

Die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung und der Grundrechtsschutz in Korea

Jinman LEE*

Sehr geehrte Damen und Herren,

mein Name ist *Jinman Lee*. Ich bin seit Februar 2016 als Vizepräsident beim Verwaltungsgericht Seoul tätig.

Es ist für mich eine große Ehre und Freude, auf diesem Symposium sprechen zu dürfen.

I

Bei meinem heutigen Kurzvortrag geht es um die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung und den Grundrechtsschutz in Korea mit dem Schwerpunkt auf der Verwaltungsgerichtsbarkeit.

Nach der koreanischen Verfassung ist die Rechtsprechung einem Gericht zugewiesen, das aus Richtern besteht. Das koreanische Oberste Gericht (*Supreme Court of Korea*) entscheidet als letzte Instanz rechtskräftig darüber, ob eine Rechtsverordnung, eine Verwaltungsvorschrift oder die Verfügung einer Verwaltungsbehörde mit der Verfassung und den Gesetzen vereinbar ist. Entsprechend dieser verfassungsrechtlichen Befugnis ist der Verwaltungsprozess etabliert, um den Bürgern Schutz vor einer rechtswidrigen Handlung oder Unterlassung von der Verwaltungsbehörde als staatliche Gewalt zu gewährleisten. Das Verwaltungsgericht ist für das Verwaltungsgerichtsverfahren zuständig. Dabei ist die Berufungsinstanz, wie beim Zivil- und Strafgerichtsverfahren, das ordentliche Höhere Gericht (*High Court*), während die Revisionsinstanz dem Obersten Gericht (*Supreme Court*) zugewiesen ist. Dieses koreanische Gerichtssystem unterscheidet sich z.B. von dem französischen dadurch, dass der Verwaltungsprozess den ordentlichen Gerichten obliegt.

Es gibt verschiedene Arten der Verwaltungsgerichtsverfahren. Es gibt die Anfechtungsklage, die zur vollständigen oder teilweisen Aufhebung der rechtswidrigen Verwaltungshandlung der Behörde führen kann und im Vergleich mit den anderen verwaltungsrechtlichen Klagen am häufigsten vorkommt. Um die Rechtssicherheit beim verwaltungsrechtlichen Rechtsverhältnis und die Funktionsfähigkeit der Verwaltung zu gewährleisten,

* Vizepräsident des Verwaltungsgerichts Seoul.

hat die behördliche Verwaltungshandlung gewissermaßen eine Besonderheit in dem Sinne erfahren, als sie bis zur endgültigen Feststellung der Nichtigkeit bzw. Rechtswidrigkeit durch das dazu bevollmächtigte Organ wie die Verfügungsbehörde, die Widerspruchsbehörde oder das Gericht weiterhin ihre Gültigkeit besitzt, selbst wenn die Handlung oder Unterlassung der Behörde als rechtswidrig erscheint. Bei der Anfechtungsklage handelt es sich um die Aufhebung solcher Gültigkeit. Neben der Anfechtungsklage gibt es als weitere Klageart die Feststellungsklage, bei der die Gültigkeit bzw. Existenz des Verwaltungsakts oder die Rechtswidrigkeit der behördlichen Unterlassung festgestellt wird. Zudem gibt es das Verfahren über das öffentlich-rechtliche Rechtsverhältnis und die Organstreitigkeit.

Beim Verwaltungsprozess wird oft darüber gestritten, ob eine Grundrechtsverletzung vorliegt. Meines Erachtens gibt es dafür zwei Gründe.

Erstens: Obwohl das Oberste Gericht (*Supreme Court*) als die höchste Instanz darüber zu entscheiden hat, ob eine Rechtsverordnung, eine Verwaltungsvorschrift oder eine Verfügung einer Behörde verfassungswidrig bzw. rechtswidrig ist, sollen auch andere untergeordnete Gerichte einschließlich des Verwaltungsgerichts darüber entscheiden können.

Zweitens: Wenn ein Richter Zweifel an der Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes hat, hat er die Frage zu der Verfassungsmäßigkeit dem Verfassungsgericht vorzulegen. Daher kann der Richter im Entscheidungsverfahren über die Verfassungswidrigkeit als Entscheidungsträger erster Stufe betrachtet werden.

II

Nun möchte ich Ihnen zwei aktuelle Fälle vom Verwaltungsgericht Seoul vorstellen.

In Korea fanden seit Ende Oktober 2016 bis vor kurzem große Demonstrationen im Herzen der Hauptstadt Seoul statt, bei denen gegen die unter dem Korruptionsverdacht stehende damalige Präsidentin Park und für ihre Amtsenthebung protestiert wurde. Viele Teilnehmer versuchten während der Demonstration und auch nach der offiziellen Auflösung, auf den Hauptstraßen zu marschieren, um dort weitere Demonstrationen durchzuführen. Diese Hauptstraßen befinden sich in der Mitte der Großstadt Seoul und haben für den innerstädtischen Verkehr eine wichtige Bedeutung. Die Veranstalter der Demonstrationen meldeten sodann die Demonstrationen bei der Polizei an. Daraufhin untersagte die Polizei die Demonstrationen mit der Begründung, dass das Marschieren auf den Hauptstraßen zu schwerwiegenden Verkehrsbehinderungen auf den betroffenen Straßen sowie den anliegenden Nebenstraßen führen kann. Nach dem koreanischen Versammlungsrecht kann die Polizei in einem solchen Ausnahmefall eine Versammlung untersagen. Dies betraf auch das Demonstrieren in der Nähe des *Blue House*, wo sich der Amtssitz der Präsidentin befand. Gegen diese Untersagungsanordnung hat der Veranstalter der Demonstration vor dem Verwaltungsgericht Seoul eine Anfechtungsklage erhoben. Da die Anmeldung und daraufhin die Untersagung der Polizei kurz vor dem Beginn der

angekündigten Demonstration erfolgten, stellte der Veranstalter einen Antrag auf einstweilige Anordnung, um die bevorstehende Demonstration durchführen zu können.

Die Folge war, dass die Richter dann am Samstag zur Arbeit zum Gericht kommen mussten. Nach der sodann erfolgten Anhörung setzte die Kammer des Verwaltungsgerichts Seoul die vollziehende Wirkung der Untersagungsanordnung einstweilig aus. Diese Entscheidung ermöglichte massive Kundgebungen auf den Hauptstraßen und auf dem Platz, der nur 100 m vom *Blue House* entfernt ist. Früher waren Kundgebungen und Demonstrationen an Orten wie vorgenannten Stellen zwar "de jure" erlaubt, aber in den meisten Fällen "de facto" verboten. Diesmal erhoben die Rechtsanwälte, die den Veranstalter vertraten, aktiv Klage gegen die Untersagungsanordnung und stellten einen Antrag auf eine einstweilige Anordnung.

Das Gericht entschied immer weiter zu Gunsten der Versammlungsfreiheit und damit für die Versammlung und Demonstration und so wurde der Punkt erreicht, wo die polizeiliche Untersagungsanordnung zum vollen Umfang außer Kraft gesetzt wurde. Die Demonstrationen und Versammlungen sind nun ohne de facto Beschränkungen erlaubt, so dass die Versammlungsfreiheit im tatsächlichen Sinne verwirklicht worden ist. In dem vorgenannten Beschluss der Kammer wurden auch die verfassungsrechtlichen Grundrechte der Bürger auf Kundgebung und Demonstration hervorgehoben.

Beim nächsten Beispiel, das ich Ihnen gerne vorstellen möchte, geht es um ein Atomkraftwerk. Hier handelt es sich um die Verlängerung der Betriebslebensdauer eines Atomkraftwerkes. Die Kläger sind Anwohner, die in einem Radius von 80km von einem Atomkraftwerk leben. Die Beklagte ist eine zur Durchführung der Angelegenheiten der Atomkraftsicherheit berufene Behörde, die die Genehmigung zum Betreiben der Atomreaktoren für die Stromerzeugung und der damit zusammenstehenden Anlagen erteilt. Der Betreiber des Atomkraftwerkes, *Korea Hydro and Nuclear Ltd. (AG)*, beantragte die Verlängerung der Betriebserlaubnis für das Atomkraftwerk um 10 Jahre, dessen ursprüngliche Lebensdauer von 30 Jahren kurz vor dem Auslaufen stand. Die Beklagte bewilligte den Antrag aufgrund einer Sicherheitsprüfung durch das *Korea Institute of Nuclear Safety* und eines Beschlusses der *Nuclear Safety and Security Commission*. Die Kläger erhoben dann Klage vor dem Verwaltungsgericht mit der Behauptung, dass die behördliche Verfügung der Antragsgegnerin, das Weiterbetreiben des Atomkraftwerkes zu bewilligen, mit den für die Atomkraftsicherheit relevanten Gesetzen und Verordnungen nicht vereinbar wäre.

Das Verwaltungsgericht Seoul hat die Bewilligung zur Weiterbetreuung durch die Beklagte widerrufen. Die Hauptgründe für diese Entscheidung sind dreierlei. a) Der wichtigsten Stufe des Bewilligungsverfahrens, nämlich dem Beschluss der *Nuclear Safety and Security Commission* fehlten tiefgreifende Überprüfungen und Beratungen. b) Zwei von den neun Mitgliedern der oben genannten Commission ist die Mitgliedschaft untersagt, weil sie an Projekten beteiligt waren, die von der *Korea Hydro and Nuclear Ltd.(AG)* in

den letzten drei Jahren durchgeführt worden sind. Sie waren trotzdem an dem Beschluss beteiligt. c) Im Lichte des Zwecks der betreffenden Gesetze und Verordnungen müssen sie so interpretiert werden, dass sie bei der Sicherheitsabschätzung für die Weiterbetrieung die Feststellung eines Sicherheitsniveaus fordern, das mit demjenigen eines neuen Atomkraftwerkes vergleichbar ist, wobei die neuesten Technologiestandards anzuwenden sind. Die Beklagte hat den neuesten Technologiestandard von Kanada, den sie bei dem Entwurf des neuen Atomkraftwerks angewendet hatte, bei der Sicherheitsabschätzung für die Weiterbetrieung des in Frage stehenden Atomkraftwerkes nicht angewendet.

Diesem Urteil wird ein Beitrag zur Förderung der Grundrechte auf Leben, Gesundheit und Umwelt zugesprochen. Die Kammer hat auch in ihrem Beschluss diese verfassungsmäßigen Grundrechte erwähnt.

III

Als nächstes werde ich kurz von den Einschränkungen des durch den Verwaltungsprozess erzielbaren Schutzes der Grundrechte erzählen. In der Systematik des koreanischen Verwaltungsprozesses ist keine Verpflichtungsklage vorgesehen. Dies führt dazu, dass der Bürger, dessen Antrag auf eine Verwaltungshandlung einer Verwaltungsbehörde ablehnt worden ist, eine Klage nur zum Widerruf der Ablehnungsverfügung erheben kann. Auch im Falle eines Gerichtsurteils zugunsten des Klagenden kann die Behörde mit anderen Gründen wieder den betreffenden Antrag ablehnen. Es bleibt dem Bürger kein anderes Mittel, als erneut bei dem Gericht eine Klage zum Widerruf der Ablehnungsverfügung zu erheben. Für den Bürger ist dies umständlich und stellt ein unvollkommenes System dar. Aufgrund einer Studie und Beratung einer von dem koreanischen *Supreme Court* 2002 einberufenen Kommission zur Überarbeitung der Verwaltungsprozessordnung wurde eine Revision des Gesetzes über den Verwaltungsprozess einschließlich der Einführung der Verpflichtungsklage vorgeschlagen. Die Revision ist jedoch noch nicht zustande gekommen wegen eines implizierten Einwandes der Exekutive und des Fehlens einer Resonanz von der Legislative. Es ist notwendig, dem Gericht einstweilige Verfügungen mit verschiedenen Inhalten schon vor dem Prozess über die Hauptsache zu ermöglichen, damit, im Notfall wegen zeitlicher Restriktionen, die Gewährleistung der Grundrechte durch solche Verfügungen des Gerichts erfolgen kann.

IV

Schließlich möchte ich ein paar Worte über die Verfassungsbeschwerde sagen.

Nach dem koreanischen Verfassungsrecht und Gesetz über das Verfassungsgericht kann jedermann, der durch die öffentliche Gewalt in einem seiner Grundrechte verletzt ist, eine Verfassungsbeschwerde beim Verfassungsgericht erheben. Aber, im System der

gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung, hat der Verwaltungsprozess Vorrang und die Verfassungsbeschwerde fungiert ergänzend nur dann, wenn ein Verwaltungsprozess nicht zulässig ist. Dies bedeutet, dass die Verfassungsbeschwerde eine Subsidiarität gegenüber dem Verwaltungsprozess hat. Eine Verfassungsbeschwerde gegen Urteile ist nicht zulässig.

Nachdem das Verfassungsgericht die Statthaftigkeit der Verfassungsbeschwerde durch ihre Rechtsprechung Stück für Stück erweitert hat, ist eine Zuständigkeitskonkurrenz mit dem Verwaltungsprozess aufgetreten. In Reaktion auf diese Entwicklung, hat das Verwaltungsgericht die Statthaftigkeit des Verwaltungsprozesses und den Kreis der Klagebefugnisse erweitert. Zu beobachten ist eine Zunahme der Fälle der Verwaltungsprozesse, in denen der Klagende das Vorliegen einer Verletzung von verfassungsmäßigen Grundrechten behauptet.

So ist ein Wettbewerb um das Lob der Öffentlichkeit zwischen dem Verfassungsgericht und dem Verwaltungsgericht (oder dessen übergeordnetem Gerichtshof, d.h. dem *Supreme Court*) im Feld der Gewährleistung der Grundrechte zu beobachten. Dies hat zu einer Erweiterung der gerichtlichen Kontrolle der Verwaltung und zu einer strengeren Überprüfung und Erhöhung des Entscheidungsmaßstabs der Gerichte geführt. Die Grundrechtsbindung der Exekutive ist dadurch verstärkt worden.

Dies schließt meinen kurzen Vortrag über die gerichtliche Kontrolle der Verwaltung und den Grundrechtsschutz in Korea.

Vielen Dank für Ihre Aufmerksamkeit.