretationen ausgeht. Sie kann vom Rechtsprechungsausschuss oder anderen Abteilungen des OVG selbst, von den Oberen Volksgerichten,¹⁷ von Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses und der Politischen Konsultativkonferenz des Chinesischen Volkes, aber auch von anderen Staatsorganen und sogar von Vereinen und Bürgern ausgehen.¹⁸ Allerdings macht die Formulierung in der betreffenden Vorschrift deutlich, dass nur der Rechtsprechungsausschuss des OVG „fordern“ kann, dass eine justizielle Interpretation erlassen wird; in diesem Fall nimmt das wissenschaftliche Büro des OVG den Entwurf in die Planung auf.¹⁹ Den anderen Akteuren kommt nur das Recht zu, den Erlass vorzuschlagen; ob der Vorschlag zur Vorbereitung eines Entwurfs führt, entscheidet wiederum das wissenschaftliche Büro des OVG.²⁰

Eine Frage, die mit der Einleitung des Verfahrens im Zusammenhang steht, ist, ob es hierfür eines äußeren konkreten Anlasses (eines besonderen Antrags oder eines konkreten Falls) bedarf oder ob ausreichend ist, dass das OVG einen abstrakten Bedarf sieht, es also – wie ein Gesetzgeber – aus eigenem Antrieb tätig werden kann. Nach dem Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage für den Erlass justizieller Interpretationen²¹ scheint insoweit Voraussetzung zu sein, dass dem OVG „Fragen“ (oder „Probleme“) vorliegen, „wie im Rechtsprechungsverfahren Gesetze und Anordnungen konkret anzuwenden sind“.²² Denkbar ist, dass sich Untergerichte nach Verabschiedung eines Gesetzes im Rahmen des „Vorlageverfahrens“ mit zahlreichen Auslegungsfragen an das OVG gewendet haben, so dass das OVG sich dazu entschlossen hat, statt auf die einzelnen Fragen der Untergerichte mit „schriftlichen Antworten“ zu reagieren, eine umfassende abstrakt-generelle Interpretation zu erlassen. Der enge zeitliche Zusammenhang zwischen einigen Interpretationen des OVG und der Verabschiedung des interpretierten Gesetzes und der Umfang der Interpretationen sprechen jedoch eher dafür, dass das OVG den Untergerichten zumindest auch zu Fragen einzelner Paragraphen des betreffenden Gesetzes Hilfestellung bei der Auslegung leiste-

¹⁷ Die Volksgerichte der Grund- und Mittelstufe haben die Möglichkeit, auf dem Dienstweg über die Oberen Volksgerichte dem OVG Vorschläge zu unterbreiten, § 10 Abs. 2 Bestimmungen über die Justizauslegung (2007).

¹⁸ § 10 OVG-Bestimmungen 2007.

¹⁹ § 11 Abs. 1 OVG-Bestimmungen 2007.

²⁰ § 11 Abs. 2 OVG-Bestimmung 2007. Dennoch ist anzuerkennen, dass der Kreis der Vorschlagsberechtigten weiter gezogen ist als derjenige der zur Initiative im Gesetzgebungsverfahren Berechtigten, wodurch nach Ahl der „Gedanke der Massenlinie“ zum Ausdruck kommt, nach dem der Staat eine große Zahl unterschiedlicher Kanäle für die Partizipation an staatlichen Entscheidungen öffnen soll; Ahl, Justizreformen (Fn. 7) 178.

²¹ Siehe oben I.

²² Auch Ahl, Justizreformen (Fn. 7) 170, sieht im Wortlaut der Ermächtigungsgrundlage eine Voraussetzung für ein Tätigwerden des OVG.

te, ohne dass ihm bereits eine entsprechende Anfrage vorlag.²³ Dementsprechend wird davon ausgegangen, dass das OVG in der Praxis auch dann ein Verfahren zum Erlass von Interpretationen einleitet, wenn ihm nicht für jede einzelne Auslegungsregel ein anhängiger Fall vorgelegt worden ist;²⁴ Ahl spricht in diesem Zusammenhang von einer „weiten Auslegung des Anknüpfungserfordernisses“ zwischen dem Erlass einer Interpretation und einem konkreten Problem bei der Rechtsanwendung.²⁵

(2) *Beratung.* – Außerdem ist ein Verfahren zur Beratung und Konsensfindung zwischen den am Erlass beteiligten Stellen innerhalb und außerhalb des OVG vorgesehen.²⁶ So sind die für die jeweiligen Rechtsgebiete zuständigen Kammern²⁷ innerhalb des OVG am Entwurfsverfahren zu beteiligen, wenn eine „Interpretation mit einem umfassenden Charakter“ ein Rechtsgebiet berührt, für das sie zuständig sind.²⁸ Der Entwurf muss ferner den zuständigen Fachausschüssen des Nationalen Volkskongresses (NVK) oder den zuständigen Arbeitsabteilungen seines Ständigen Ausschusses zur Einholung von Ansichten zugeleitet werden. Damit zeigt sich bereits im Entwurfsverfahren eine Beteiligung des Gesetzgebers, die durchaus als Mittel des OVG gewertet werden kann, seinen Interpretationen eine gewisse Legitimation zu verschaffen. Diese Stoßrichtung zeigt sich auch in der dem OVG eingeräumten Befugnis, zu „unmittelbar die Interessen der Volksmassen oder besonders schwierige Probleme betreffenden Interpretationen“ aus der Öffentlichkeit Stellungnahmen einzuholen.²⁹ Von dieser Möglichkeit wurde beispielsweise im Entwurfsverfahren zu einer justiziellen Interpretation zu Klagen im öffentlichen Interesse im Bereich des Umweltschutzes Gebrauch gemacht.³⁰ Das Entwurfsverfahren schließt mit der Prüfung des Ent-

²³ Beispielsweise hat das OVG die 156 Paragraphen der „Allgemeinen Grundsätze des Zivilrechts“ [中华人民共和国民法通则] vom 12.4.1986 bereits am 26.1.1988 mit einer 200 Bestimmungen umfassenden Interpretation ausgelegt. Zu diesem Gesetz und der betreffenden Interpretation siehe unten III. 3. b).

²⁴ Eine Richterin des OVG berichtete gegenüber dem Verfasser (in einer E-Mail vom 5.9.2015), dass das OVG erstens nach Verabschiedung eines Gesetzes eine justizielle Interpretation erlässt, um die „reibunglose Anwendung des Gesetzes zu gewährleisten“. Zweitens werde das OVG auch dann tätig, wenn „neue Fälle“ oder Fälle auftreten, die strittige Fragen betreffen. Auch hier zeigt sich, dass ein Bezug zu konkreten Fällen jedenfalls nicht immer gegeben sein muss.

²⁵ Ahl, Justizreformen (Fn. 7) 171.

²⁶ §§ 16 bis 24 OVG-Bestimmungen 2007.

²⁷ Das OVG besteht aus 13 Kammern: Neben der für die Annahme von Verfahren zuständigen Kammer für die Verfahrenseröffnung [立案庭] existieren fünf Kammern für Strafrecht, vier Kammern für Zivilrecht, sowie jeweils eine Kammer für Umwelt und Ressourcen [环境资源审判庭], für Verwaltungsrecht [行政庭] und für Wiederaufnahmeverfahren [审监庭]. Siehe <<http://www.court.gov.cn/jigou-fayuanbumen.html>>.

²⁸ § 16 OVG-Bestimmungen 2007.

²⁹ § 17 Abs. 2 OVG-Bestimmungen 2007.

³⁰ Der Konsultationsentwurf dieser Interpretation wurde am 1.10.2014 auf der Internetseite des OVG mit dem Hinweis bekannt gemacht, Stellungnahmen zu dem Entwurf inner-

wurfs auf seine formelle und materielle Rechtmäßigkeit durch das wissenschaftliche Büro des OVG sowie einer Überprüfung und Genehmigung durch den geschäftsführenden Vizepräsidenten des Gerichts.³¹

(3) *Verabschiedung und Veröffentlichung.* – Angenommen wird die justizielle Interpretation schließlich nach Beratung im Rechtsprechungsausschuss des OVG; sie wird im Anschluss daran vom geschäftsführenden Vizepräsidenten unterzeichnet.³²

Die Interpretationen werden in der Regel mit der Veröffentlichung in dem „Amtsblatt des OVG“ und der „Volksgerichtszeitung“ wirksam.³³ Wie bei Gesetzen enthalten justizielle Interpretationen regelmäßig auch Übergangsnormen, in denen bestimmt wird, wie mit Sachverhalten zu verfahren ist, die sich ereigneten, bevor die betreffende Interpretation wirksam wurde.³⁴

2. Zweck der Rechtsvereinheitlichung

Mit dem Erlass dieser Gesetzesnormen verfolgt das OVG den Zweck der Rechtsvereinheitlichung. Dafür spricht ein Fehlen zivilprozessualer Vorschriften, die in anderen Rechtsordnungen für eine Einheitlichkeit in der Rechtsanwendung sorgen: durch einen entsprechenden Instanzenzug und vor allem durch die obersten Gerichte, die in Revisionsverfahren Urteile unterer Gerichte wegen falscher Rechtsauslegung und -anwendung aufheben können.³⁵ Ein Instanzenzug, der für Fragen von rechtsgrundsätzlicher Bedeutung eine einheitliche Rechtsanwendung bewirken kann, ist in China jedoch nur schwach ausgeprägt, da innerhalb des vierstufigen Gerichtssystems aus den Volksgerichten der Unter-, Mittel- und Oberstufe sowie dem OVG jeweils nur eine Berufungsinstanz vorgesehen ist.³⁶

halb eines Monats schriftlich oder per E-Mail beim OVG einzureichen (siehe <<http://www.court.gov.cn/hudong-xiangqing-6748.html>>). Am 6.1.2015 wurden dann die „Erläuterungen des OVG zu einigen Fragen der Rechtsanwendung bei der Behandlung von zivilen Umweltklagen im öffentlichen Interesse“ [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], chinesisch-deutsch in: ZChinR 22 (2015) 84 ff., vom OVG erlassen.

³¹ § 22 OVG-Bestimmungen 2007.

³² §§ 23, 24 OVG-Bestimmungen 2007.

³³ § 25 OVG-Bestimmungen 2007.

³⁴ Siehe etwa § 26 der „Erläuterungen des OVG zu Fragen der Rechtsanwendung bei der Behandlung von Streitfällen zu Finanzierungsleasing-Verträgen“ [最高人民法院关于审理融资租赁合同纠纷案件适用法律问题的解释] vom 24.2.2014, chinesisch-deutsch in: ZChinR 22 (2015) 144 ff. Ein weiteres Beispiel (aus dem internationalen Privatrecht) nennt Jürgen Basedow, Das Zeitelement in der richterlichen Rechtsfortbildung, RabelsZ 79 (2015) 237, 241.

³⁵ Diesen Zweck justizieller Interpretationen erkennt auch Jin, Judicial lawmaker (Fn. 8) 36.

³⁶ Vgl. § 175 des „Zivilprozessgesetzes der Volksrepublik China“ [中华人民共和国民事诉讼法] vom 9.4.1991 i. d. F. vom 31.8.2012; chinesisch-deutsch in: ZChinR 19 (2012) 307 ff.:

Dadurch haben Entscheidungen der Oberen Volksgerichte und des OVG kaum Einfluss auf die Rechtsprechung der Gerichte auf der Grund- bzw. der Mittelstufe. Das naheliegende Instrument, dennoch eine Rechtsvereinheitlichung zu erreichen, ist zunächst einmal die bereits eingangs angesprochene konkret-individuelle justizielle Interpretation im Sinne eines „Vorlageverfahrens“ an das OVG. So erscheint es schlüssig, wenn berichtet wird, dass die Rechtsprechung der unteren Volksgerichte nicht mittels formaler Rechtsmittelverfahren angeleitet wird, sondern durch Anweisungen, die Richter regelmäßig bei den übergeordneten Gerichten einholen.³⁷ Wie die statistische Auswertung der justiziellen Interpretationen verdeutlicht hat, ist die praktische Bedeutung der konkret-individuellen justiziellen Interpretationen jedoch zumindest seit 1997 eher gering, während die vergleichsweise große Zahl abstrakt-genereller justizieller Interpretationen deutlich zeigt, mit welchen Mitteln in der Praxis derzeit die einheitliche Auslegung und Anwendung des Rechts gesichert wird.³⁸

3. Ausfüllung eines gesetzlichen Rahmens

Die justiziellen Interpretationen des OVG dienen schließlich zur Ausfüllung eines gesetzlichen Rahmens.

a) Rechtsgrundlage

Schon im Begriff der Interpretation ist angelegt, dass sie Recht ausfüllen, nicht setzen sollen. Insofern dienen sie der Gesetzesauslegung und (in der Terminologie der durch Karl Larenz geprägten deutschen Methodenlehre) der gesetzesimmanenten Rechtsfortbildung.³⁹

Dies wird auch an den Rechtsgrundlagen für justizielle Interpretationen deutlich: So wiederholt sich die bereits im Jahr 1979 formulierte Umschreibung justizieller Interpretationen als „Auslegung zur konkreten Anwendung des Rechts bei der Rechtsprechung“⁴⁰ in den Regeln des OVG zur Vereinheitlichung dieses Rechtsinstituts in den Jahren 1997 und 2007.⁴¹

„Urteile und Verfügungen des Volksgerichts zweiter Instanz sind die Behandlung des Falles abschließende Urteile und Verfügungen.“ Für das Verwaltungsrecht siehe § 88 des „Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China“ [中华人民共和国行政诉讼法] vom 4.4.1989 i. d. F. vom 1.11.2014: „Ein Volksgericht, das einen Berufungsfall behandelt, muss vom Tag des Erhalts der Berufungsschrift an innerhalb von drei Monaten das abschließende Urteil fällen. [...]“

³⁷ *Ahl*, Justizreformen (Fn. 7) 193 f.

³⁸ Siehe oben I.

³⁹ *Karl Larenz*, Methodenlehre der Rechtswissenschaft³ (1995) 187 f.

⁴⁰ Siehe oben I.

⁴¹ § 2 OVG-Bestimmungen 1997; § 2 OVG-Bestimmungen 2007 (siehe oben Fn. 3).

Erst seitdem Anfang 2015 das „Gesetzgebungsgesetz der Volksrepublik China“ revidiert wurde, besteht eine etwas präzisere Rechtsgrundlage für justizielle Interpretationen des OVG.⁴² Mit der Revision des Gesetzes im März 2015 wurde ein neuer § 104 eingefügt, der folgendes bestimmt:⁴³

„§ 104 [Auslegungen des Obersten Volksgerichts und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft]. Vom Obersten Volksgericht und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft erlassene Auslegungen, die zur konkreten Anwendung des Rechts⁴⁴ bei der Rechtsprechung [bzw.] der Arbeit der Staatsanwaltschaft gehören, müssen hauptsächlich auf konkrete gesetzliche Paragraphen gerichtet sein⁴⁵ und mit dem Zweck, den Prinzipien und dem ursprünglichen Willen der Gesetzgebung übereinstimmen.⁴⁶ Ist eine in § 45 Abs. 2 dieses Gesetzes⁴⁷ geregelte Situation betroffen, muss eine Aufforderung zur Gesetzesauslegung oder ein Vorschlag zur Festlegung oder zur Änderung der betreffenden Gesetze dem Ständigen Ausschuss des NVK vorgelegt werden.

Vom Obersten Volksgericht und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft erlassene Auslegungen, die zur konkreten Anwendung des Rechts bei der Rechtsprechung [bzw.] der Arbeit der Staatsanwaltschaft gehören, müssen innerhalb von 30 Tagen seit ihrer Bekanntmachung dem Ständigen Ausschuss des NVK zu den Akten gemeldet werden.

Andere Organe der Rechtsprechung und Staatsanwaltschaft als das Oberste Volksgericht und die Oberste Volksstaatsanwaltschaft dürfen keine Auslegungen zur konkreten Anwendung des Rechts erlassen.“

Auch hier findet sich die Formulierung, dass Interpretationen „der konkreten Anwendung des Rechts bei der Rechtsprechung“ dienen. § 104 Gesetzgebungsgesetz bindet das OVG zusätzlich zu einem gewissen Grad, da justizielle Interpretationen „hauptsächlich auf konkrete gesetzliche Paragraphen gerichtet sein“ und mit dem Zweck, den Prinzipien und dem „ursprünglichen Willen“ der Gesetzgebung übereinstimmen müssen. Im Ge-

⁴² Das im Jahr 2000 verabschiedete Gesetzgebungsgesetz enthielt lediglich eine Neuregelung der legislativen Auslegung durch den Ständigen Ausschuss, machte jedoch keine Aussage zur Justizauslegung durch das OVG. Siehe § 42 Gesetzgebungsgesetz der Volksrepublik China [中华人民共和国立法法] vom 15.3.2000; deutsch mit Quellenangabe in: Chinas Recht, hrsg. von Frank Münzel, 15.3.00/2, <<http://www.chinas-recht.de/000315b.htm>>.

⁴³ Chinesisch-deutsch in: ZChinR 22 (2015) 259 ff.

⁴⁴ Chin. „具体应用法律的解释“.

⁴⁵ Chin. „主要针对具体的法律条文“.

⁴⁶ Chin. „并符合立法的目的、原则和原意“.

⁴⁷ § 45 Gesetzgebungsgesetz i. d. F. 2015 (= § 42 a. F.) ermächtigt den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses zu der Auslegung von Gesetzen und bestimmt in Abs. 2 die Tatbestandsvoraussetzungen, unter denen der Ständige Ausschuss eine solche Auslegung vornimmt, nämlich: (1) wenn es bei Gesetzesbestimmungen erforderlich ist, die konkrete Bedeutung näher festzulegen; (2) wenn nach Erlass des Gesetzes neue Umstände aufgetreten sind, so dass es erforderlich ist, den Geltungsbereich des Gesetzes klarzustellen.

gensatz zum Gesetzgeber darf das OVG also nicht Recht frei nach seinem Willen schaffen.

b) Interpretationen innerhalb des Rahmens

Beispielhaft für eine abstrakt-generelle justizielle Interpretation innerhalb des gesetzlichen Rahmens ist etwa die Regelung der Geschäftsfähigkeit im chinesischen allgemeinen Zivilrecht: Wie das deutsche Recht kennt auch das chinesische Recht die Unterscheidung zwischen beschränkt Geschäftsfähigen und voll Geschäftsfähigen. Das chinesische Zivilrecht bestimmt nun in § 12 der Allgemeinen Grundsätze des Zivilrechts (im Folgenden AGZR) aus dem Jahr 1986,⁴⁸ dass ein beschränkt Geschäftsfähiger Rechtsgeschäfte ohne Zustimmung seines gesetzlichen Vertreters vornehmen kann, die seinem Alter und seiner Intelligenz entsprechen. Zur Beantwortung der Frage, welche Rechtsgeschäfte als dem Alter und der Intelligenz eines beschränkt Geschäftsfähigen entsprechend anzusehen sind, hat das Oberste Volksgericht den Untergewichten in einer Interpretation zu der betreffenden Gesetzesnorm in Ziffer 3 der Ansichten des OVG zu den AGZR aus dem Jahr 1988⁴⁹ eine Reihe von Kriterien an die Hand gegeben: ob die Handlung etwas mit dem Leben des beschränkt Geschäftsfähigen zu tun hat, ob er von seiner Intelligenz her fähig ist, seine Handlung zu begreifen, und ob er die Folgen seiner Handlung vorhersehen kann. Außerdem ist der Wert des Gegenstands des Rechtsgeschäfts zu berücksichtigen.

IV. Zuständigkeitskonflikt zwischen Oberstem Volksgericht und Gesetzgeber

Sind aber die abstrakt-generellen justiziellen Interpretationen als „funktionale Gesetzgebung“ anzusehen, so ergeben sich Zuständigkeitskonflikte zwischen dem OVG und dem Gesetzgeber. Aus formaler Sicht fungiert insoweit als Grenze das Erfordernis, das OVG solle sich darauf beschränken, den gesetzlichen Rahmen auszufüllen und nicht selbst einen neuen rechtlichen Rahmen zu setzen.

⁴⁸ Allgemeine Grundsätze des Zivilrechts der Volksrepublik China [中华人民共和国民法通则] vom 12.4.1986; deutsch mit Quellenangabe in: Chinas Recht, hrsg. von Frank Münzel, 12.4.86/1, <<http://www.chinas-recht.de/zivilrecht.htm>>.

⁴⁹ Ansichten des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Anwendung der Allgemeinen Grundsätze des Zivilrechts der Volksrepublik China (versuchsweise durchgeführt) [最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国民法通则》若干问题的意见(试行)] vom 26.1.1988; deutsch mit Quellenangabe in: Chinas Recht, hrsg. von Frank Münzel, 12.4.86/1, <<http://www.chinas-recht.de/zivilrecht.htm>>.

In der Praxis finden sich freilich auch Beispiele, in denen das OVG seine Kompetenz sehr weit verstanden hat und möglicherweise sogar bestrebt gewesen ist, sich von der Eingrenzung zu lösen: Dies spiegelt sich in der kritischen Diskussion über das Rechtsinstitut der justiziellen Interpretationen wider, die in China im Zusammenhang mit den revidierten Regeln zur Vereinheitlichung justizieller Interpretationen aus dem Jahr 2007 geführt wird (1.). Außerdem finden sich in justiziellen Interpretationen Beispiele dafür, dass das OVG gegen den Willen des ursprünglichen Gesetzgebers handelt und damit Rechtsfortbildung *contra legem* betreibt: Zu nennen ist etwa aus dem Bereich des materiellen Zivilrechts die Einführung des Rechtsinstituts der Störung der Geschäftsgrundlage (2.) und aus dem Zivilprozessrecht die Figur des *forum non conveniens* (3.). Fraglich ist, ob die Neufassung des Gesetzgebungsgesetzes im Jahr 2015 als Lösungsansatz zu dieser Problematik angesehen werden kann (4.).

1. Diskussion in der chinesischen Literatur

Zuständigkeitskonflikte zwischen dem OVG und dem Gesetzgeber werden in der chinesischen Literatur kaum vor dem Hintergrund der Gewaltenteilung diskutiert.⁵⁰ Gleichwohl wird eine kritische Diskussion über das Rechtsinstitut der justiziellen Interpretationen geführt,⁵¹ was angesichts der zumindest bis vor kurzem sehr allgemein gehaltenen Rechtsgrundlagen justizieller Interpretationen (und den unklaren Voraussetzungen für die Einleitung des Verfahrens zum Erlass der Interpretationen) nicht überraschend ist.

Die Kritik entzündet sich nicht zuletzt an den Regeln des OVG zur Vereinheitlichung justizieller Interpretationen aus 2007 (im Folgenden: OVG-Bestimmungen 2007),⁵² mit denen das Gericht selbst versuchte, seine weitreichenden Befugnisse bei der Interpretation von Gesetzen zu legitimieren. Konkret sieht der Wortlaut des betreffenden § 3 der OVG-Bestimmungen 2007 vor, dass das Oberste Volksgericht nicht nur auf der Grundlage von Gesetzen, sondern auch auf der Grundlage des „Geistes der Gesetzgebung“⁵³ und der praktischen Erfordernisse der Rechtsprechung abstrakt-generelle

⁵⁰ Siehe aber *Jin*, Judicial lawmaker (Fn.8) 41f., der in justiziellen Interpretationen ein verfassungswidriges „Verschwimmen“ der Grenze zwischen der Legislative und der Judikative sieht, an anderer Stelle (auf S. 45) aber mit Hinweis auf die sowjetischen Wurzeln die Kompetenz zum Erlass abstrakt-genereller Interpretationen als „not illogical or usurpative“ bezeichnet.

⁵¹ Zu der im Folgenden dargestellten Diskussion siehe *Ahl*, Justizreformen (Fn. 7) 172f. Die in der Literatur genannten Kritikpunkte zusammenfassend *Zeng Wu* [武增 主编], Kommentierung zum Gesetzgebungsgesetz der Volksrepublik China [中华人民共和国立法法解读], hrsg. von dems. (2015) 364.

⁵² Siehe oben Fn. 3.

⁵³ Chin. „立法精神“.

justizielle Interpretationen erlassen kann. Dies wird in der Literatur teilweise als eine Ausdehnung der Kompetenz des OVG zum Erlass von Interpretationen verstanden: Das Gericht habe sich dazu ermächtigt, nach seinem eigenen Verständnis des „Geistes der Gesetzgebung“ justizielle Interpretationen zu erlassen, womit kaum zu vermeiden sei, dass dem „Geist der Gesetzgebung“ im Sinne des ursprünglichen Willens des Gesetzgebers nicht entsprochen werde.⁵⁴ Es sei denkbar, dass das OVG damit rechtfertigen wolle, Gesetzen nach politischen, ökonomischen und anderen Zweckmäßigkeitsgesichtspunkten auch gegen den Wortlaut eine neue autoritative rechtsfortbildende Auslegung zu geben; dann unterliege das Gericht aber nur noch einer „relativen Gesetzesbindung“.⁵⁵ Teilweise gibt es jedoch auch Stimmen in der Literatur, die eine solche extensive Auslegung durch justizielle Interpretationen nicht als problematisch ansehen: Sie erblicken in den OVG-Bestimmungen 2007 eine Selbstermächtigung des OVG.⁵⁶ Hierzu bezieht sich dieser Teil der Literatur ebenfalls auf die OVG-Bestimmungen 2007, deren § 5 die „Gesetzeswirkung“ von justiziellen Interpretationen vorsehe.⁵⁷ Der Erlass der Bestimmungen und die darauf beruhende Praxis der extensiven Auslegung durch justizielle Interpretationen werde von den übrigen Staatsorganen geduldet.⁵⁸ Außerdem argumentiert diese Literaturmeinung, dass die Hauptfunktion der abstrakt-generellen justiziellen Interpretationen die Ausfüllung von Gesetzeslücken sei; dies sei aber rechtsvergleichend eine anerkannte Funktion von Gerichten und ergänze die Funktion des Gesetzgebers, so dass von einem rechtlich unproblematischen „Kooperationsverhältnis“ zwischen dem OVG und dem Gesetzgeber auszugehen sei.⁵⁹

⁵⁴ *Gang Zhao* [赵钢], Neue Entwicklungen und weitere Vervollkommnung der Regelungen über justizielle Interpretationen unseres Landes – Eine vergleichende Analyse der „Bestimmungen von 2007“ und der „Bestimmungen von 1997“ [我国司法解释规则的新发展及其再完善——《07规定》与《97规定》的比较分析], *Moderne Rechtswissenschaft* [现代法学], 2008, Nr. 4, 180, 182.

⁵⁵ *Björn Ahl*, Die Justizauslegung durch das Oberste Volksgericht der VR China – Eine Analyse der neuen Bestimmungen des Jahres 2007, *ZChinR* 14 (2007) 251, 255 f.

⁵⁶ *Zhihang Zheng* [郑智航], Zur Funktion der Herausbildung von Richterrecht des Obersten Volksgerichts – Mit Fokus auf einer Analyse der justiziellen Interpretationen des OVG im Zivilrecht [论最高人民法院裁判规则的形成功能——以最高院民事司法解释为分析对象], *Rechtswissenschaft* [法学], 2013, Nr. 11, 49, 53.

⁵⁷ Siehe oben Fn. 13.

⁵⁸ *Zhenbao Jin* [金振豹], Zur Befugnis des Obersten Volksgerichts, abstrakte justizielle Auslegungen zu erlassen [论最高人民法院的抽象司法解释权], *Untersuchungen zur Rechtsvergleichung* (比较法研究), 2010, Nr. 2, 55, 64.

⁵⁹ *Zheng*, *Rechtswissenschaft* [法学], 2013, Nr. 11, 53.

2. Störung der Geschäftsgrundlage

Kritisch wird in der chinesischen Literatur gleichfalls gesehen, wenn sich das OVG zu weit vom Gesetzestext entfernt, wofür sich eine Reihe von Beispielen anführen ließe.⁶⁰

Dies betrifft etwa die Einführung des Instituts der Störung der Geschäftsgrundlage: Bei der Verabschiedung des Vertragsgesetzes im Jahr 1999⁶¹ hatte sich der Gesetzgeber ausdrücklich gegen die Normierung dieses Rechtsinstituts⁶² entschieden. In Vorentwürfen des Gesetzes waren noch entsprechende Vorschriften enthalten.⁶³ Bei den nachfolgenden Beratungen des Gesetzes kam man jedoch zu der Einsicht, dass für die Einführung der Störung der Geschäftsgrundlage noch Erfahrungen fehlten. Es setzte sich die Ansicht durch, die eine Gefahr sah, dass ansonsten Parteien dieses Rechtsinstitut ausnutzen, um Verträge nicht zu erfüllen; im Fokus des Gesetzgeber stand jedoch gerade die Verankerung des Grundsatzes *pacta sunt servanda*: Man könne in dieser Entwicklungsphase nicht zugleich die Ausnahme von diesem Grundsatz regeln. Falls eine außergewöhnliche Situation vorliege, die zu einem schwerwiegenden Missverhältnis der Interessen der beteiligten Parteien führe, könnte dies anhand der im Vertragsgesetz normierten „Grundsätze der Gerechtigkeit und von Treu und Glauben“⁶⁴ behandelt werden.⁶⁵ Dennoch hat das OVG in 2009 die Störung der Geschäftsgrundlage im Rahmen einer justiziellen Interpretation zum Vertragsrecht eingeführt.⁶⁶ In der betreffenden Interpretation heißt es:

⁶⁰ *Sanbao Zhang* [张三保], Das Problem der rechtlichen Wirkung von justiziellen Interpretationen des OVG – Diskussion der Rechtmäßigkeit von § 5 Fafa (2007) Nr. 12 [最高人民法院司法解释的法律效力问题—论法发[2007]12号第五条的合法性], Zeitschrift der Landwirtschaftlichen Fachhochschule Xinyang [信阳农业高等专科学校学报] 17 (2007) Nr. 9, 35, 36f. Zhang führt Beispiele aus dem Straf- und Verwaltungsrecht an, in denen seiner Ansicht nach Regelungen in justiziellen Interpretationen den gesetzlichen Bestimmungen widersprechen.

⁶¹ Vertragsgesetz der Volksrepublik China [中华人民共和国合同法] vom 15.3.1999; deutsch mit Quellenangabe in: Chinas Recht, hrsg. von *Frank Münzel*, 15.3.99/1, <<http://www.chinas-recht.de/vertrag.htm>>.

⁶² Chin. „情事变更“, wörtlich: „Veränderung der Umstände“.

⁶³ Siehe § 52 des Konsultationsentwurfs vom 14.5.1997, abgedruckt in: Das „Vertragsgesetz der VR China“ und Erläuterung seiner wesentlichen Entwurfsmaterialien [《中华人民共和国合同法》及其重要草稿介绍], hrsg. vom Zivilrechtsbüro des Rechtsordnungsarbeitsausschusses des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses [全国人大常委会法制工作委员会民法室 编著] (2000) 112 ff., und § 77 des Entwurfes vom 20.8.1998, ebd. 172 ff.

⁶⁴ Chin. „公平和诚实信用原则“.

⁶⁵ Siehe den Bericht von *Shengming Wang* [王胜明], Vom Entwurf des Vertragsgesetzes über die Beratungen zur Verabschiedung – Vorstellung des „Vertragsgesetzes der Volksrepublik China“ [从合同法的草案到审议通过 – 《中华人民共和国合同法》介绍], in: Vertragsgesetz der VR China (Fn. 63) 218, 228.

⁶⁶ Siehe § 26 der Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen des „Vertragsgesetzes der Volksrepublik China“ (Teil 2) [最高人民法院关于适用《中华人民共和国合同法》若干问题的解释 (二)] vom 24.4.2009, chinesisch-deutsch in: ZChinR 16 (2009) 288 ff.

„§ 26 [Störung der Geschäftsgrundlage]. Wenn nach der Errichtung des Vertrags aus objektiven Umständen erhebliche Änderungen auftreten, welche die Parteien bei Errichtung des Vertrags nicht vorhersehen konnten, nicht durch höhere Gewalt verursacht wurden und nicht zu den Geschäftsrisiken gehören, so dass die weitere Erfüllung des Vertrags für eine Partei offensichtlich ungerecht ist oder der Zweck des Vertrags nicht verwirklicht werden kann, muss das Volksgericht, wenn die Parteien vor dem Volksgericht fordern, den Vertrag zu ändern oder aufzulösen, gemäß dem Prinzip der Gerechtigkeit und unter Berücksichtigung der tatsächlichen Umstände des Falles bestimmen, ob der Vertrag geändert oder aufgelöst wird.“

Das Beispiel ist auch deswegen so spannend, weil das Rechtsinstitut des Wegfalls der Geschäftsgrundlage in Deutschland durch Rechtsfortbildung in der Zeit der Hyperinflation zwischen den Weltkriegen eingeführt worden ist. Wenn man sich diesen Hintergrund angesichts des Zeitpunktes der Einführung in China bewusst macht, nämlich inmitten der internationalen Finanzkrise nach dem Zusammenbruch von Lehman Brothers in den USA,⁶⁷ ist die Frage nicht fernliegend, ob sich das OVG damals in einer vergleichbaren Situation sah, die auch die weitere Entwicklung Chinas hätte gefährden können.

Gegen die Annahme, das OVG habe gegen den Willen des Gesetzgebers gehandelt, könnte man einwenden, dass das OVG erst zehn Jahre nach Verabschiedung des Vertragsgesetzes tätig geworden ist. Der Grund dafür, dass der Gesetzgeber die Störung der Geschäftsgrundlage nicht normieren wollte, könnte zwischenzeitlich weggefallen sein. Immerhin könnte man argumentieren, dass der Grundsatz *pacta sunt servanda* bereits im Jahr 2009 ausreichend verankert gewesen sei und die Gerichte Erfahrungen gesammelt hätten, um die Ausnahme entsprechend restriktiv zu handhaben.⁶⁸ Dem wird man aber entgegenhalten müssen, dass ein solcher Einwand nachträglich immer möglich wäre und daher Tür und Tor für Spekulationen im Hinblick auf den hypothetischen Willen des Gesetzgebers im jeweiligen Zeitpunkt öffnen würde. Schließlich hätte der Gesetzgeber selbst tätig werden können und müssen.⁶⁹

⁶⁷ Den Zusammenhang mit der Finanzkrise betont auch *Han*, Vertragsrechtswissenschaft (Fn. 12) 190.

⁶⁸ Dementsprechend ordnete das OVG bei der Normierung der Störung der Geschäftsgrundlage an, dass die Untergerichte eine Anwendung „streng zu prüfen“ haben, und verpflichtete sie, Fälle, in denen die Untergerichte das Vorliegen einer Störung der Geschäftsgrundlage bejahen, den Oberen Volksgerichten und „nötigenfalls“ dem OVG vorzulegen. Siehe *Knut Benjamin Piffler*, Das Oberste Volksgericht interpretiert das chinesische Vertragsgesetz im Zeichen der Finanzkrise: Ein Zwischenbericht, ZChinR 16 (2009) 262, 269 f.

⁶⁹ Beispielsweise durch eine Verankerung der Störung der Geschäftsgrundlage in den AGZR, die der Ständige Ausschuss nur wenige Monate nach Erlass der justiziellen Interpretation revidierte. Siehe Abschnitt 1, Ziffer 1 des „Beschlusses des Ständigen Ausschusses des NVK zur Revision eines Teils der Gesetze“ [全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的

3. *Forum non conveniens*

Ein anderes Beispiel für eine Regelung in einer justiziellen Interpretation, bei der sich ebenfalls die Frage stellt, warum der Gesetzgeber nicht selbst tätig geworden ist, lässt sich auch für das Zivilprozessrecht anführen. Hier geht es um die Einführung des Rechtsinstituts des *forum non conveniens*.⁷⁰ Obwohl das Zivilprozessgesetz erst im August 2012 revidiert worden ist, der Gesetzgeber also wiederum eine Gelegenheit hatte, dieses Rechtsinstitut zu normieren, kam es dazu erst in einer justiziellen Interpretation Anfang 2015.⁷¹ Die betreffende Vorschrift lautet:

„§ 532 [*Forum non conveniens*]. Liegen bei Verfahren in Zivilsachen mit Auslandsbezug die folgenden Voraussetzungen alle vor, kann das Volksgericht die Klage des Klägers durch Verfügung zurückweisen und ihm zur Kenntnis bringen, dass er beim geeigneteren ausländischen Gericht Klage erhebt:

- (1) Beklagte bringen vor, dass für das Verfahren ein geeigneteres ausländisches Gericht zuständig sei, oder erheben Einwände gegen die Zuständigkeit;
- (2) die Parteien haben nicht die Zuständigkeit der Gerichte der Volksrepublik China vereinbart;
- (3) das Verfahren unterfällt nicht der ausschließlichen Zuständigkeit der Gerichte der Volksrepublik China;
- (4) das Verfahren berührt nicht Interessen des Staates, der Bürger, der juristischen Personen oder anderer Organisationen der Volksrepublik China;
- (5) wesentliche Tatsachen der Streitigkeit haben sich nicht innerhalb der Volksrepublik China ereignet und auf das Verfahren wird das Recht der Volksrepublik China nicht angewendet, so dass die Volksgerichte bei der Behandlung des Falles erhebliche Schwierigkeiten haben, die Tatsachen und das anwendbare Recht festzustellen; und
- (6) das ausländische Gericht ist für das Verfahren zuständig und für die Behandlung dieses Falles geeigneter.“

Eine vom Vizepräsidenten des Obersten Volksgerichts, Deyong Shen, herausgegebene Kommentierung zu der Interpretation rechtfertigt die Ein-

决定] vom 27.8.2009, abgedruckt in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses [中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报] 2009, Nr. 6, 553, 553.

⁷⁰ Zu diesem aus dem schottischen Recht stammenden Rechtsinstitut und seinem „Siegeszug“ innerhalb und außerhalb der *common law*-Staaten siehe *Dagmar Coester-Waltjen*, Himmel und Hölle: Einige Überlegungen zur internationalen Zuständigkeit, *RabelsZ* 79 (2015) 471 ff.

⁷¹ „Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zur Anwendung des ‚Zivilprozessgesetzes der Volksrepublik China‘“ [最高人民法院关于适用〈中华人民共和国民事诉讼法〉的解释] vom 30.1.2015, abgedruckt in: Amtsblatt des OVG [中华人民共和国最高人民法院公报] 2015, Nr. 5, 3 ff.; deutsche Übersetzung vom Verfasser (unveröffentlicht).

führung dieses Rechtsinstituts⁷² in das chinesische Zivilprozessrecht wie folgt:⁷³ Zunächst heißt es freimütig, dass das Rechtsinstitut des *forum non conveniens* zwar nicht im chinesischen Zivilprozessgesetz, aber im angloamerikanischen Rechtssystem vorgesehen sei. Es habe mehrere Fälle mit Zuständigkeit chinesischer Gerichte gegeben, deren Behandlung jedoch äußerst schwierig gewesen sei⁷⁴ und die nicht Interessen des Staates, der Bürger, der juristischen Personen oder anderer Organisationen der Volksrepublik China berührten. Das OVG habe sich daher entschlossen, den Gerichten für solche Fälle im Sinne einer Unzuständigkeitserklärung „eine Entscheidungsgrundlage zur Verfügung zu stellen“.⁷⁵

Freilich ereigneten sich diese beiden Beispiele einer Rechtsfortbildung *contra legem* vor der Revision des Gesetzgebungsgesetzes. Es wird zu verfolgen sein, ob sich diese Praxis des OVG nach dem 15. März 2015 geändert hat.

4. Neufassung des Gesetzgebungsgesetzes (2015) als „Antwort“ des Gesetzgebers?

Es ist fraglich, ob die neu eingeführte Rechtsgrundlage justizieller Interpretationen des OVG im revidierten Gesetzgebungsgesetz geeignet ist, einen konstruktiven Beitrag zur Lösung dieser Zuständigkeitskonflikte zwischen dem OVG und dem Gesetzgeber zu leisten.

Denn § 104 Abs. 1 Satz 1 Gesetzgebungsgesetz enthält wie die bisherigen Ermächtigungsgrundlagen für den Erlass der justiziellen Interpretationen die Voraussetzung der Anknüpfung an die „konkrete Anwendung des Rechts“. Diese Voraussetzung wird zwar nunmehr weiter eingegrenzt, indem die Vorschrift verlangt, dass die Interpretationen „hauptsächlich auf konkrete gesetzliche Paragraphen gerichtet sein“ und „mit dem Zweck, den

⁷² Chin. „不方便法院原则“, wörtlich: „Prinzip des nicht geeigneten Gerichts“.

⁷³ Deyong Shen [沈德咏 主编], Verständnis und Anwendung der justiziellen Interpretation des OVG zum Zivilprozessgesetz [最高人民法院民事诉讼法司法解释理解与适用], hrsg. von dems. (2015) 1394.

⁷⁴ Einen Überblick über die bisherige chinesische Rechtsprechung zum *forum non conveniens* gibt Guangjian Tu, Forum Non Conveniens in the People's Republic of China, Chinese Journal of International Law 11 (2012) 341, 346 ff. Tu geht hierin auch auf eine „Mitteilung des OVG zur Verteilung des ‚Protokolls der zweiten landesweiten Arbeitssitzung zur Rechtsprechung zum Handels- und Seerecht mit Auslandsbezug‘“ [最高人民法院关于印发《第二次全国涉外商事海事审判工作会议纪要》的通知] ein, die das Gericht am 26.12.2005 als Fafa [2005] Nr. 26 [法发(2005)26号] bekannt gemacht hatte. In dieser (nicht bindenden Mitteilung) waren bereits die nun in § 532 der justiziellen Interpretation vom 15.3.2015 normierten Voraussetzungen festgelegt, unter denen chinesische Gerichte eine eigentlich gegebene internationale Zuständigkeit mit der Lehre vom *forum non conveniens* verneinen können. Siehe zusammenfassend hierzu auch Coester-Waltjen, RabelsZ 79 (2015) 471, 492 f.

⁷⁵ Chin. „[...]为适当时适用之提供裁判依据“.

Prinzipien und dem ursprünglichen Willen der Gesetzgebung übereinstimmen“ müssen. Soweit hierzu bislang Äußerungen aus der Literatur vorliegen, soll mit der ersteren Formulierung zukünftig unterbunden werden, dass das OVG seine Interpretationen in der äußeren Gestalt von Gesetzen erlässt; Interpretationen dürften nicht „zur Gesetzgebung werden“.⁷⁶ Unzulässig sei etwa die Neuregelung bereits „klarer Bestimmungen“ in Gesetzen. Leider versäumt es die Literatur, dazu Stellung zu nehmen, unter welchen Umständen Ausnahmen von dieser Vorgabe des § 104 Abs. 1 Satz 1 Gesetzgebungsgesetz bestehen, die doch das Wort „hauptsächlich“ in der Formulierung zulässt. Im Hinblick auf die weiteren Vorgaben (Übereinstimmung mit dem Zweck, den Prinzipien und dem ursprünglichen Willen der Gesetzgebung) bleibt die Literatur bislang ebenfalls eher vage: Gegen die Verfassung verstoßende und bestehenden Gesetzen widersprechende Interpretationen seien unzulässig.⁷⁷ Sehr weitreichend erscheint hingegen, wenn die Literatur auch „erweiternde oder einschränkende Interpretationen“ für unzulässig hält.⁷⁸

Neue Fragen wirft außerdem § 104 Abs. 1 Satz 2 Gesetzgebungsgesetz auf: Dort wird verlangt, dass eine Aufforderung zur Gesetzesauslegung oder ein Vorschlag zur Festlegung oder zur Änderung der betreffenden Gesetze dem Ständigen Ausschuss des NVK vorgelegt werden muss, wenn „eine in § 45 Abs. 2⁷⁹ geregelte Situation betroffen ist“. Es wird daher eine Abgrenzung der Voraussetzungen zum Erlass einer justiziellen Interpretation von der Befugnis des Ständigen Ausschusses des NVK zum Erlass von legislativen Interpretationen erforderlich sein. Denn für die Fälle, in denen § 45 Abs. 2 eine Kompetenz des Ständigen Ausschusses vorsieht, scheint diese Vorschrift eine Auslegungskompetenz des OVG auszuschließen.⁸⁰ Das OVG ist dann verpflichtet, den Gesetzgeber aufzufordern, eine Interpretation zu erlassen, oder ihm einen Vorschlag zur Festlegung oder zur Änderung der betreffenden Interpretation vorzulegen. Fraglich ist indes, wie eine Abgrenzung angesichts der vagen Regelung des § 45 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz vorzunehmen ist. Vergleichsweise einfach erscheint noch die Abgrenzung zu der in Ziffer 2 genannten Ermächtigung für eine legislative Interpretation, die gegeben ist, „wenn nach Erlass des Gesetzes neue Umstände aufgetreten sind, so dass es erforderlich ist, den Geltungsbereich des Gesetzes

⁷⁶ Wu, Kommentierung zum Gesetzgebungsgesetz der VR China (Fn. 51) 364. In diesem Sinn auch *Ming'an Jiang* [姜明安], Verbesserung und Vervollständigung des Gesetzgebungssystems – Die sieben Highlights im Gesetzgebungsgesetz [改进和完善立法体制 《立法法》呈现七大亮点], Reform der Verwaltung [行政管理改革] (2015) Nr. 4, 23, 27.

⁷⁷ Wu, Kommentierung zum Gesetzgebungsgesetz der VR China (Fn. 51) 365.

⁷⁸ Wu, Kommentierung zum Gesetzgebungsgesetz der VR China (Fn. 51) 365.

⁷⁹ Zur Regelung des § 45 Gesetzgebungsgesetz siehe Fn. 47.

⁸⁰ In diesem Sinn Wu, Kommentierung zum Gesetzgebungsgesetz der VR China (Fn. 51) 365.

klarzustellen“. Eindeutig unzulässig wäre also etwa eine justizielle Interpretation im Strafrecht, die zu einer über den Gesetzeswortlaut hinausgehenden Strafbarkeit – also zu einem Verstoß gegen den Grundsatz *nulla poena sine lege* – führt.⁸¹

Schwieriger ist die Abgrenzung zu Ziffer 1 des § 45 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz: Demnach erlässt der Ständige Ausschuss eine legislative Interpretation, „wenn es bei Gesetzesbestimmungen erforderlich ist, die konkrete Bedeutung näher festzulegen“. Nahezu bei jeder Auslegung von Gesetzesbestimmungen ist es jedoch in der Gerichtspraxis erforderlich, ihre Bedeutung „näher festzulegen“. Nimmt man den Wortlaut des § 104 Abs. 1 Satz 2 i. V. m. § 45 Abs. 2 Ziffer 1 Gesetzgebungsgesetz ernst, wäre der Erlass abstrakt-genereller Interpretationen des OVG damit zunächst weitgehend unzulässig.⁸² Man käme dementsprechend zu einer „Vorlagepflicht“ des OVG an den Ständigen Ausschuss. Denkbar ist dann freilich, dass der Ständige Ausschuss, nachdem das OVG ihn zum Erlass einer Interpretation aufgefordert hat, den Erlass einer solchen auch ablehnt und das OVG damit beauftragt, selbst eine Interpretation zu erarbeiten.

V. Wie lässt sich die hohe praktische Bedeutung des Rechtsinstituts der höchstrichterlichen Interpretation erklären?

Es fragt sich schließlich, wie sich die hohe praktische Bedeutung des Rechtsinstituts der höchstrichterlichen Interpretation erklären lässt. Warum hat das OVG mit seinen justiziellen Interpretationen die Aufgabe übernommen, den gesetzlichen Rahmen mit Gesetzenormen auszufüllen, um eine Rechtsvereinheitlichung zu erreichen?

Aus rechtsvergleichender Sicht liegt es nahe, die besondere Bedeutung der justiziellen Interpretation darauf zurückzuführen, dass in China die Kombination aus einem autoritären politischen Regime, das keine Gewaltenteilung kennt, und einem wirtschaftlichen Aufschwung besteht.

⁸¹ Dieser Grundsatz gilt als das „Gesetzlichkeitsprinzip“ auch im chinesischen Strafrecht; dies allerdings erst seit der Revision des Strafgesetzes der Volksrepublik China [中华人民共和国刑法] im Jahr 1997. Das bis dahin seit 1979 geltende Strafgesetz sah in seinem § 79 das „Analogieprinzip“ vor: Nach dieser Bestimmung konnten chinesische Gerichte eine Straftat, die nicht ausdrücklich im besonderen Teil des Strafgesetzes geregelt war, analog mit der Strafe belegen, die in der vom Tatbestand her ähnlichsten ausdrücklichen Norm des besonderen Teils vorgesehen ist. Zu der Neuerung im Strafgesetz 1997 (mit einer deutschen Übersetzung des Strafgesetzes) siehe *Michael Strupp*, Das neue Strafgesetzbuch der Volksrepublik China (1998) 16f. Zum „Analogieprinzip“ nach dem alten chinesischen Strafrecht siehe *Antje Wittich*, Zur Analogie im chinesischen Strafrecht, Jahrbuch für Ostrecht 31 (1990) 437ff.

⁸² So auch *Björn Ahl*, Zur Revision des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China, ZChinR 22 (2015) 241, 250. Ahl merkt an, dass „kaum mehr Raum für die Rechtsfortbildung“ bliebe.

1. Abweichendes Verständnis hinsichtlich der Justiz

Rechtsfortbildung durch die Gerichte ist in Deutschland und anderen westlichen Rechtsstaaten auch immer vor dem Hintergrund der Lehre von der Gewaltenteilung, der Unabhängigkeit der Justiz, und der Bindung der Justiz an Gesetz und Recht zu sehen.

Dieses westliche Grundverständnis von der Institution der Justiz besteht nicht notwendigerweise in einem Staat, der sich wie die Volksrepublik China nach wie vor als „sozialistischer Rechtsstaat“⁸³ begreift: Hier kann nicht davon ausgegangen werden, dass Spannungen der richterlichen Rechtsfortbildung mit den Prinzipien der Gewaltenteilung und der Bindung der Gerichte an Gesetz und Recht, die im Rechtsstaat nach westlichem Verständnis naturgemäß bestehen,⁸⁴ in der Volksrepublik China denselben Stellenwert haben. Die Rechtspflege in sozialistischen Staaten ist – zumindest aus ideologischer Sicht – vielmehr dadurch geprägt, dass der Richter seine gesamte Tätigkeit in den Dienst der von der Kommunistischen Partei vorgegebenen politischen Ziele zu stellen hat und sich gegenüber der Partei einer ständigen Kontrolle, Aufsicht und Rechenschaftspflicht unterwirft.⁸⁵ Bei einem solchen Verständnis kann die Justiz dort nicht den Status einer unabhängigen dritten Gewalt haben.⁸⁶ Das grundlegende Organisationsmoment der chinesischen Verfassung geht vielmehr vom Grundsatz der Gewaltenkonzentration aus, nach dem die Staatsfunktionen zwar auf verschiedene Organe aufgeteilt sind, aber keine formale Gewaltenverschränkung und gegenseitige Kontrolle der obersten Staatsorgane vorgesehen ist.⁸⁷

Die Frage der Bindung der Gerichte an die Gesetze, in ihrer Funktion als konkretisierender Normsetzer, besteht auch in China, wie die soeben dar-

⁸³ Chin. „社会主义法治国家“. Siehe Art. 5 der Verfassung der Volksrepublik China [中华人民共和国宪法] vom 4.12.1982 i. d. F. vom 14.3.2004; chinesisch-englisch in: CCH China Laws for Foreign Business, Business Regulations, hrsg. von CCH Asia Pacific, Bd. I–V (1985 ff.) Paragraph 4–4–500. Zum Begriff und zum Konzept des „sozialistischen Rechtsstaats“ siehe Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China (1982–2002) (2003) 35 ff.

⁸⁴ Basedow, RabelsZ 79 (2015) 237, 239.

⁸⁵ Knut Benjamin Pissler, Sozialistisches Recht, in: Handwörterbuch des Europäischen Privatrechts, hrsg. von Jürgen Basedow/Klaus J. Hopt/Reinhard Zimmermann (2009) 1421, 1422.

⁸⁶ Art. 126 der chinesischen Verfassung bestimmt zwar, dass „die Volksgerichte“ gemäß den gesetzlichen Bestimmungen „unabhängig die Rechtsprechungsbefugnisse ausüben“ [独立行使审判权]. Dies bedeutet jedoch nicht, dass der einzelne Richter in seiner Entscheidung unabhängig ist. Vielmehr wird der Einfluss der Kommunistischen Partei auf die Gerichte innergerichtlich durch den „Rechtsprechungsausschuss“ und die „Parteigruppe“ sichergestellt. Siehe Ahl, Justizreformen (Fn. 7) 57 f. und (zur internen Organisation der Volksgerichte) 131 ff.

⁸⁷ Ahl, Justizreformen (Fn. 7) 36; Sebastian Heilmann, Das politische System der Volksrepublik China (2004) 133 f.

gestellte Diskussion zeigt.⁸⁸ Es handelt sich hierbei aber nicht um die „klassische“ Frage der Gesetzesbindung der Justiz, sondern vielmehr um die Frage, ob der Normsetzer sich noch im Bereich der Ermächtigungsgrundlage befindet, was aus rechtsvergleichend-deutscher Sicht eher im Staatsorganisations- und Verwaltungsrecht diskutiert wird (etwa bei Rechtsverordnungen).

Bei einem solchen Verständnis, das den Gegensatz von Justiz, Parlament und Verwaltung eher als gering ansieht, ist es dann eine pragmatische Frage, welcher Institution man die Aufgabe überträgt, den rechtlichen Rahmen, der von dem Normgeber gesetzt worden ist, durch konkretisierende Rechtsnormen zu ergänzen. Für die Gerichte als Normsetzer spricht insoweit ihre praktische Erfahrung. Ahl schreibt die Herkunft justizieller Interpretationen dementsprechend „primär leninistischen Organisationsprinzipien des Parteistaats“ zu, die um eine zentrale Steuerung der Rechtsanwendung bemüht sind.⁸⁹

Es ist daher durchaus folgerichtig, dass die justizielle Interpretation nicht nur in China existiert, sondern auch sonst im sozialistischen Rechtskreis⁹⁰ durchaus verbreitet war: So gab es auch in der DDR (und in der Sowjetunion) abstrakt-generelle Richtlinien des Obersten Gerichts.⁹¹ Es handelt sich also bei den justiziellen Interpretationen des OVG nicht um eine „chinesische Besonderheit“ oder um ein aus der eigenen Rechtstradition entwickeltes Rechtsinstitut, wie in der chinesischen Literatur vereinzelt zu lesen ist.⁹²

⁸⁸ Siehe allgemein zur Bindung der Gerichte an Gesetz und Recht in China Ahl, Justizreformen (Fn. 7) 34f. Ahl stellt fest, dass diese Bindung seit dem Ausrufen der Politik der „Reform und Öffnung“ im Jahr 1978 aufgewertet wurde. Andererseits würden Gerichte als Bestandteile der Lokalregierungen der entsprechenden Verwaltungsebene verstanden, die durch die Kontrolle von Richterernennungen und die Entscheidungshoheit über die Finanzen der Gerichte einen intensiven Einfluss über die Justiz ausüben. Insbesondere seit 2008 seien außerdem eine Rückkehr zu Entscheidungen auf der Grundlage „politischer Richtlinien“ und eine Entformalisierung von Gerichtsverfahren zu beobachten, die einer Rechtsbindung der Richter entgegenwirkten.

⁸⁹ Ahl, Justizreformen (Fn. 7) 49.

⁹⁰ Zu Stilelementen des sozialistischen Rechts in der Volksrepublik China siehe Pfeiffer, Sozialistisches Recht (Fn. 85) 1423.

⁹¹ Siehe Kurt Wünsche (als Leiter eines Autorenkollektivs), Grundlagen der Rechtspflege² (1986) 101–104; Dietrich Müller-Römer, Zur Rechtsnatur der Richtlinien des Obersten Gerichts der DDR, Recht in Ost und West 12 (1968) 151.

⁹² Shibing Cao [曹士兵], Rechtsstellung von Urteilen und justiziellen Interpretationen des Obersten Volksgerichts [最高人民法院裁判、司法解释的法律地位], Chinesische Rechtswissenschaft [中国法学] 2006, Nr. 3, 175, 175.

2. Erhöhtes Normierungsbedürfnis infolge des Wirtschaftsaufschwungs

Freilich ist der Siegeszug der justiziellen Interpretation in China offenbar in keinem anderen sozialistischen Staat aufgetreten: So nennt eine Untersuchung der Richtlinien in der DDR in einem Zeitraum von 15 Jahren (1953 bis 1967) den Erlass von nur 24 Richtlinien.⁹³ Wie die statistische Auswertung gezeigt hat, hat das OVG in China hingegen in 18 Jahren (1997 bis 2014) 274 abstrakt-generelle justizielle Interpretationen erlassen.⁹⁴

Diese unterschiedliche Bedeutung mag zum einen damit zu erklären sein, dass in der Volksrepublik China wegen der Größe des Landes und der Bevölkerung mehr Fälle durch die Gerichte zu bewältigen sind⁹⁵ und sich dadurch ein größerer Anwendungsbereich für dieses Rechtsinstitut ergibt.

Vor allem aber dürfte die wirtschaftliche Entwicklung in den vergangenen 30 Jahren in China entscheidend dazu beigetragen haben, dass die justiziellen Interpretationen in so hoher Zahl erlassen worden sind.⁹⁶ In einer Gesellschaft, in der infolge eines wirtschaftlichen Wachstums plötzlich Wohlstand entsteht, besteht ein neuer Anwendungsbereich für zivilrechtliche Streitigkeiten, der detailliertere Regeln erfordert als in dem vorherigen Zustand. Dem entspricht es, dass vor der Einführung der Politik der „Reform und Öffnung“ im Jahr 1978 justizielle Interpretationen in der Praxis nur wenig relevant waren.⁹⁷

Dieser erhöhte Normierungsbedarf hätte theoretisch auch durch andere Rechtsetzungsinstitutionen als die Justiz gedeckt werden können. Vor diesem Hintergrund ist es durchaus konsequent, dass die chinesische Verfassung nicht nur dem OVG die Möglichkeit einräumte, abstrakt-generelle justiziel-

⁹³ Müller-Römer, *Recht in Ost und West* 12 (1968) 151, 153 (zu einer statistischen Auswertung nach Jahren dort in Fn. 25).

⁹⁴ Siehe oben I.

⁹⁵ Die Zahl der von den Volksgerichten angenommenen Fälle in zivilrechtlichen Streitigkeiten ist in den vergangenen zehn Jahren kontinuierlich angestiegen und belief sich in 2012 auf 7,32 Mio. Fälle, *Law Yearbook of China* [中国法律年鉴] 2013, 1211.

⁹⁶ So für China auch *Ahl*, *Justizreformen* (Fn. 7) 49. *Ahl* führt die Rolle des „OVG als aktiver Parallelgesetzgeber“ unter anderem darauf zurück, dass der rasante Wandel wirtschaftlicher, gesellschaftlicher und rechtlicher Strukturen einen schnellen und flexiblen Mechanismus der Anpassung relativ starrer gesetzlicher Vorgaben notwendig mache.

⁹⁷ *Ahl*, *Justizreformen* (Fn. 7) 191 (dort in Fn. 499) nennt als erste justizielle Interpretation, die nicht nur den Inhalt einzelner Paragraphen erläutert, sondern sich auf einen gesamten Gesetzestext bezieht oder über diesen sogar hinausgeht, eine Interpretation (zur Wirtschaftskriminalität) aus dem Jahr 1985. Einige „instructions“ und „opinions“ des OVG aus der Zeit vor der Kulturrevolution erwähnt *Xiaohong Kong*, *Legal Interpretation in China*, *Connecticut Journal of International Law* 6 (1991) 491, 493. Siehe auch *Nanping Liu*, *Opinions of the Supreme People's Court: Judicial Interpretation in China* (1997) 4 (*Liu* merkt an, dass es unmöglich sei, „opinions“ des OVG vor 1985 zu untersuchen, da es an entsprechenden Informationen mangle), und *Jin*, *Judicial lawmaker* (Fn. 8) 46f. (*Jin* stellt fest, dass das OVG seit 1988 justizielle Interpretationen „on a regular basis“ erlässt).

le Interpretationen zu schaffen, sondern auch entsprechende Ermächtigungsgrundlagen für andere Organe enthält, um konkurrierende (legislative) Interpretationen zu schaffen: Im Zivilrecht ist dies der Ständige Ausschuss des NVK. In der Praxis haben diese Interpretationen durch den Gesetzgeber jedoch, mit Ausnahme der Auslegungen des *Basic Law* von Hongkong,⁹⁸ bisher kaum eine Rolle gespielt.⁹⁹

Vielmehr hat sich die Wirklichkeit längst darauf eingerichtet, dass die Rechtsetzung durch die Judikative erfolgt. Dies zeigt bereits die Verteilung der Ressourcen und die Expertise für die Ausfüllung des gesetzlichen Rahmens: Die Mitglieder des Ständigen Ausschusses, der zu einem Erlass legislativer Interpretationen ermächtigt ist, haben selbst nur zu einem geringen Teil juristische Kenntnisse und keinen Mitarbeiterstab, der ihnen diese Kenntnisse vermitteln könnte.¹⁰⁰ Außerdem tagt der Ständige Ausschuss, dem auch ein Großteil der Gesetzgebungstätigkeit zukommt, nur etwa alle zwei Monate.¹⁰¹ Das OVG ist hingegen in seinen 13 Kammern mit 234 Richtern besetzt, die zu den Spitzenjuristen des Landes gehören.¹⁰² So sitzen etwa im am Entwurfsverfahren beteiligten wissenschaftlichen Büro des OVG zum Teil sehr renommierte Professoren.¹⁰³ Die rechtswissenschaftlich und rechtsvergleichend anspruchsvollen Vorarbeiten an Entwürfen justizieller Interpretationen sind durch Publikationen gut belegt,¹⁰⁴ die typischerweise von einem der Vizepräsidenten des OVG herausgegeben werden, wie

⁹⁸ Eingehend hierzu *Björn Ahl*, Justizielle und legislative Auslegung des *Basic Law* von Hongkong, *ZaöRV* 60 (2000) 511–526.

⁹⁹ Einzelne Paragraphen wurden allerdings durch legislative Interpretationen ausgelegt: Beispielsweise hat der Ständige Ausschuss am 1.11.2014 eine Interpretation zum Namensbestimmungsrecht in § 99 Abs. 1 der AGZR und § 22 des Ehegesetzes verabschiedet. Siehe Interpretation des Ständigen Ausschusses des NVK zu § 99 Abs. 1 der AGZR und § 22 des „Ehegesetzes der Volksrepublik China“ [全国人大常委会关于《中华人民共和国民事诉讼法通则》第九十九条第一款、《中华人民共和国婚姻法》第二十二条的解释], abgedruckt in: Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des NVK [中华人民共和国全国人民代表大会常务委员会公报] 2014, Nr. 6, 713.

¹⁰⁰ *Ahl*, Justizreformen (Fn. 7) 48 beobachtet einen „Mangel an juristischer Expertise der Gesetzgebungsorgane“.

¹⁰¹ *Heilmann*, Das politische System (Fn. 87) 135.

¹⁰² Eine Liste der Namen der Richter findet sich in der in Fn. 27 angegebenen Quelle.

¹⁰³ Ein Mitglied des wissenschaftlichen Büros ist beispielsweise Xianzhong Sun [孙宪忠], Direktor der Forschungsbüros für Zivilrecht des Rechtsinstituts der Chinesischen Akademie für Sozialwissenschaften [中国社会科学院法学研究所民法研究室主任]. Seine Arbeiten sind auch in Deutschland publiziert worden. Siehe etwa *Xianzhong Sun*, Die Rezeption der westlichen Zivilrechtswissenschaft und ihre Auswirkung im modernen China, *RabelsZ* 71 (2006) 664.

¹⁰⁴ Dies zeigt sich beispielsweise an der Kommentierung zur justiziellen Interpretation des OVG über Finanzierungsleasing, in der nicht nur nationale Gesetzgebung, Modellgesetze, Rechtsprechung und Lehrmeinungen verschiedener Staaten ausgewertet werden, sondern auch auf das internationale Einheitsrecht in diesem Rechtsbereich als Vorbild eingegangen wird. Siehe *Knut Benjamin Piffler*, Finanzierungsleasingverträge in China: Eine Kommentierung im Spiegel der jüngsten Interpretation des Obersten Volksgerichts, *ZChinR* 22 (2015) 115, 116.

etwa die bereits erwähnte Kommentierung zur Interpretation des Zivilprozessgesetzes.¹⁰⁵ Als Autoren dieser Publikationen, die als offizielle Kommentierungen der justiziellen Interpretationen gelten können, fungiert eine Vielzahl von Richtern des OVG.¹⁰⁶

VI. Zusammenfassung und Schluss

Justizielle Interpretationen des Obersten Volksgerichts haben sich zunächst auf Grund einer unbestimmten Ermächtigungsgrundlage als Wildwuchs entwickelt. Wie in anderen Bereichen der chinesischen Gesetzgebung zu beobachten, verfolgte man insoweit in der Zeit von 1979 bis 1997 einen Ansatz, der als Methode von „Versuch und Irrtum“ charakterisiert werden kann. Es ist insoweit bezeichnend, dass die Ansichten des OVG zu den AGZR aus dem Jahr 1988 bereits seit 27 Jahren gelten, aber in ihrem Titel noch als „versuchsweise durchgeführt“ bezeichnet werden.¹⁰⁷ Im Jahr 1997 hat das OVG einheitliche Kategorien der justiziellen Interpretation sowie vereinheitlichte Verfahrens- und Veröffentlichungsvorschriften eingeführt. Im zeitlichen Zusammenhang mit dieser Vereinheitlichung ging die Bedeutung der konkret-einzelfallbezogenen Interpretationen zurück und die Zahl der abstrakt-generellen Interpretationen nahm zu. Dies erscheint auch aus Effizienzgründen schlüssig, da die Untergerichte abstrakt-generelle Interpretationen naturgemäß viel häufiger im Einzelfall anwenden können. Zusätzlich verstärkt wird die Bedeutung dadurch, dass das chinesische Prozessrecht keinen weiteren Weg vorsieht, um auf prozessua-lem Weg die Rechtsvereinheitlichung zu gewährleisten.

Allerdings ergab sich mit dieser Entwicklung das Problem, die weitreichenden Befugnisse des OVG bei der Interpretation von Gesetzen zu legitimieren. Dies geschah im Jahr 2007 durch eine Selbstermächtigung des OVG, Gesetze auf der Grundlage des „Geistes der Gesetzgebung“ auszulegen.

In der Folge kam es zu Zuständigkeitskonflikten zwischen dem OVG und dem Gesetzgeber, die nicht als ein „klassisches“ Problem der Gewaltenteilung oder der Gesetzesbindung der Justiz, sondern als eine Frage aufgefasst werden können, ob sich das OVG bei seiner quasi-legislativen Tätigkeit noch im Bereich der Ermächtigungsgrundlage befindet; eine Diskussion

¹⁰⁵ Siehe oben Fn. 73 und begleitender Text.

¹⁰⁶ Die Kommentierung zur justiziellen Interpretation des OVG über Finanzierungsleasing wurde beispielsweise unter der Leitung der zweiten Zivilkammer des OVG verfasst. Als Herausgeber fungiert einer der Vizepräsidenten des OVG, die Autoren sind teilweise Richter der zweiten Zivilkammer. Siehe: Verständnis und Anwendung der justiziellen Interpretation des Obersten Volksgerichts zu Finanzierungsleasing-Verträgen [最高人民法院关于融资租赁合同纠纷司法解释理解与适用], hrsg. von Xiaoming Xi [奚晓明 主编] (2014) 481.

¹⁰⁷ Siehe oben Fn. 49.

mithin, die man in Deutschland eher im Staatsorganisations- und Verwaltungsrecht verorten würde. Exemplarisch für Überschreitungen der Ermächtigungsgrundlage konnten die Einführung des Rechtsinstituts der Störung der Geschäftsgrundlage im Jahr 2009 und des *forum non conveniens* in jüngster Zeit angeführt werden. Die Problematik der Zuständigkeitskonflikte wird dabei durchaus auch von der chinesischen Literatur gesehen.

Der Gesetzgeber reagierte Anfang 2015, indem er eine präzise Rechtsgrundlage für justizielle Interpretationen des OVG schuf, in der die Voraussetzungen für deren Erlass weiter eingegrenzt werden.¹⁰⁸ Allerdings lässt auch diese Vorschrift dem OVG eine Hintertür offen und führt darüber hinaus zu neuen Fragen der Abgrenzung der legislativen Interpretation (durch den Ständigen Ausschuss des NVG) und der justiziellen Interpretation durch das OVG.

Die besondere Bedeutung der justiziellen Interpretation ist darauf zurückzuführen, dass in China die Kombination aus einem autoritären politischen Regime, das keine Gewaltenteilung kennt, und einem wirtschaftlichen Aufschwung besteht: Mit den Interpretationen hat das OVG ein flexibles Instrument in der Hand, um auf den rasanten Wandel zu reagieren, den wirtschaftliche, gesellschaftliche und rechtliche Strukturen in den vergangenen 35 Jahren erfahren haben. Zugleich hat das Rechtsinstitut der abstrakt-generellen justiziellen Interpretation eine Tradition im (ehemaligen¹⁰⁹) sozialistischen Rechtskreis, ist diesem jedoch im Hinblick auf die Bedeutung, die diese Interpretationen in China haben, entwachsen.

Schließlich kann festgehalten werden, dass die Gesetzgebungsfunktion des OVG aus Sicht der Parteiführung unproblematisch ist, da das Gericht wie andere Staatsorgane ihrer Führung unterliegt und es über die bessere Sachkompetenz verfügt, um zügig das Recht weiterzuentwickeln. Es ist nicht zu verkennen, dass sich das OVG diese Machtposition im eigenen institutionellen Interesse zunutze macht, um seine eigene Position und die der Justiz insgesamt gegenüber anderen Organen des Parteistaats zu stärken. Es ist jedoch zu erwarten, dass Konflikte mit dem Gesetzgeber, also insbesondere mit dem NVK, weiterhin zugunsten des OVG entschieden werden, solange das OVG über die bessere Sachkompetenz verfügt und es den Kerninteressen des Parteistaats nutzt.

¹⁰⁸ So auch *Ahl*, ZChinR 22 (2015) 241, 247 ff. Laut *Ahl* reagierte der Gesetzgeber mit der neuen Regelung des Gesetzgebungsgesetzes auf die Kritik, die in der extensiven Auslegungspraxis des OVG einen Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz des NVK und seines Ständigen Ausschusses sieht.

¹⁰⁹ Die Frage, ob der sozialistische Rechtskreis mit dem Zusammenbruch des Kommunismus am Ende der 1980er Jahre verschwunden ist, wird in jüngster Zeit gerade im Hinblick auf das Recht der Volksrepublik China wieder gestellt. Siehe *William Partlett/Eric C. Ip*, *Is Socialist Law Really Dead?*, N.Y.U.J.Int'l Law & Pol. (im Erscheinen); siehe auch <<http://ssrn.com/abstract=2660098>>.

Summary

THE ROLE OF THE SUPREME PEOPLE'S COURT IN LAW-MAKING BY MEANS OF JUDICIAL INTERPRETATIONS IN THE PEOPLE'S REPUBLIC OF CHINA

From a comparative perspective, judicial interpretations issued by the Chinese Supreme People's Court (SPC) represent a form of law-making that is characterized by several exceptional elements and particularities. Chinese legislation established the legal device of judicial interpretations in the 1979 Organizational Law of the People's Courts, but they are only vaguely described as "an interpretation of questions on how to specifically apply laws and orders in adjudication proceedings". In a first phase, the SPC was inconsistent in how it used this authorisation to interpret laws. This phase ended with the SPC's issuance of rules in 1997 introducing separate categories and unifying the procedure and promulgation of judicial interpretations. According to a functional approach, there are two categories of judicial interpretations in China: concrete-individual judicial interpretations, in which the SPC is issuing a reply to requests from lower-level courts in a specific case, and abstract-general judicial interpretations, which contain rules for general application. After 1997 the number of abstract-general judicial interpretations quickly surpassed the number of concrete-individual judicial interpretations. The former interpretations are of particular interest from several standpoints: First of all, they are of much greater relevance in practice. This is not only confirmed by statistical evidence but also because such abstract-general judicial interpretations are by their nature applied to pending cases far more repeatedly. Secondly, such interpretations are exceptional from a comparative perception because only a few jurisdictions feature a similar legal device and the SPC interpretations raise questions as to the delimitation of legislation and adjudication. Due to their lesser importance in practice, the paper only briefly explains concrete-individual judicial interpretations and instead focuses in more detail on abstract-general judicial interpretations. It is argued that from a functional perspective these interpretations perform the role of laws. They are promulgated in order to make adjudication a uniform process and to contribute to a more comprehensive legal framework. The resulting conflicts in the allocation of competence between the SPC and the legislature are analyzed in a subsequent section of the paper. Thereafter, the article explains why this legal device holds great relevance in the current Chinese political and economic situation. The paper closes with some conclusions suggested by the findings.

