

Die Auslegung des Obersten Volksgerichts zur Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China vom 8. Februar 2018

Nina Rotermund¹

Abstract

Im Mai 2015 trat das revidierte Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China in Kraft, das mehr als zwei Jahrzehnte unverändert geblieben war. Fast zeitgleich verabschiedete das Oberste Volksgericht ebenfalls in 2015 seine Ansichten zur Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China. Da das Verwaltungsprozessgesetz dennoch weiterhin nicht einheitlich angewandt wurde, schien eine umfassende neue Auslegung notwendig. In der neuen Auslegung des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes wird das revidierte Verwaltungsprozessgesetz noch umfassender interpretiert. Die Autorin untersucht den politischen Kontext der Erarbeitung dieser Auslegung von 2018, kommentiert diese ausführlich und vergleicht sie mit den vorherigen Bestimmungen. Das Ziel des Beitrags ist es aufzuzeigen, dass und auf welche Weise die Auslegung von 2018 die einheitliche Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes fördert, gleichzeitig aber auch, dass weiterhin Probleme bestehen.

Im Mai 2015 trat das revidierte Verwaltungsprozessgesetz (VPG) der Volksrepublik China in Kraft,² das im Gegensatz zum Strafprozessgesetz³ und Zivilprozessgesetz⁴ mehr als zwei Jahrzehnte unverändert geblieben war.⁵ Im Anschluss an die im November 2014 vom Ständigen Ausschuss des 12. Nationalen Volkskongresses beschlossene Revision verabschiedete das Oberste Volksgericht (OVG) im April 2015 seine Ansichten

zur Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China (kurz: Auslegung von 2015).⁶ Im Allgemeinen sind die Justizauslegungen des OVG eine wichtige Ergänzung zu nationalen Gesetzen, denn bei der praktischen Rechtsanwendung können durchaus konkrete Probleme auftreten, die nicht aus dem Gesetz allein lösbar sind. Aus diesem Grund wurde bereits im Gerichtsorganisationsgesetz der Volksrepublik von 1979 anerkannt, dass das Oberste Volksgericht die Ermächtigung zum Erlass von Justizauslegungen habe.⁷ In den ergänzenden Regeln des im Jahr 2015 revidierten Gesetzgebungsgesetzes (GGG) findet sich eine Regelung zu Justizauslegungen des OVG und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft.⁸ Bis zur Revision des GGG legte das OVG Gesetze mit der Begründung aus, dass damit der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses, dem diese Aufgabe laut Verfassung zusteht,⁹ entlastet werde. Zur vergleichswisen kurzen Auslegung von 2015 mit nur 27 Paragraphen

¹ Doktorandin am Lehrstuhl für Chinesische Rechtskultur der Universität zu Köln und Stipendiatin der Promotionsförderung der Konrad-Adenauer-Stiftung.

² 中华人民共和国行政诉讼法 vom 4.4.1989, Übersetzung der revidierten Fassung von Daniel Sprick; Ming-Lung Chen, Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2015, Band 22, Nr. 4, S. 384–404; siehe auch: Entscheidung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses über die Revision des Verwaltungsprozessgesetzes (全国人民代表大会常务委员会关于修改《中华人民共和国行政诉讼法》的决定) vom 1.11.2014, Anweisung Nr. 15 des Präsidenten, in: <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2014-11/02/content_1884662.htm> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019); Entscheidung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses über die Revision des Verwaltungsprozessgesetzes vom 27.06.2017, in: <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/2017-06/27/content_2024517.htm> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019).

³ Das Strafprozessgesetz der Volksrepublik China trat am 1. Januar 1980 in Kraft und wurde zuerst am 17.3.1996 und dann nochmals am 14.3.2012 umfassend revidiert, siehe: 中华人民共和国刑事诉讼法 vom 1.7.1979, in: <http://www.gov.cn/flfg/2012-03/17/content_2094354.htm> (zuletzt abgerufen am 14.12.2018).

⁴ Das Zivilprozessgesetz wurde am 9.4.1991 verabschiedet, am 28.10.2007 das erste Mal revidiert und nochmals am 31.8.2012 geändert, siehe: 中华人民共和国民事诉讼法 vom 9.4.1991, Übersetzung von Caspar Heinrichowski; Knut Benjamin Pissler, Zivilprozessgesetz der Volksrepublik China, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2012, Band 19, Nr. 4, S. 307–367.

⁵ Daniel Sprick, Rechtsstaatsentwicklung durch Gesetzgebung? – Das neue Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2015, Band 22, Nr. 4, S. 249–271, S. 250.

⁶ 最高人民法院官族适用《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释 vom 20.4.2015, Amtsblatt des Obersten Volksgerichts (最高人民法院报) 2015, Nr. 8, S. 5–8, Übersetzung von Daniel Sprick, Nina Rotermund, Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen über die Anwendung des „Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China“, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2015, Band 22, Nr. 4, S. 405–412.

⁷ Björn Ahl, Die Justizauslegung durch das Oberste Volksgericht der VR China – Eine Analyse der neuen Bestimmungen des Jahres 2007, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2007, Band 14, Nr. 3, S. 251–258, S. 252.

⁸ § 104, 中华人民共和国立法法 vom 15.3.2000, Übersetzung von Madeleine Martinek, Gesetzgebungsgesetz der Volksrepublik China, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2015, Band 22, Nr. 3, S. 259–284.

⁹ Vgl. Art. 67, Zif. 1 und 2 Verfassung der Volksrepublik China (中华人民共和国宪法) vom 4.12.1982, in: <<http://www.verfassungen.net/rc/verf82.htm>> (zuletzt eingesehen am 14.12.2018).

kommentierte der damalige Vorsitzende Richter der Verwaltungskammer des OVG, *LI Guangyu*, dass nicht beabsichtigt war, sie ausführlich und umfassend zu gestalten. Sie diene in erster Linie zur Unterstützung der Umsetzung des revidierten VPG in den Volksgerichten der unteren Stufen.¹⁰ Interessanterweise bestand die Auslegung von 2015 parallel neben der ersten Auslegung des OVG zur Durchführung des Verwaltungsprozessgesetzes aus dem Jahr 2000 (kurz: Auslegung von 2000),¹¹ die allerdings bei Konflikten zurücktreten sollte.¹² In der Rechtspraxis hatten die Verwaltungskammern der Gerichte nun neben dem VPG auch seine zwei Auslegungen zu berücksichtigen, was es insbesondere für einige Volksgerichte der unteren Stufen vielfach erschwerte, die gesetzlichen Grundlagen richtig anzuwenden. Da das VPG nicht einheitlich angewandt wurde, schien eine umfassende neue Auslegung notwendig.¹³ In der neuen Auslegung des OVG zu einigen Fragen der Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes (kurz: Auslegung von 2018)¹⁴ ist das revidierte VPG in 163 Paragrafen noch umfassender interpretiert. Im Unterschied zur Auslegung von 2015 mit ihrer Subsidiaritätsregel hebt die Auslegung von 2018 beide vorherigen auf, um die Anwendung des Gesetzes zu präzisieren und zu vereinheitlichen.¹⁵ Im Jahr 2016 leitete das OVG die Ausarbeitung dieser umfassenden Justizauslegung ein, die die Rechtssprechungspraxis berücksichtigen und die Lücken im Gesetz schließen sollte. *JIANG Bixin*, der stellvertretende Präsident des OVG, erwähnt auf der eigens zur Vorstellung der neuen Auslegung veranstalteten Pressekonferenz, dass Stellungnahmen und Vorschläge von der Kommission für Rechtsangelegenheiten des Nationalen Volkskongresses und dem Gesetzgebungsbüro des Staatsrats, der

¹⁰ *Susan Finder*, Supreme People's Court interprets the Administrative Litigation Law, in: Supreme People's Court Monitor, 06.05.2015, in: <<https://supremepeoplescourtmonitor.com/2015/05/06/supreme-peoples-court-interprets-the-administrative-litigation-law/>> (zuletzt eingesehen am 15.12.2018).

¹¹ Vgl. § 2, 最高人民法院关于执行《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释 vom 24.11.1999, Justizauslegung (法释) 2000, Nr. 3, Übersetzung von *Frank Münzel*, Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Durchführung des „Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China“, in: <<http://www.chinas-recht.de/991124.htm>> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019).

¹² Vgl. § 27 Auslegung von 2015.

¹³ *HUANG Bingwei* (黄永维), Die Auslegung des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Anwendung des „Verwaltungsprozessgesetzes 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》若干问题的解释) vom 3.4.2018 in: Zhejiang Zhengbang Law Firm (浙江振邦律师事务所), in: <http://zjzhenbang.com/profession_collect/view/id/553.html> (zuletzt eingesehen am 23.12.2018).

¹⁴ 最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释 vom 13.11.2017, Justizauslegung (法释) 2018, Nr. 1, in: <<https://www.chinacourt.org/law/detail/2018/02/id/149723.shtml>> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019); deutsche Übersetzung in diesem Heft, S. 300.

¹⁵ *JIANG Bixin* (江必新), Vorstellung der Auslegung des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China (介绍《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》的相关背景和主要内容并回答记者提问) vom 7.2.2018, in: <<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-80332.html>> (zuletzt eingesehen am 11.12.2018), S. 1; Absatz 2 der Präambel der Auslegung von 2018 (Fn. 14). Ausführlich zum Vergleich der Auslegungen in III.

Obersten Volksstaatsanwaltschaft und von mehr als 30 Ministerien und Kommissionen eingeholt wurden.¹⁶

Im Folgenden wird der politische Kontext der Erarbeitung der Auslegung von 2018 erläutert (I.). Im Hauptteil wird die neueste Auslegung des Jahres 2018 ausführlich kommentiert und mit den vorherigen Fassungen aus den Jahren 2000 und 2015 verglichen (II.). Das Ziel ist es aufzuzeigen, dass und auf welche Weise die Auslegung von 2018 die einheitliche Anwendung des VPG fördert, gleichzeitig aber auch, dass weiterhin Probleme bestehen (III.).

I. Rechtspolitischer Kontext der Erarbeitung der Justizauslegung von 2018

Der Zeitpunkt der Verkündung der neuen Auslegung ist insofern interessant, als die dazu veranstaltete Pressekonferenz genau vier Wochen vor der Zusammenkunft des jährlich im März für zwei Wochen tagenden Nationalen Volkskongresses stattfand. In seiner Mitteilung betonte *JIANG Bixin*, mehrfach, dass die neue Justizauslegung ausgehend von dem Verwaltungsprozessgesetz die Probleme der Bevölkerung, wie zum Beispiel den Zugang zum Verwaltungsrechtsweg lösen und zugleich die Verwaltung gemäß den Gesetzen fördern solle. Außerdem seien die politischen Ziele, die zuletzt auf dem 19. Parteikongress von Oktober 2017 als *XI-Jinping-Denken über den Sozialismus chinesischer Prägung in der neuen Ära* (习近平新时代中国特色社会主义思想)¹⁷ und zuvor in den Beschlüssen des Dritten und Vierten Plenums des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei von 2013¹⁸ und 2014¹⁹ festgelegt wurden, bei der Formulierung der Auslegung berücksichtigt worden. Auf dem jüngsten Parteikongress im Oktober 2017 zeigte Generalsekretär *XI Jinping* in seiner umfassenden Ansprache für die neue Ära einen neuen Widerspruch auf, den er im Konflikt zwischen der unausgeglichenen und unangemessenen Entwicklung und den immer wachsenden Forderungen der Bevölkerung nach einem besseren Leben sehe. Die Bedürfnisse der Bevölkerung umfassen nicht nur den wirtschaftlichen Wohlstand, sondern auch Forderungen nach Demokratie, Rechtsstaat, Fair-

¹⁶ *JIANG Bixin* (Fn. 15), S. 2.

¹⁷ *XI Jinping*, Einen entscheidenden Sieg beim Aufbau einer gemäßigt wohlhabenden Gesellschaft sichern und nach dem großen Erfolg des Sozialismus mit chinesischen Eigenschaften für eine neue Ära streben, Rede vor dem 19. Zentralkomitee der Kommunistischen Partei Chinas vom 18.10.2017, in: <<http://www.xinhuanet.com/english/special/19cpcnc/documents.htm>> (zuletzt eingesehen am 9.12.2018), S. 10 ff., S. 19 ff.

¹⁸ 3. Plenum des 18. Zentralkomitees, Entscheidung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas zu einigen Angelegenheiten der umfassenden Vertiefung der Reform, vom 12.11.2013, in: <http://www.china.org.cn/china/third_plenary_session/2014-01/16/content_31212602.htm> (zuletzt eingesehen am 5.12.2018).

¹⁹ 4. Plenum des 18. Zentralkomitees, Entscheidung des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas über einige wesentliche Fragen zum umfassenden Voranbringen der Regierung gemäß den Gesetzen, vom 23.10.2014, in: <<https://chinacopyrightandmedia.wordpress.com/2014/10/28/ccp-central-committee-decision-concerning-some-major-questions-in-comprehensively-moving-governing-the-country-according-to-the-law-forward/>> (zuletzt eingesehen am 5.12.2018).

ness und Gerechtigkeit. Deswegen legte er besonderen Wert darauf, dass das Regieren gemäß den Gesetzen und die Verwaltung gemäß den Gesetzen realisiert werde.²⁰ Justiz und Verwaltung haben ihre Aufgaben an diesen politischen Zielen zu orientieren. Bereits auf dem Dritten Plenum des 18. Zentralkomitees wurde die Vertiefung der Reform betont und im neunten Abschnitt der Bekanntmachung unter anderem festgehalten, dass die Arbeit der Richter ohne externe Einflüsse unabhängig erfolgen solle.²¹ Die Entscheidung des Vierten Plenums des 18. Zentralkomitees hielt fest, dass sogenannte Außenstellen des Obersten Volksgerichts (巡回法庭) errichtet werden sollen. Im Dezember 2014 wurde die erste Außenstelle des OVG in Shenzhen in der Provinz Kanton eröffnet und mittlerweile um fünf weitere Außenstellen erweitert.²² Das im Juli 2015 begonnene zweijährige Pilotprojekt zur staatsanwaltschaftlichen Klage im öffentlichen Interesse im Zivil- und Verwaltungsprozess stellt ein weiteres Beispiel für eine Umsetzung der Reformen dar. Im Juni 2017 wurde die staatsanwaltschaftliche Klage vom Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses im Zivil- und Verwaltungsprozessgesetz festgeschrieben.²³ Des Weiteren wurde die Einrichtung sogenannter bezirksübergreifender Gerichte (跨行政区划法院) gefördert, die Verwaltungsrechts- und Zivilrechtsstreitigkeiten jenseits ihrer Verwaltungsregion verhandeln.²⁴ Für die Revision des Verwaltungsprozessgesetzes war von zentraler Bedeutung, dass die Lösung der sogenannten drei Probleme (三难) als Reformziel aufgelistet war. Die drei Probleme beziehen sich im Einzelnen auf einen schwierigen Zugang zu gerichtlichen Rechtsmitteln, auf Probleme im gerichtlichen Verfahren und bei der Vollstreckung (立案难、审理难、执行难),²⁵ womit letztendlich auf eine Kritik am gesamten Verwaltungsprozess verwiesen wird. Im revidierten Verwaltungsprozessgesetz sind sowohl die Fallannahme als auch das gerichtliche Verfahren präzisiert worden. Da Prozesse vor der Revision oftmals nicht ohne Unterbrechungen verliefen, regelt die Revision nun die rechtlichen Konsequenzen, zum Beispiel bei Nichterscheinen des Klägers und Prozessbehinderungen,²⁶ legt den Prüfungsmaßstab²⁷ fest und ergänzt die Möglichkeit zur Kontrolle sogenannter Normativdokumente (规范性文件)²⁸, denen in der Justizausle-

gung ein eigenes Kapitel gewidmet ist und welche im Verlauf dieses Beitrags ausführlich analysiert werden. Vollstreckungsprobleme ergaben sich hingegen in erster Linie dadurch, dass sich sowohl Kläger als auch beklagte Behörde hinterher weigerten, das rechtskräftige Urteil umzusetzen. Insbesondere Verwaltungsbehörden erfüllten die sich aus den rechtskräftigen Urteilen ergebenden Verpflichtungen nicht, wie *HE Haibo* veranschaulicht.²⁹ Das Interesse der Medien weckte ein Fall in der Provinz Shaanxi, bei dem der betroffene *FAN Zhanfei* aufgrund einer unrechtmäßigen Namensänderung eines Kohlebergwerks die Berechtigung als Betreiber verlor. Das Mittelstufengericht der Stadt Yulin in Shaanxi sprach dem Kläger *FAN* das Recht auf eine Verlängerung seiner Kohleabbaukonzession zu. Die Behörden gingen allerdings in Berufung, die erst zwei Jahre später vom Oberstufengericht der Provinz Shaanxi abgewiesen wurde. Die Abteilung für Land und Ressourcen der Provinz Shaanxi setzte sich über das nun rechtskräftig gewordene Urteil hinweg, indem sich alle beteiligten Abteilungen einstimmig gegen die Gewährung der Kohleabbaukonzession aussprachen. Die Ablehnung begründeten sie damit, dass allein die Behörden in der Lage seien zu vollstrecken und das Urteil damit nutzlos werde.³⁰ An diesem Fallbeispiel wird deutlich, warum eine Verwaltung gemäß den Gesetzen (依法行政) verstärkt gefordert wird. Vor diesem politischen Hintergrund zeigte der Präsident des OVG, *ZHOU Qiang*, in dem von ihm vorgelegten Arbeitsbericht des OVG im März 2018 vor dem Nationalen Volkskongress auf, in welchem Maße die Arbeit des OVG mit den Grundlagen der neuen Ära in Einklang steht.³¹

II. Analyse der Erläuterung des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes aus dem Jahr 2018

Wie bereits angedeutet, besteht ein leicht erkennbarer Unterschied zwischen den drei Auslegungen des OVG zum Verwaltungsprozessgesetz in ihrer jeweiligen Länge. Die Auslegung von 2000 umfasst 97 Paragraphen in acht Kapiteln, während die Erläuterung des OVG zur Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes aus dem Jahr 2015 lediglich aus 27 Paragraphen

²⁰ *XI Jinping* (Fn. 17).

²¹ 3. Plenum des 18. Zentralkomitees (Fn. 18), Abschnitt 9, Absatz 32 und 33.

²² O. A., China's Circuit Courts, in: <<http://english.court.gov.cn/spccircuitcourts.html>> (zuletzt eingesehen am 8.1.2019).

²³ Vgl. § 25, Abs. 4 VPG, siehe auch: o. A., China Focus: China amends laws to allow public interest litigation by prosecutors vom 27.6.2017, in: <http://www.xinhuanet.com/english/2017-06/27/c_136399032.htm> (zuletzt eingesehen am 29.12.2018).

²⁴ 4. Plenum des 18. Zentralkomitees (Fn. 19).

²⁵ Oberstes Volksgericht (最高人民法院), Bilanz nach einem Jahr Anwendung des neuen Verwaltungsprozessgesetzes durch die Volksgerichte (人民法院实施新行政诉讼法一周年综述), in: Volksgerichtszeitung (人民法院报) vom 5.11.2016, in: <<http://www.court.gov.cn/zixun-xiangqing-20722.html>> (zuletzt eingesehen am 5.12.2018).

²⁶ Vgl. §§ 58–59 VPG.

²⁷ Vgl. § 63 VPG.

²⁸ Vgl. § 64 VPG.

²⁹ *HE Haibo*, How much progress can legislation bring? The 2014 Amendment of the Administrative Litigation Law of the PRC, in: University of Pennsylvania Asian Law Review 2018, Vol. 13, S. 137–190, S. 148.

³⁰ *WANG Wenzhi* (王文志), Das Landbüro der Provinz Shaanxi wies eine Gerichtsentscheidung zurück – Dass „die Bürger Beamte verklagen“ gewann zwar im Bergwerksfall, aber dass die Beklagte von dem Sieg weiß, ist nutzlos (陕西土厅否了法院判决——“民告官”赢了矿权官司却被告知赢也没用), in: <http://jjckb.xinhuanet.com/yw/2010-07/19/content_238609.htm> (zuletzt eingesehen am 28.12.2018).

³¹ *Susan Finder*, Signals in Supreme People's Court President Zhou Qiang's 2018 report to NPC (part 1), 10.5.2018, in: <<https://supremepeoplescourtmirror.com/2018/05/10/signals-in-supreme-peoples-court-president-zhou-qiangs-2018-report-to-npc-part-1/>> (zuletzt eingesehen 11.12.2018); eine Übersicht über die Kerninhalte des Vortrages von *ZHOU Qiang* finden sich auf Xinhua News, Highlights of Supreme People's Court work report, in: <http://www.xinhuanet.com/english/2018-03/09/c_137027560.htm> (zuletzt eingesehen am 28.12.2018).

besteht und keine Unterteilung in Kapitel aufweist. Am umfassendsten hingegen ist die neue Auslegung von 2018, die mit 163 Paragrafen in 13 Kapiteln die vorherigen Fassungen in sich vereint.

Insbesondere die Auslegung von 2000 wurde im Grunde vollständig in die Auslegung von 2018 aufgenommen und nur an vereinzelten Stellen wurden die Regelungen angepasst. Beispielsweise stimmen die Vorschriften aus den Kapiteln über die anzunehmenden und nicht anzunehmenden Klagen (§§ 1–5), über die Zuständigkeit (§§ 6–10) und über die Prozessbeteiligten (§§ 13–25) der Fassung von 2000 mit den Regelungen der Auslegung von 2018 im Wesentlichen überein. Die Auslegung von 2018 orientiert sich außerdem sowohl bei der Klageannahme³² als auch bei Urteilen und bei der Anwendung von Beschlüssen³³ sowie bei der Vollstreckung³⁴ mit einigen kleinen Abweichungen stark an den Regelungen der Auslegung von 2000. Im Unterschied zu den Auslegungen von 2000 und von 2018 ist interessant, dass lediglich die Auslegung von 2015 den Umgang mit Verwaltungsvereinbarungen konkretisiert.³⁵ Demzufolge handelt es sich bei einer Verwaltungsvereinbarung um Vereinbarungen, die verwaltungsrechtliche Rechte und Pflichten zum Inhalt haben und im Rahmen der Amtspflichten der Verwaltungsbehörde mit Bürgern, juristischen Personen oder sonstigen Organisationen zur Verwirklichung von öffentlichen Interessen oder Verwaltungszielen geschlossen werden. Das entspricht dem deutschen öffentlich-rechtlichen Vertrag gemäß § 54 VwVfG. Die Auslegung von 2015 geht ausführlich darauf ein, wie mit der Verletzung einer Verwaltungsvereinbarung über Regierungsgenehmigungen und über Entschädigung bei Enteignung oder Beschlagnahmung umzugehen ist.³⁶ Das verfolgt in erster Linie praktische Gründe, denn Streitigkeiten über Regierungsgenehmigungen für gewerbliche Tätigkeiten sollen schnell gelöst werden, damit sich private Investoren weiterhin bereit erklären, mit der chinesischen Regierung öffentlich-private Partnerschaften oder zivil-militärische Partnerschaften einzugehen.³⁷ Die Auslegung von 2018 erwähnt die Verwaltungsvereinbarungen allerdings nur ein einziges Mal in der Definition des „konkreten Klagebegehrens“, das in § 49 Zif. 3 VPG festgelegt ist. Die nicht abschließende Liste

von zulässigen Klagebegehren wurde gänzlich aus der Auslegung von 2015 übernommen.³⁸ In diesem Kontext erklärt *JIANG Bixin*, dass die Regelungen über Verwaltungsvereinbarungen nicht aufgenommen wurden, zumal eine spezielle Auslegung zu Verwaltungsvereinbarungen in Bearbeitung sei, die noch im Jahr 2018 veröffentlicht werden solle.³⁹

1. Anwendungsbereich

Wie bereits erwähnt, wird mit dem neuen Verwaltungsprozessgesetz beabsichtigt, die drei genannten Probleme zu lösen.⁴⁰ Aus der gestiegenen Zahl der angenommenen Verwaltungsrechtsfälle seit Mai 2015 kann abgeleitet werden, dass der Zugang zu den Gerichten vereinfacht wurde. Bereits im November 2015 hatte *ZHOU Qiang* vor dem Ständigen Ausschuss des 12. Parteikongresses verkündet, dass im Mai 2015 allein 26.000 Verwaltungsrechtsfälle von den Gerichten im gesamten Land angenommen wurden, was einem Anstieg von mehr als zweihundert Prozent im Vergleich zum Mai 2014 entspreche.⁴¹ Ein zweites Problem bestand in einer ungewöhnlich hohen Rate an Klagerücknahmen: Zwischen 1989 und 2010 belief sich die Rücknahme von Klagen ausnahmslos auf über 30 Prozent der Fälle und erreichte ihren Höhepunkt 1997 mit mehr als 57 Prozent.⁴² Der Anstieg angenommener Fälle seit 2015 ist aber auch auf das System der Registrierung zur Verfahrenseröffnung (立案制度) zurückzuführen, das zeitgleich mit dem Verwaltungsprozessgesetz in Kraft trat und dem zufolge die Gerichte alle Fälle anzunehmen haben, die den rechtlichen Bedingungen entsprechen.⁴³

³⁸ Vgl. § 68 Auslegung von 2018 und § 2 Auslegung von 2015.

³⁹ *JIANG Bixin* (Fn. 15), S. 7.

⁴⁰ Siehe I. Rechtspolitischer Kontext der Erarbeitung der Justizauslegung von 2018.

⁴¹ O. A., Chinese Courts accept more administrative lawsuits, in: <http://www.china.org.cn/china/2015-11/02/content_36958978.htm> (zuletzt eingesehen am 10.12.2018); *Susan Finder*, Data from the Supreme People's Court on administrative cases, vom 2.4.2016, in: <<https://supremepoplescourtmonitor.com/2016/04/02/data-from-the-supreme-peoples-court-on-administrative-cases/>> (zuletzt eingesehen am 10.12.2018).

⁴² *HE Haibo*, Litigations without a ruling: The predicament of Administrative Law in China, in: *Tsinghua China Law Review* 2011, Vol. 3, S. 257–281, S. 262–266. Die „ungewöhnlich hohe Rücknahmerate“ ergab sich allerdings auch dadurch, dass die Parteien vorab durch Schlichtung des Gerichts einigten, den Streit beizulegen, jedoch vom Gericht keine Schlichtungsurkunde (没有调解书的调解) haben ausstellen lassen. Siehe *Michael Palmer*, Compromising courts and harmonizing ideologies: Mediation in the administrative chambers of the people's courts in the People's Republic of China, in: *Andrew Harding, Penelope Nicholson* (Hrsg.), *New Courts in Asia*, Routledge 2011, S. 251–277.

⁴³ Vgl. § 3, 最高人民法院关于人民法院登记立案若干问题的规定 vom 15.4.2015, in: *Amtsblatt des Obersten Volksgerichts (最高人民法院报)* 2015, Nr. 8, Übersetzung von *Nils Pelzer*, Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über einige Fragen der Registrierung zur Verfahrenseröffnung durch Volksgerichte, in: *Zeitschrift für Chinesisches Recht* 2015, Band 22, Nr. 4, S. 413–418; *Susan Finder*, New docketing procedures come to the Chinese courts, vom 18.6.2015, in: <<https://supremepoplescourtmonitor.com/2015/06/18/new-docketing-procedures-come-to-the-chinese-courts/>> (zuletzt eingesehen am 27.12.2018).

³² Vgl. §§ 53–70 Auslegung von 2018 und §§ 32–45 Auslegung von 2000.

³³ Vgl. §§ 71–127 Auslegung von 2018 und §§ 45–79 Auslegung von 2000.

³⁴ Vgl. §§ 152–161 Auslegung von 2018 und §§ 83–95 Auslegung von 2000.

³⁵ Vgl. §§ 11–16 Auslegung von 2015.

³⁶ Vgl. § 11 Auslegung von 2015.

³⁷ *Susan Finder* (Fn. 10). Siehe dazu auch: *Nationale Kommission für Entwicklung und Reform der Volksrepublik China* (国家发展和改革委员会), Aufgrund der Änderung durch einen Regierungsverantwortlichen darf die Franchise-Vereinbarung nicht aufgehoben werden (不能因政府负责人变更废除特许经营协议), in: *China News Internet* (中国新闻网) vom 5.5.2015, in: <<http://politics.people.com.cn/n/2015/0505/c1001-26951024.html>> (zuletzt eingesehen am 7.12.2018). In der Kommissionserklärung heißt es, dass bei Vergehen oder Nichterfüllung in einer solchen Partnerschaft seitens der Behörden Abhilfemaßnahmen oder Schadensersatz zu leisten sind.

1.1 Anfechtbares und nicht anfechtbares Verwaltungshandeln

Vor der Revision des VPG im Jahr 2015 stand in der Kritik, dass bei der Vorabprüfung zu viele Klagen direkt als unzulässig abgewiesen würden.⁴⁴ Dies lag in erster Linie an der *ratio legis* des VPG. Gemäß § 1 VPG von 1990 sollte gewährleistet werden, dass die legalen Rechte und Interessen der Bürger und juristischen Personen und sonstigen Organisationen geschützt werden. Es sollte zum anderen kontrolliert und gewährleistet werden, dass die Verwaltungsbehörden die Verwaltungskompetenzen gemäß den Gesetzen ausüben.⁴⁵ Auch wenn im ersten Teilsatz des § 1 VPG von 1990 deutlich wurde, dass den Menschen Rechtspositionen gegenüber der Verwaltung gegeben werden, war der Verwaltungsrechtsweg allerdings nur gegen konkretes Verwaltungshandeln (具体行政行为) eröffnet.⁴⁶ In § 11 VPG von 1990 wurden Fälle aufgeführt, für die eine gerichtliche Klage möglich war.⁴⁷ Justiziabel waren demnach unter anderem Verwaltungsstrafen, Verwaltungszwangsmaßnahmen wie Haft oder Geldbuße, Eingriffe in die Gewerbeautonomie, die unrechtmäßige Anordnung zur Erfüllung nicht gesetzlich bestimmter Pflichten und die Verletzung von sonstigen Personen- und Vermögensrechten. Dagegen konnte eine Anfechtungsklage erhoben werden. In Fällen, in denen sich die Behörde weigerte, eine Genehmigung oder Bescheinigung auszustellen, ihren Schutzpflichten nicht nachkam oder eine Hinterbliebenenrente nicht auszahlte, konnte eine Verpflichtungsklage erhoben werden. Eine generelle Zuständigkeit für alle Verwaltungsangelegenheiten wurde aber zugleich ausgeschlossen, was sich im Enumerativprinzip widerspiegelt. Das Enumerativprinzip war und ist in Ländern mit sozialistischer Gesetzlichkeit verbreitet. Die sozialistische Gesetzlichkeit beruht auf der Einheit von der Erarbeitung der Gesetze und deren Verwirklichung durch die kommunistische Partei. Für das sozialistische Verwaltungsrecht, wie es zum Beispiel in der DDR und Ungarn umgesetzt wurde, galt, dass die Gesetze den „objektiven Erfordernissen der gesellschaftlichen Entwicklung Rechnung tragen“, dass „in der gesamten Tätigkeit des Staatsapparates die Rechte und Interessen der Bürger“ geachtet werden und dass „von den geltenden gesetzlichen Bestimmungen“ auszugehen ist. Das Prinzip des Vorrangs des Gesetzes war den sozialistischen Regierungen durchaus bekannt, wurde aber streng ausgelegt, weshalb die Gesetzgeber Auflistungen vor Generalklauseln bevorzugten.⁴⁸ Der

eingeschränkte Umfang justiziabler Fälle erschien den chinesischen Gesetzgebern auch praktisch notwendig, um das Ermessen der Richter der Abteilung für Klage registrierung zu begrenzen. Die Registrierung der Klage wird von einem Richter bearbeitet, der nicht der vorsitzende Richter der späteren Gerichtsverhandlung ist. Deswegen ist es durchaus schon vorgekommen, dass die Richter der Registrierungsabteilung im Sinne ihres eigenen Vorteils die Ablehnung einer Klage in ihrer Vorabprüfung entschieden.⁴⁹ Im revidierten § 1 VPG heißt es nun, dass dieses Gesetz erlassen wird, „um zu gewährleisten, dass die Volksgerichte Verwaltungssachen fair und rechtzeitig behandeln, um Verwaltungsstreitigkeiten beizulegen, um die legalen Rechte und Interessen der Bürger, juristischen Personen und sonstigen Organisationen zu schützen und um die gemäß dem Recht auszuübenden Verwaltungskompetenzen seitens der Verwaltungsbehörden zu überwachen.“ Im Vergleich zur vorherigen Fassung wird die Änderung damit begründet, dass der Verwaltung selbst die Möglichkeit und die Kompetenzen gegeben sind, die Ausübung ihrer Aufgaben zu wahren und zu schützen. Außerdem umfasse der Schutzgedanke gegenüber den legalen Rechten und Interessen der Kläger gleichzeitig auch die Kontrolle des Verwaltungshandelns.⁵⁰ § 2 VPG von 2015 spricht nicht mehr von konkretem Verwaltungshandeln,⁵¹ was auf den ersten Blick im Vergleich zum VPG von 1990 eindeutig eine Öffnung des Verwaltungsrechtswegs darstellt, da nun auch Allgemeinverfügungen oder ein Unterlassen der Verwaltung anfechtbar sind. Im Schrifttum wird allerdings argumentiert, dass § 2 keine Generalklausel darstelle, da anfechtbares Verwaltungshandeln noch durch § 12 VPG konkretisiert werde und daher keine generelle Zuständigkeit gegeben sei.⁵²

Das Verwaltungsprozessgesetz legt folglich zugleich den konkreten Anwendungsbereich fest. § 12 VPG von 2015 führt – nicht abschließend – zwölf Fälle anfechtbaren Verwaltungshandelns auf und § 13 enthält einen Katalog von vier nicht anfechtbaren Fällen. Nicht anfechtbar sind Verwaltungshandlungen, bei denen es sich um ein staatliches Handeln im Bereich der Landesverteidigung (vgl. § 13 Zif. 1 VPG), um Verwaltungsrechtsbestimmungen mit allgemeiner Bindungswirkung (vgl. § 13 Zif. 2 VPG), um Beschlüsse bezüglich der Einstellung, Entlassung oder Belobigung

und Walter Suermann, Verwaltungsrechtsschutz in der DDR, Dissertation, Göttingen 1971, S. 362–377.

⁴⁹ Nanping LIU, Michelle LIU, Justice without Judges. The case filing division in the People's Republic of China, in: Journal of International Law and Policy 2011, S. 283–343, S. 319–320.

⁵⁰ YING Songnian (应松年), Annotations and Comments on the Revised Administrative Procedure Law of the People's Republic of China (《中华人民共和国行政诉讼法》修改条文释义与点评), Court Press (人民法院出版社), Beijing 2015, S. 7 f.

⁵¹ Gemäß § 2 VPG sind Bürger, juristische Personen oder sonstige Organisationen, deren legale Rechte und Interessen durch ein Verwaltungshandeln einer Verwaltungsbehörde oder von Mitarbeitern einer Verwaltungsbehörde verletzt sind, berechtigt, Klage zu erheben.

⁵² YING Songnian (Fn. 50), S. 9 f.

⁴⁴ Siehe dazu ausführlich Punkt 1.2 Klageeinreichung.

⁴⁵ Robert Heuser, Einführung in die chinesische Rechtskultur, Hamburg 2002, Nr. 315, S. 295.

⁴⁶ Interessanterweise und im Gegensatz zum Gesetzestext erweiterte die Auslegung von 2000 den Anwendungsbereich, indem darin das Attribut „konkret“ (具体) ausgelassen wurde. Sie sprach nur noch allgemein von „dem Verwaltungshandeln von Verwaltungsbehörden und anderen Organisationen sowie ihrer Mitarbeiter, die Amtsbefugnisse der Staatsverwaltung innehaben“, vgl. § 1 Auslegung von 2000.

⁴⁷ Siehe auch: Robert Heuser (Fn. 45), S. 299 f.

⁴⁸ Willi Büchner-Uhder (Hrsg.), Verwaltungsrecht, Lehrbuch, Akademie für Staats- und Rechtswissenschaft der DDR, Berlin 1979, S. 87

von Beamten (vgl. § 13 Zif. 3 VPG) und um endgültige Entscheidungen (vgl. § 13 Zif. 4 VPG) handelt.

Die Auslegung von 2000 führt in § 1 sechs Falltypen auf, die ein Volksgericht nicht annehmen darf.⁵³ Ergänzend zu den vier Falltypen des VPG und den sechs Falltypen der Auslegung von 2000 fügt § 1 der Auslegung von 2018 weitere Kategorien hinzu, die auf dem ersten Blick dem nichtförmlichen Verwaltungshandeln entsprechen, wie es auch in der deutschen Verwaltungsrechtslehre verstanden wird.⁵⁴ Nicht anfechtbar ist demnach Verwaltungshandeln ohne Außenwirkung, wie interne Kommunikation, Genehmigungen und Vorschläge innerhalb einer Behörde oder zwischen Behörden.⁵⁵ Außerdem sind Vorbereitungen, Dokumentationen, Erforschungen, Berichterstattungen und Beratungen, die im Vorfeld des Verwaltungshandelns intern durchgeführt werden, ebenfalls nicht anfechtbar, da sie als nicht ausgereift gelten.⁵⁶ Des Weiteren sind Handlungen von Vollstreckungsbeamten nicht anfechtbar, weil diese Handlungen auf einem rechtskräftigen Urteil beruhen. Anfechtbar ist in diesem Zusammenhang hingegen Verwaltungshandeln, durch das der Vollstreckungsrahmen erweitert wird oder wenn die Behörde auf unrechtmäßige Weise vollstreckt.⁵⁷ Außerdem fallen Handlungen der internen Aufsichtsbehörde nicht in den Katalog des anfechtbaren Verwaltungshandelns.⁵⁸ Denn die durch Gesetze und Verordnungen vorgesehene interne Aufsicht stellt nicht unmittelbar neue Rechte und Pflichten für die Parteien dar. Exemplarisch genannt sind hier die Vorschriften des Staatsrates über die Enteignung von Gebäuden und Entschädigung. Darin wird vorgeschrieben, dass höhere Volksregierungen die Aufsicht über die Enteignungen und Entschädigungen der unteren Volksregierungen zu verschärfen haben.⁵⁹ Diese Aufsichtshandlung gehört nicht zum Umfang des § 2 VPG über die annehmbaren Klagen, weshalb darauf zu schließen ist, dass Klagen unzulässig sind, durch die Bürger, juristische Personen oder sonstige Organi-

sationen erwirken wollen, dass eine höhere Behörde ihrer Aufsichtspflicht nachkommt. Nicht anfechtbar sind schließlich noch die Registrierung, Annahme, Übertragung von Eingaben sowie die Koordinierung, Überwachung und Inspektion der die Eingaben bearbeitenden Behörde. Gemäß § 1 der Eingabenordnung des Staatsrates von 2005 handelt es sich bei Eingaben um Briefe, E-Mails, Faxe, Telefonanrufe, Besuche oder andere Formen, um den Volksregierungen jeder Stufe oder den Arbeitsabteilungen der Volksregierungen ab der Kreisstufe aufwärts Sachverhalte darzustellen, Vorschläge zu machen, bei ihnen Meinungen und Kritik zu äußern oder sich zu beschweren und Forderungen zu erheben.⁶⁰ Da Handlungen wie die Überprüfung oder der Austausch von Eingaben zwischen Verwaltungsbehörden keine substantielle Wirkung für den Antragssteller haben, ist eine Anfechtung vor Gericht nicht möglich.⁶¹

1.2 Klageeinreichung

Die Auslegung von 2018 verdeutlicht ebenso die Schritte der Klageeinreichung. Diese beginnt mit der Fallannahme (案件的受理). Damit ist ein verwaltungstechnischer Vorgang gemeint, der nach deutscher Terminologie eine Vorabprüfung der gesamten Zulässigkeit einschließlich einer teilweisen Prüfung der Begründetheit beinhaltet.⁶² Die Auslegung von 2018 knüpft an die Bestimmungen des OVG bezüglich der Registrierung zur Verfahrenseröffnung an.⁶³ Jeder Fall, der den Prozessanforderungen entspricht, ist anzunehmen. Wenn das Gericht die Zulässigkeit einer Klage aber nicht unmittelbar erkennen kann, hat es diese innerhalb von sieben Tagen zu prüfen; sollten allerdings dann noch Unklarheiten bestehen, hat es die Klage vorerst anzunehmen.⁶⁴ Dabei ist den Parteien die Ausübung ihrer Prozessrechte zu garantieren.⁶⁵ Angenommene Klagen können gemäß der Auflistung des § 69 Auslegung von 2018 aber noch zurückgewiesen werden.⁶⁶ Im Gegensatz zur Fallannahme als Zulässig-

⁵³ Vgl. § 1 Auslegung von 2000: (1) Handlungen, die in § 12 des Verwaltungsprozessgesetzes [von 1990] festgelegt sind; (2) Handlungen, die öffentliche Sicherheits- und Staatssicherheitsbehörden aufgrund klarer Ermächtigung im Strafprozessgesetz ausgeführt haben; (3) Schlichtungshandlungen und vom Gesetz bestimmte schiedsgerichtliche Handlungen; (4) anleitende Handlungen der Verwaltung ohne Zwangscharakter; (5) zurückweisende Handlungen, mit denen auf die Beschwerde einer Partei gegen einen Verwaltungsakt hin der Fall erneut geregelt worden ist; (6) Handlungen, die auf Rechte und Pflichten von Bürgern, juristischen Personen oder anderen Organisationen keine tatsächliche Außenwirkung haben.

⁵⁴ Günter Püttner, Der informale Rechtsstaat, in: Kritische Vierteljahresschrift für Gesetzgebung und Rechtswissenschaft 1991, Band 74, Nr. 1, S. 63–73; Jörn Ipsen, Allgemeines Verwaltungsrecht, 8. Auflage, München 2012, § 13 Nichtförmliches Verwaltungshandeln, S. 202–210.

⁵⁵ Vgl. § 1, Zif. 5 Auslegung von 2018.

⁵⁶ Vgl. § 1, Zif. 6 Auslegung von 2018.

⁵⁷ Vgl. § 1, Zif. 7 Auslegung von 2018.

⁵⁸ Vgl. § 1, Zif. 8 Auslegung von 2018.

⁵⁹ Vgl. § 6, Vorschriften über die über die Enteignung von Gebäuden in Staatseigentum und Entschädigung (国有土地上房屋征收与补偿条例), Anweisung des Staatsrats Nr. 590 (国务院令 (第 590 号)) vom 21.1.2011, in: <http://www.gov.cn/zwggk/2011-01/21/content_1790111.htm> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019).

⁶⁰ Vgl. § 2, 中华人民共和国《信访条例》 vom 5.1.2005, in: Verordnung des Staatsrats der Volksrepublik China (中华人民共和国国务院令) Nr. 431, Übersetzung von Frank Münzel, Eingabenordnung, in: <<http://www.chinas-recht.de/050110.htm>> (zuletzt eingesehen am 10.12.2018).

⁶¹ Vgl. § 1, Zif. 9 Auslegung von 2018.

⁶² Nils Pelzer, Fallannahme und Verfahrenseröffnung an chinesischen Gerichten: Löst die jüngste Reform die Probleme?, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2015, Band 22, Nr. 4, S. 372–383, S. 373 und 375.

⁶³ Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über einige Fragen der Registrierung zur Verfahrenseröffnung durch Volksgerichte (Fn. 43).

⁶⁴ Vgl. § 51 VPG von 2015 i. V. m. § 1 und § 8 Bestimmungen zur Verfahrenseröffnung 2015.

⁶⁵ Vgl. § 53 Auslegung von 2018.

⁶⁶ Zu den neun Falltypen, die gemäß § 69 Auslegung von 2018 i. V. m. § 69 VPG zurückgewiesen werden können, gehören zum Beispiel Klagen, bei denen die Klagefrist überschritten wurde (Zif. 2), bei denen die Korrektur der fehlerhaften Klageschrift verweigert wird (Zif. 3), bei denen die Vertreter sich gesetzeswidrig verhalten (Zif. 4), bei denen nicht nach gesetzlicher Vorschrift zuerst Widerspruch eingelegt wurde (Zif. 5) oder bei denen ohne Rechtfertigungsgrund nach einer Klagerücknahme nochmals geklagt wird (Zif. 7).

keitsprüfung bezeichnet die Verfahrenseröffnung (立案) gemäß § 51 VPG die Anlegung einer Akte für einen angenommenen Fall durch das Gericht.⁶⁷ Erst in diesem Zuge werden die Abschriften der Klageschrift an die anderen Parteien gesandt. Rücknahmeanträge können ab der Anlegung der Akte bis zur Verkündung des Urteils gestellt werden. In § 62 VPG wird festgehalten, dass das Volksgericht einer Klagerücknahme stattgibt, wenn der Kläger die Klage vor der Verkündung des Urteils oder der Entscheidung des Gerichts oder nach einer Änderung des Verwaltungshandelns durch die beklagte Behörde zurücknimmt. Die Auslegung von 2018 ergänzt dazu, dass nach Stattgabe der Klagerücknahme eine erneute Klage mit identischer Sachlage nicht statthaft ist. Fehlerhafte Rücknahmegenehmigungen können allerdings im Rahmen eines Wiederaufnahmeverfahrens angefochten werden.⁶⁸ Wann eine Rücknahmegenehmigung als „fehlerhaft“ gilt, ist in der neuen Auslegung nicht weiter normiert. Allerdings hat das OVG in seinen Bestimmungen zu einigen Fragen der Zurücknahme von Verwaltungsklagen aus dem Jahr 2007 einige Bedingungen für die Stattgabe der Klagerücknahme aufgelistet,⁶⁹ anhand derer sich ein Bild vom Prüfungsmaßstab für Rücknahmeanträge machen lässt: Die Willenserklärung hat wahr zu sein, die Änderung des Verwaltungshandelns erfolgt oder erfolgte rechtmäßig und wurde dem Gericht mitgeteilt, außerdem liegen keine Einwände von Dritten vor. Im Verwaltungsprozess hat das Volksgericht den Inhalt der eingereichten Klageschrift auf Vollständigkeit und Erfüllung der Prozessvoraussetzungen zu überprüfen und gegebenenfalls an die Kläger zur Korrektur zurückzugeben.⁷⁰ Die Auslegung von 2018 konkretisiert zudem die grundsätzlichen Bedingungen der Klageerhebung gemäß § 49 VPG und listet – nicht abschließend – die Dokumente auf, die bei Einreichung der Klage vorliegen müssen. § 54 der Auslegung von 2018 führt auf, dass die Kläger den Personalausweis, gültige Kontaktdaten, das angefochtene Verwaltungshandeln oder Materialien, die ein Unterlassen durch die Behörde belegen, und andere Materialien von Interesse für die Kläger und die beklagte Behörde vorzulegen haben. Auch wenn einerseits der Anspruch an die Auslegung von 2018 besteht, dass sie die Rechtsanwendung vereinheitlicht, fällt an dieser Stelle auf, dass nicht näher erläutert wird, was die Verfasser unter „Materialien von Interesse“ (有利害关系的材料) verstehen. Der Ausdruck findet sich ansonsten nur noch in den Vorläufigen Ausführungsbestimmungen zur Regelung für die Eintragung von Immobilien des Ministeriums für Landressourcen (Ausführungsbestimmungen)

vom 1. Januar 2016.⁷¹ Diese Ausführungsbestimmungen sind eine Ergänzung zur Vorläufigen Verordnung über die Eintragung von Immobilien (Vorläufige Verordnung), die am 1. März 2015 in Kraft trat und durch die ein einheitliches Grundbuchsystem in China geschaffen werden soll.⁷² In den Ausführungsbestimmungen ist festgehalten, dass eine interessierte Person Einspruch einlegen kann, wenn sie der Ansicht ist, dass die Eintragung im Grundbuch fehlerhaft ist, und der Rechtsinhaber der Berichtigung nicht zustimmt. Beim Einspruch hat die interessierte Person Materialien von Interesse vorzulegen, die die Eintragung des Immobilienrechts bestätigen. Daneben werden noch Materialien, die den Fehler in der Eintragung im Grundbuch belegen, sowie sonstige relevante Materialien verlangt.⁷³ Diese Regelung spiegelt eine öffentliche Diskussion wider, bei der es um das Verhältnis zwischen dem Grundsatz der Geheimhaltung⁷⁴ und dem Recht auf Einsichtnahme⁷⁵ geht. Denn als problematisch wurde erachtet, dass gemäß § 23 der Vorläufigen Verordnung eine einheitliche Informationsplattform einzurichten sei, wodurch Immobilieninformationen möglicherweise öffentlich gemacht würden.⁷⁶ WANG Wenpin erläutert, dass die Ausführungsbestimmungen des Ministeriums für Landressourcen der Besorgnis der Bürger um Offenlegung abhelfen sollen, indem sie die Voraussetzungen für den Einspruch festlegen und somit die Informationen nur denjenigen zugänglich gemacht werden, die auch ein wahres Interesse belegen können.⁷⁷ Die Auslegung von 2018 übernimmt den Ausdruck „Materialien von Interesse“. Es ist zu vermuten, dass damit bezweckt wird, dass nur solche Klagen angenommen werden, bei denen sowohl die Kläger als auch die beklagte Behörde ein klares persönliches Interesse vorweisen können, wie dieses in § 12 Auslegung von 2018 definiert wird. Diese Definition präzisiert die Formulierung aus § 25 VPG, wo es heißt, dass diejenigen, die „ein Interesse an einem Verwaltungshandeln haben“ (与行政行为有利害关系), zur Klageerhebung berechtigt sind.⁷⁸ In der Gesamtschau dieser Regelun-

⁶⁷ Nils Pelzer, (Fn. 62), S. 373–374.

⁶⁸ Vgl. §§ 60–61 Auslegung von 2018.

⁶⁹ Vgl. § 2, 最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定 vom 17.12.2007, in: Amtsblatt des Obersten Volksgerichts (最高人民法院报) 2008, Nr. 2, Übersetzung von Björn Ahl, Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Zurücknahme von Verwaltungsklagen, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2008, Band 15, Nr. 2, S. 142–144.

⁷⁰ Vgl. § 55 Auslegung von 2018 i. V. m. § 51 VPG.

⁷¹ 不动产登记暂行条例实施细则, Anweisung Nr. 63 des Ministeriums für Land und Ressourcen (中华人民共和国国土资源部令), in: <http://www.mlr.gov.cn/zwgk/flfg/tdglflfg/201601/t20160115_1395046.htm> [19.12.2018].

⁷² 不动产登记暂行条例 vom 24.11.2014, Übersetzung von Nils Klages, Vorläufige Verordnung über die Eintragung von Immobilien, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2015, Band 22, Nr. 1, S. 59–67. In § 34 der Vorläufigen Verordnung wird das Ministerium für Landressourcen ermächtigt, Ausführungsbestimmungen zu erlassen.

⁷³ Vgl. § 83 Durchführungsbestimmungen des Ministeriums für Land und Ressourcen

⁷⁴ § 26 Vorläufige Verordnung (Fn. 72).

⁷⁵ § 27 Vorläufige Verordnung (Fn. 72).

⁷⁶ Nils Klages, Einführung eines einheitlichen Grundbuchsystems in China, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2015, Band 22, Nr. 1, S. 44–54, S. 46.

⁷⁷ WANG Wenping (汪文品), Ministerium für Landressourcen: Beim Ersuchen eines Grundbucheintrags muss ein Interessensnachweis vorgelegt werden (国土部: 查“房本”须提供利害关系证明), in: Beijing Youth Daily (北京青年报) vom 21.1.2016, in: <http://news.china.com.cn/2016-01/21/content_37625333.htm> (zuletzt eingesehen 30.1.2019).

⁷⁸ Ausführlich wird darauf in Punkt 3 über die Prozessbeteiligten eingegangen.

gen der Auslegung von 2018 wird somit deutlich, dass der weit gefasste Grundsatz aus § 53 Auslegung von 2018, dass alle Klagen angenommen werden, die den Prozessanforderungen entsprechen, nicht nur konkretisiert, sondern zugleich beschränkt wird.

2. Zuständigkeit

Das Hauptaugenmerk der Auslegung von 2018 ist eine zweckmäßige Zuständigkeitsregelung, was bereits im Jahr 2005 vom OVG in seiner Entscheidung über die Stärkung der Arbeit der Volksgerichte beschlossen worden war. Das darin formulierte Ziel war es, für die Parteien die Klageerhebung praktisch und für das Volksgericht die Verhandlung der Klage unabhängig, gerecht und effektiv zu gestalten.⁷⁹ Dass pragmatische Überlegungen den Revisionsprozess prägten, wird insbesondere in § 4 der Auslegung von 2018 deutlich, demnach nach der Annahme einer Klage durch ein Gericht die örtliche Zuständigkeit unveränderlich wird. Weder tatsächliche noch rechtliche Umstände wie die Änderung des Wohnortes der Parteien oder die Hinzufügung von Beklagten wirken sich auf die örtliche Zuständigkeit aus. Diese Klarstellung vereinfacht folglich die zukünftige Festlegung des zuständigen Gerichts. Auch bei Einsprüchen der beklagten Behörde gegen die Zuständigkeit des Volksgerichts nach der Klageannahme,⁸⁰ die das Gericht zu prüfen hat, wird einem pragmatischen Ansatz gefolgt. Nur bei begründeten Einsprüchen verweist das Gericht den Fall an das tatsächlich zuständige Volksgericht. Die örtliche Zuständigkeit eines Gerichts nach der Fallannahme wird auch nicht mehr durch Häufung der Klagen oder Änderung des Klagebegehrens beeinflusst, es sei denn, es wurde gegen die instanzielle Zuständigkeit oder gegen eine ausschließliche Zuständigkeit verstoßen.⁸¹ Der Analyse von *YING Songnian* zufolge können mit diesen beiden Regelungen zum Beispiel die Ressourcen der Gerichte und Verwaltungsbehörden geschont werden. Bei einem Wechsel der Zuständigkeit müsste beispielsweise erst die Akte übersandt werden. Für die Verwaltungsbehörde und die Kläger würde womöglich zum Nachteil, dass das Gericht weiter entfernt wäre.⁸² *JIANG Bixin* verweist auch auf die wichtige Rolle der Gerichte, die für Klagen jenseits ihrer Verwaltungsregion zuständig sind und die gemäß § 18 Abs. 2 VPG von einem Oberstufengericht mit Zustimmung des Obersten Volksgerichts für zuständig erklärt werden können.⁸³ Insbesondere Mittelstufen Gerichte wurden

seitdem als bezirksübergreifende Gerichte eingesetzt.⁸⁴ Das liegt daran, dass durch die Revision des VPG die Zuständigkeit der Mittelstufen Gerichte ausgeweitet wurde. Gemäß § 15 Zif. 1 VPG sind Mittelstufen Gerichte bereits bei Klagen gegen Verwaltungshandeln zuständig, das von einer Abteilung einer Regierung ab der Kreisebene vorgenommen wurde. Daneben sieht § 18 Abs. 2 VPG nun vor, dass Oberstufen Gerichte mit Zustimmung des OVG bezirksübergreifende Gerichte benennen dürfen. Da für einen erheblichen Teil der Verwaltungsprozesse aufgrund der Vorschrift aus § 15 Zif. 1 VPG Mittelstufen Gerichte zuständig sind, erscheint die Errichtung von bezirksübergreifenden Gerichten auf der Mittelstufe als ein logischer Schritt.⁸⁵ Damit soll insbesondere verhindert werden, dass örtliche Behörden oder einzelne Personen unrechtmäßig Einfluss auf den Gerichtsprozess nehmen. Zugleich ist beabsichtigt, Verwaltungsstreitigkeiten fair und effizient zu lösen und Verwaltungsorgane bei der Ausübung ihrer Funktionen und Befugnisse zu beaufsichtigen.⁸⁶ Offenbar wird durch die Ergänzungen in der Auslegung von 2018 die Umsetzung der Beschlüsse des Vierten Plenums des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei hinsichtlich der bezirksübergreifenden Gerichte vervollständigt.⁸⁷ Bereits im Oktober 2014 verabschiedete das OVG dazu eine Mitteilung über den Einsatz von Eisenbahngerichten als bezirksübergreifende Gerichte, in der es ankündigte, dass insgesamt sieben Provinzen und Städte, darunter Peking, Guangdong, Shanghai und Jiangsu Pilotprojekte umsetzen sollten.⁸⁸ Zum Beispiel begann das Mittlere Eisenbahngericht in Guangzhou am 1. Januar 2016, die Zuständigkeit für Verwaltungsrechtsfälle in der Provinz zu zentralisieren.⁸⁹ Entsprechend dieser Pilotprojekte legt die Auslegung nun klar fest, dass Sondergerichte wie Eisenbahngerichte nur gemäß § 18 Abs. 2 VPG von einem Oberstufengericht mit Zustimmung des OVG

⁸⁴ *LI Shaoping* (李少平), Warum sollen bezirksübergreifende Gerichte errichtet werden? (为什么要设立跨行政区划人民法院?), in: *Seeking Truth* (求是) 2015, Nr. 4, in: <http://www.qstheory.cn/dukan/qs/2015-07/15/c_1115903104.htm> (zuletzt eingesehen am 27.12.2018); *ZHAO Gang* (赵刚), Einheitliche Rechtsprechung zum Schutz der gesellschaftlichen Gerechtigkeit – Eine Zusammenfassung der Reform der bezirksübergreifenden Gerichte (统一法律适用维护社会公平 – 人民法院跨行政区划法院改革综述), vom 9.3.2018, in: *Amtsblatt des Volksgerichts* (人民法院报), in: <<https://www.chinacourt.org/article/detail/2018/03/id/3224268.shtml>> (zuletzt eingesehen am 27.12.2018).

⁸⁵ *Daniel Sprick* (Fn. 5), S. 226 und *WU Zaicun* (吴在存), Überlegungen zu einigen Fragen der Reform der bezirksübergreifenden Gerichte (跨行政区划法院改革若干问题的思考) vom 28.3.2017, in: <<http://bj4zy.chinacourt.org/article/detail/2017/03/id/2647178.shtml>> (zuletzt eingesehen am 22.12.2018).

⁸⁶ *YING Songnian* (Fn. 50), S. 45; *LI Shaoping* (Fn. 84); *ZHAO Gang*, (Fn. 84).

⁸⁷ Siehe I. Rechtspolitischer Kontext der Erarbeitung der Justizauslegung von 2018.

⁸⁸ 最高人民法院关于开展铁路法院管辖改革工作的通知 vom 16.10.2014, in: *Xinhua News Agency* (新华社), Guangdong's Mittleres Eisenbahngericht konzentriert seine Zuständigkeit auf die Rechtsprechung von Verwaltungsrechtsfällen erster Instanz (广铁中院集中管辖行政案件第一案宣判), vom 25.2.2016, in: <http://news.ifeng.com/a/20160225/47588170_0.shtml> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019).

⁸⁹ Ebd.

⁷⁹ 最高人民法院《关于全面加强人民法庭工作的决定》vom 19.9.2005, in *Justizauslegung* (法发) 2005, Nr. 16, in: <http://www.law-lib.com/law/law_view.asp?id=100352> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019).

⁸⁰ Vgl. § 10 Auslegung von 2018.

⁸¹ Vgl. § 10 Abs. 3 Auslegung von 2018.

⁸² *YING Songnian* (Fn. 50), S. 45.

⁸³ § 18 Abs. 2 VPG: Mit der Zustimmung des Obersten Volksgerichts kann das Volksgericht der Oberstufe entsprechend der tatsächlichen Gegebenheiten der Rechtsprechungsarbeit festlegen, dass bestimmte Volksgerichte für Verwaltungssachen jenseits ihrer Verwaltungsregion zuständig sind.

als bezirksübergreifende Gerichte bestimmt werden können.⁹⁰ Parallel zu den Eisenbahngerichten können Klagen bezirksübergreifender Natur aber auch weiterhin bei gewöhnlichen Gerichten anhängig werden. Im Arbeitsbericht des OVG vor dem Nationalen Volkskongress von 2015 wurde dazu beispielsweise dargestellt, dass die ersten beiden bezirksübergreifenden Gerichte, nämlich das Vierte Mittelstufengericht in Peking und das Dritte Mittelstufengericht in Shanghai seit Ende Dezember 2014 tätig waren und in den ersten zwei Monaten bis zur Sitzung des Nationalen Volkskongresses im März 2015 über 269 Klagen entschieden hatten.⁹¹ Im Jahr 2015 akzeptierte das Vierte Mittelstufengericht in Peking insgesamt 1.397 Fällen, bei denen Distrikt- und Bezirksregierungen die Beklagten waren. Im Vergleich dazu akzeptierte das Dritte Mittelstufengericht in Shanghai im ersten aktiven Jahr bis Dezember 2015 insgesamt 1.271 Klagen und sprach in 994 Fällen ein Urteil.⁹²

3. Prozessparteien

3.1 Kläger

In der Praxis hatten sich vor der Revision insbesondere die Personen als problematisch erwiesen, die gezielt Fehler im Verwaltungshandeln suchten, nur um dagegen Klage zu erheben, obwohl deren persönliche legalen Rechte und Interessen nicht unbedingt unmittelbar betroffen waren. Dies verursachte einen zusätzlichen Arbeitsaufwand, der mit einer in der Auslegung ergänzten genauen Definition von Personen mit „einem Interesse an einem Verwaltungshandeln“ reduziert wird.⁹³ § 12 Auslegung von 2018 listet – nicht abschließend – auf, dass diejenigen Bürger, juristischen Personen oder sonstigen Organisationen ein Interesse an dem Verwaltungshandeln haben, deren Nachbarrecht oder Recht auf fairen Wettbewerb betroffen ist (Zif. 1); die durch ein Verfahren als Dritte hinzukamen (Zif. 2); die die Behörde auffordern, die gesetzliche Haftung der verletzenden Person zu prüfen (Zif. 3); deren legale Rechte und Interessen durch Widerruf oder Änderung des Verwaltungshandelns betroffen sind (Zif. 4) und deren Beschwerden bei der Behörde nicht behandelt werden (Zif. 5). Einem Gläubiger wird gewährt, erstens eine Zivilrechtsklage zu erheben, wenn aufgrund des Verwaltungshandelns der Schuldner die Ansprüche nicht erfüllt, oder zweitens Klage gegen das Verwaltungshandeln zu erheben unter der Voraussetzung, dass die Verwaltungsbehörde zum Zeitpunkt des Verwaltungshandelns eine Schutz- und Prüfpflicht

hatte.⁹⁴ In der Auslegung von 2000 wird hingegen normiert, dass nur jemand mit dem Begehren klagen kann, dass die Verwaltungsbehörde nach dem Recht die gesetzliche Haftung des Schädigers verfolgt.⁹⁵ Daneben gehört zu einer wesentlichen Neuerung, dass die Auslegung nun den Investoren und Gründern einer Nichtregierungsorganisation (NRO) erlaubt, als Kläger aufzutreten.⁹⁶ Schwierig bleibt aber weiterhin der Fall, in dem eine NRO eine Klage im öffentlichen Interesse einreichen möchte. Im Dezember 2016 erhob eine NRO Klage gegen ein örtliches Umweltschutzbüro in der Provinz Yunnan. Die Umweltschutzorganisation *Friends of Nature* (自然之友) mit Sitz in Peking wies das Umweltschutzbüro in Nujiang in der Provinz Yunnan zunächst darauf hin, dass dieses rechtswidrig den Bau eines Werks für schädliche Chemikalien genehmigt und dabei gegen die Vorschriften des Umweltschutzgesetzes von 2014 verstoßen habe. Als das Umweltschutzbüro darauf nicht weiter reagierte, erhob *Friends of Nature* eine Klage im öffentlichen Interesse beim Volksgericht des Bezirks Lushui, das den Fall annahm, die Klage allerdings am 31. Mai 2017 abwies, da die NRO keine Klagefähigkeit besitze.⁹⁷ Im Einklang mit dieser Entscheidung gilt nun gemäß der Auslegung von 2018, dass die persönlichen legalen Rechte und Interessen einer NRO von dem Verwaltungshandeln direkt betroffen sein müssen, damit ihre Investoren und Gründer als Kläger auftreten können. Im Juni 2017 wurde ein weiterer Absatz in § 25 VPG hinzugefügt, in dem die Klage im öffentlichen Interesse für die Staatsanwaltschaft im Verwaltungsprozess geöffnet wurde. Auf die staatsanwaltschaftliche Klage im öffentlichen Interesse geht die Auslegung von 2018 nicht weiter ein. Dazu wurde nämlich in Zusammenarbeit mit der Obersten Volksstaatsanwaltschaft parallel zur VPG-Auslegung von 2018 eine Auslegung erarbeitet, die Ende Februar verabschiedet wurde und am 2. März 2018 in Kraft trat.⁹⁸

⁹⁴ Vgl. § 13 Auslegung von 2018.

⁹⁵ Vgl. § 13 Abs. 3 Auslegung von 2000.

⁹⁶ Vgl. § 17 Auslegung von 2018: Sind die Investoren und Gründer von öffentlichen Einrichtungen, sozialen Organisationen, Stiftungen, Sozialämtern und anderen nicht gewinnorientierten juristischen Personen der Ansicht, dass das Verwaltungshandeln ihre legalen Rechte und Interessen verletzt, können sie in eigenem Namen Klage erheben.

⁹⁷ *Stanley Lubman*, Can Environmental Lawsuits in China Succeed?, Chinafile 14.12.2017, in: <<http://www.chinafile.com/reporting-opinion/viewpoint/can-environmental-lawsuits-china-succeed>> (zuletzt eingesehen am 3.12.2018); *William J Schulte*; *Li Haitang*, Yunnan chemical factory becomes testing ground for citizen lawsuits, Chinadialogue 23.8.2017, in: <<https://www.chinadialogue.net/article/show/single/en/9983-Yunnan-chemical-factory-becomes-testing-ground-for-citizen-lawsuits>> (zuletzt eingesehen 3.12.2018).

⁹⁸ Erläuterungen des Obersten Volksgerichts und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft zu einigen Fragen der Anwendung der staatsanwaltschaftlichen Klage im öffentlichen Interesse (最高人民法院人民检察院关于检察公益诉讼案件适用法律若干问题的解释), in: <http://www.spp.gov.cn/zd gz/201803/t20180302_368570.shtml> (zuletzt eingesehen am 28.12.2018).

⁹⁰ Vgl. § 3 Abs. 2, Satz 2 Auslegung von 2018.

⁹¹ Arbeitsbericht des Obersten Volksgerichts (最高人民法院工作报告), vorgestellt auf der 3. Sitzung des 13. Nationalen Volkskongresses vom 12.3.2015, in: <http://www.npc.gov.cn/wxzl/gongbao/2015-05/07/content_1939091.htm> (zuletzt eingesehen am 27.12.2018).

⁹² *Legal Daily*, Überprüfung der Arbeit der Bezirksgerichte nach einem Jahr (跨行政区划人民法院一年来工作述评) vom 13.12.2015, in: <<http://www.court.gov.cn/shenpan-xiangqing-16320.html>> (zuletzt eingesehen am 10.5.2018).

⁹³ Vgl. § 25 Abs. 1 VPG.

3.2 Beklagte

Zu den Bedingungen der Klageerhebung gehört die eindeutige Benennung der beklagten Behörde, die dann als eindeutig gesehen wird, wenn ihr Name und andere Informationen zu ihrer Unterscheidung von anderen Behörden aufgeführt werden.⁹⁹ Die genaue Bezeichnung der beklagten Behörde stellte für viele Kläger oftmals eine Hürde dar. Nun ist zum Beispiel genau geregelt, dass im Falle des Entzugs von Gebäuden die Abteilung, die zum Entzug von Gebäuden bestimmt wurde, die beklagte Behörde ist.¹⁰⁰ In den Auslegungen von 2000 und 2015 findet dies noch keine Erwähnung. Klar geregelt wurde auch, welche Behörden in den Entwicklungszonen (开发区管理机构) als Beklagte zu benennen sind. Seit der Reform und Öffnungsperiode wurden spezielle Sonderwirtschaftszonen errichtet und im Zuge der mit der Öffnungspolitik einhergehenden Dezentralisierung der Gesetzgebung von der Zentralregierung an die Provinzen erhielten die Lokalregierungen dieser Entwicklungszonen genügend Freiraum, um mit der Umsetzung von Gesetzen zu experimentieren. Durch diese Autonomie konnten die Verwaltungen ihre Vorschriften auf Modernisierung und wirtschaftlichen Fortschritt konzentrieren.¹⁰¹ Für die betroffenen Bürger oder juristischen Personen, die gegen das Verwaltungshandeln der Entwicklungszonen Klage erheben wollten, stellte die Benennung der beklagten Behörde aufgrund der nach außen undurchsichtig erscheinenden Kompetenzverteilung allerdings ein Problem dar. Gemäß den Regelungen der Auslegung von 2018 ist nun definiert, dass die Verwaltungsbehörde einer vom Staatsrat oder von der Lokalregierung errichteten Entwicklungszone die Beklagte ist. Wird eine funktionale Abteilung als handelndes Organ identifiziert, dann kann diese nur unter der Voraussetzung Beklagte sein, dass sie vom Staatsrat oder von der Lokalregierung genehmigt wurde. Andernfalls ist die Behörde der Entwicklungszone oder bei deren fehlender Qualifikation die Lokalregierung selbst die Beklagte.¹⁰² Ergänzt wurde außerdem die Möglichkeit, gegen Dorf- und Nachbarschaftskomitees und gegen öffentliche Institutionen oder Einrichtungen (事业单位) Klage zu erheben.¹⁰³ Durch diese beiden Ergänzungen wird zum Beispiel auf die bislang unklare Situation bei Klagen gegen Hochschulen oder Fachverbände reagiert. In dem zur Leitentscheidung deklarierten Fall zwischen TIAN Yong und der Universität der Wissenschaft und Technologie in Peking

aus dem Jahr 1999¹⁰⁴ war die Verwaltungsklage nur deshalb statthaft, da das Oberste Volksgericht in seinem Urteil erklärte, dass Universitäten zwar nicht als Verwaltungsbehörde qualifiziert seien, aber durch das Gesetz ermächtigt würden, bestimmte Verwaltungsaufgaben zu übernehmen. In dem angesprochenen Fall verweigerte die Universität dem Kläger die Ausstellung seines Zeugnisses. Mit der Ergänzung in der Auslegung von 2018 wird diese Unklarheit ausgeräumt und hervorgehoben, dass eine öffentliche Einrichtung wie eine Universität oder ein Fachverband nun die Qualifikation als beklagte Behörde besitzt.

3.3 Prozessvertreter

In der Auslegung wurden die Regelungen zur Prozessvertretung (诉讼代理人) angepasst. § 31 VPG legt zunächst fest, dass eine Prozessvertretung für die Parteien oder deren gesetzliche Vertreter beauftragt werden kann. Als Prozessvertreter können Rechtsanwälte, nahe Verwandte oder von der Gemeinde oder von einer relevanten gesellschaftlichen Körperschaft empfohlene Bürger auftreten. In der Auslegung heißt es nun genauer, dass Arbeitnehmer, die mit einer der Prozessparteien in einem Arbeitsverhältnis stehen, als Vertreter auftreten dürfen.¹⁰⁵ Außerdem kann ein von einer relevanten gesellschaftlichen Körperschaft empfohlener Bürger als Vertreter auftreten.¹⁰⁶ Mit der Möglichkeit zur Auswahl der Prozessvertreter soll signalisiert werden, dass die Bedürfnisse der Parteien berücksichtigt werden.¹⁰⁷ Bei der gewöhnlichen Prozessvertretung erhalten die Vertreter formelle Rechte wie das Einspruchsrecht gegen die Zuständigkeit, das Aussagerecht, das Recht zur Beweisbeibringung und das Antragsrecht. Bei einer besonderen Prozessvertretung erhält der Vertreter sogar materielle Rechte wie das Recht zur Änderung des Klagebegehrens, das Recht zur Klagerücknahme, zum Vergleich oder zur Wiederaufnahme. Der Umfang der Prozessvertretung ist in dem Vertretungsdokument festgehalten.¹⁰⁸

⁹⁹ Vgl. § 67 Auslegung von 2018.

¹⁰⁰ Vgl. § 25 Auslegung von 2018: Die für die Enteignung zuständige Abteilung ist die Beklagte.

¹⁰¹ *Madeleine Martinek*, Special Economic Zones in China and WTO: Bleak or Bright Future?, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2014, Band 21, Nr. 1, S. 41–51, S. 41 und 47. Die ersten Sonderwirtschaftszonen wurden im Jahr 1980 in Shenzhen, Zhuhai und Shantou in der Provinz Kanton und Xiamen in der Provinz Fujian aufgebaut; im Jahr 2013 wurde die erste Freihandelszone in Shanghai eröffnet.

¹⁰² Vgl. § 21 Auslegung von 2018.

¹⁰³ Vgl. § 24 Auslegung von 2018.

¹⁰⁴ Volksgericht des Bezirks Haidian der Stadt Peking (北京市海淀区人民法院), TIAN Yong gegen Universität Peking, Fall der Verweigerung des Ausstellens des Abschlusszertifikats und des Zertifikats über den akademischen Grad (Verwaltungsstreitigkeit) (田永诉北京科技大学拒绝颁发毕业证、学位证案) vom 14.02.1999, Hai Xing Chu Zi Nr. 00142 (海行初字第 00142 号). Der Fall ist in der neunten Gruppe anleitender Fälle als Anleitender Fall Nr. 38 aufgelistet, in: Mitteilung des Obersten Volksgerichts zur Bekanntmachung der neunten Gruppe von anleitenden Fällen (最高人民法院关于发布第九批指导性案例的通知) vom 24.12.2014, in: Fa 2014, Nr. 37 (法〔2014〕337号), Übersetzung von Sarah Wersborg, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2017, Band 24, Nr. 3, S. 239–265.

¹⁰⁵ Vgl. § 32 Auslegung von 2018. Dazu müssen die Mitarbeiter aber noch Nachweise erbringen. Seitens der Beklagten stimmt diese Vertretungsregelung mit den Regelungen des VPG und der Auslegungen von 2018 bezüglich der Anwesenheitspflicht des Behördenleiters oder der geeigneten Mitarbeiter überein, vgl. § 3 und § 130 Auslegung von 2018.

¹⁰⁶ Vgl. § 31 Abs. 2 Zif. 3 VPG und § 33 Auslegung von 2018.

¹⁰⁷ YING Songnian (Fn. 50), S. 88.

¹⁰⁸ *Ibid.*, S. 89.

4. Verfahrensordnung

4.1 Klagemöglichkeiten

Im Schrifttum wird kritisiert, dass es im Verwaltungsprozess an einer Systematisierung der Klagearten mangelt.¹⁰⁹ In der Revision wurden daher alle denkbaren Klagebegehren im Verwaltungsprozess ergänzt und dafür auch neue Klagearten definiert.¹¹⁰ Vor diesem Hintergrund findet sich in der Auslegung von 2018 ein ausführlicher, nicht abschließender Katalog konkreter Klagebegehren (具体的诉讼请求).¹¹¹ Es werden insbesondere drei Klagearten deutlich, die im weiteren Sinne auch den Klagearten des deutschen Verwaltungsprozesses entsprechen: die Anfechtungsklage (撤销诉讼) und die Leistungsklage (履行诉讼) sowie die Feststellungsklage (确认诉讼).¹¹²

Die Anfechtungsklage wird häufig in Form einer Abänderungsklage (变更诉讼) erhoben. Die Auslegung von 2018 listet hierzu die Aufhebung oder Abänderung eines Verwaltungshandelns (§ 68, Zif. 1 Auslegung von 2018) als Klagemöglichkeit auf. Dies betrifft vor allem Klagen gegen Maßnahmen wie Verwaltungsstrafen (Verwaltungshaft oder Geldbuße, Widerruf einer Genehmigung, vgl. § 12 Zif. 1 VPG), gegen Verwaltungszwangsmaßnahmen und Verwaltungsvollstreckungen (Beschränkung der körperlichen Freiheit oder Pfändung von Vermögensgegenständen, vgl. § 12 Zif. 2 VPG), gegen Eingriffe in die Bestimmung des Eigentums- und Nutzungsrechts an Grund und Boden (vgl. § 12 Zif. 4 VPG), gegen Einziehung oder Enteignung (vgl. § 12 Zif. 5 VPG), gegen Eingriffe in die Gewerbeautonomie (vgl. § 12 Zif. 7 VPG), gegen Missbrauch der Verwaltungshoheit zum Ausschluss von Wettbewerb (vgl. § 12 Zif. 8) und gegen die Verletzung sonstiger legaler Rechte und Interessen wie Personen oder Vermögensrechte (vgl. § 12 Zif. 12 VPG).

Verwaltungsbehörden verweigern aber auch oftmals Handlungen oder kommen ihren Pflichten nicht nach, so dass Bürger eine Leistungsklage, auch in Form einer Entschädigungsklage (赔偿诉讼) erheben können. Die Auslegung listet folgende Klagebegehren auf:

- das Begehren auf Erfüllung der gesetzlichen Amts- und Leistungspflicht (vgl. § 68 Zif. 2 Auslegung von 2018) wie etwa die Ausstellung einer beantragten Genehmigung (vgl. § 12 Zif. 3 VPG) und zur Auszahlung der Hinterbliebenen- und Versehrtenrente (vgl. § 12 Zif. 10 VPG);
- Begehren auf Gewährung von Entschädigung und Schadensersatz (vgl. § 68 Zif. 5 Auslegung von 2018) wie gegen rechtswidrige Abgaben und

rechtswidrige Pflichterfüllung (vgl. § 12 Zif. 9 VPG).

Bei Nichterfüllung oder Verzögerung der Behörde trägt diese die Pflicht zum Ersatz des Schadens. Die Höhe des Schadenersatzes bestimmt das Volksgericht entsprechend des Schadensverlaufs und des Ergebnisses.¹¹³ Die Kläger können im Allgemeinen auch eine Feststellungsklage¹¹⁴ erheben, wenn sie die Feststellung der Widerrechtlichkeit des Verwaltungshandelns (§ 68 Zif. 3 Auslegung von 2018) oder die Feststellung der Unwirksamkeit des Verwaltungshandelns (§ 68 Alt. 4 Auslegung von 2018) erwirken wollen.¹¹⁵ In der richterlichen Praxis bestanden anscheinend Probleme insbesondere in Bezug auf die Unterscheidung von Anfechtungs- und Feststellungsurteilen.¹¹⁶ In § 94 Abs. 1 verdeutlicht die Auslegung von 2018, dass ein Volksgericht nach der Prüfung ein angefochtenes schwerwiegendes und offensichtlich rechtswidriges Verwaltungshandeln für unwirksam erklären muss, auch wenn der Kläger nur die Aufhebung verlangt.¹¹⁷ In § 94 Abs. 2 geht es hingegen darum, dass der Kläger zunächst eine Feststellung der Unwirksamkeit des Verwaltungshandelns verlangt. Wenn das Gericht das Verwaltungshandeln aber nicht für unwirksam hält, gibt es dem Kläger einen Hinweis, seine Klage in eine Anfechtungsklage zu ändern. Darüber hinaus werden drei weitere Klagearten aus dem VPG von 2015 in der Auslegung von 2018 konkretisiert. Im Bereich des Leistungsstörungsrechts kann mit einer Klage die Beilegung eines Streits über Verwaltungsvereinbarungen (§ 68 Zif. 6) erwirkt werden, wie zum Beispiel bei einseitiger Änderung der Verwaltungsvereinbarung seitens der Verwaltungsbehörde oder rechtswidrigem Unterlassen (vgl. § 12 Zif. 11 VPG). Außerdem wird die Überprüfung von Normativdokumenten unterhalb der Ebene der Verwaltungsvorschriften (§ 68 Zif. 7 und Abs. 2 Satz 1)¹¹⁸ explizit als Klagebegehren erwähnt, die ausführlich in Punkt 7 diskutiert wird. Zuletzt sieht die Auslegung von 2018 eine zivilrechtliche Klage (§ 68 Zif. 8 und Abs. 2 Satz 2) vor. Vor der Revision des VPG im Jahr 2015 bevorzugten viele Kläger aufgrund des als langwierig empfundenen Verwaltungsprozesses zumeist einen materiellen Ausgleich für fehlerhaftes Verwaltungshandeln und strebten folglich eine zivilrechtliche Klage an.¹¹⁹ Aufgrund dieser Tendenz hat die Auslegung auch ein Kapitel zur Verfahrensverbindung von verwaltungsrechtlichen und zivilrechtlichen Streitigkeiten hinzugefügt, das ebenfalls noch genauer besprochen wird.

¹¹³ Vgl. § 98 Auslegung von 2018.

¹¹⁴ Vgl. §§ 74–76 VPG von 2015.

¹¹⁵ Siehe dazu ausführlicher Punkt 4.2 Verhandlung und Urteil.

¹¹⁶ JIANG Bixin (Fn. 15), S. 5.

¹¹⁷ Vgl. § 94 Auslegung von 2018 i. V. m. § 75 VPG.

¹¹⁸ Siehe ausführlich dazu Punkt 7 zur Normenkontrolle.

¹¹⁹ MA Huaide (马怀德), WU Hua (吴华), Reflexion und Resystematisierung der verwaltungsprozessualen Klagearten unseres Landes (对我国行政诉讼类型的反思与重构), in: Forum für Politik und Recht (政法论坛) 2001, Nr. 5, S. 63–71, S. 66.

¹⁰⁹ Daniel Sprick (Fn. 5), S. 262–263, vgl. §§ 69–78 VPG von 2015.

¹¹⁰ Yin Qingli (殷清利), Die neue justizielle Auslegung des Verwaltungsprozessgesetzes. Praktische Analyse und Urteilsanzeige (新行政诉讼法司法解释. 实务解析与裁判指引), Law Press (法律出版社) 2015, S. 32.

¹¹¹ Vgl. § 68 Auslegung von 2018 i. V. m. § 49 Zif. 3 VPG.

¹¹² Robert Heuser (Fn. 45), S. 299 f; vgl. § 42 Abs. 1 Alternative 1 VwGO für die Anfechtungsklage, § 42 Abs. 1 Alternative 2 VwGO für die Leistungsklage und § 43 Abs. 1 VwGO für die Feststellungsklage.

4.2 Beweisregelungen

Mit den in der Auslegung ergänzten Beweisregelungen werde, *JIANG Bixin* zufolge, objektive Wahrheit (客观真实)¹²⁰ und Prozessgerechtigkeit (程序公正) angestrebt. Denn aufgrund der beherrschenden Stellung der Verwaltungsbehörden im Verwaltungsverfahren sei es notwendig, entsprechende Verfahrensregeln einzurichten, um sicherzustellen, dass die Beamten und Bürger im Gerichtsprozess sachlich gleichgestellt sind.¹²¹ Grundsätzlich gilt die Beweislastumkehr gemäß § 34 VPG: Die Verwaltung hat aufgrund ihrer beherrschenden Stellung Beweismittel und Normativdokumente vorzubringen. Die Beweislast liegt gemäß § 38 VPG allerdings beim Kläger, wenn dieser eine Entschädigungsklage oder eine Leistungsklage erhebt. Wie im Zivilprozess ist hier oftmals die Formel „Wer behauptet, der beweist“ (谁主张, 谁举证) zu finden.¹²² Bei der Leistungsklage, mit der er die Erfüllung der Amtspflicht erwirken will, wurden zudem noch zwei Schranken eingefügt: Wenn die Beklagte die Amtspflicht selbsttätig zu erfüllen hat oder wenn der Kläger den Beweis aus triftigen Gründen nicht erbringen kann, dann liegt die Beweislast weiterhin bei der Behörde. Zudem kann der Kläger Beweise beibringen, vor allem wenn er, wie in § 37 VPG geregelt, die Widerrechtlichkeit des Verwaltungshandelns nachweisen will. Das Volksgericht hat gemäß § 39 VPG das Recht zur Anordnung der Beibringung durch die Parteien und gemäß § 40 VPG kann es sogar selbst Beweise erheben, es sei denn, es sammelt Beweise, die die Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns nachweisen, die zum Zeitpunkt des Verwaltungshandelns aber nicht von der Behörde ermittelt wurden. Diese Regel dient dem Schutz der Kläger. Die Auslegung geht vor allem auf den Umgang mit illegal erlangten Beweisen ein.¹²³ Dabei handelt es sich konkret um Beweismaterial, das unter schwerwiegenden Verstößen gegen rechtliche Verfahren gesammelt wurde; um Beweismaterial, das gegen die legalen Rechte und Interessen anderer und gegen zwingende Rechtsvorschriften verstößt sowie um Beweismaterial,

¹²⁰ Dem Kern der Theorie der „objektiven Wahrheit“ zufolge sind für die Aufklärung eines Falles alle Beweise relevant, die mit allen tatsächlichen Fakten identisch sind. Mit anderen Worten sind die subjektive Wahrnehmung mit der objektiven Realität im Einklang stehen. Im Gegensatz dazu bedeutet die „rechtliche Wahrheit“ (法律真实), dass aus den Beweisen nur die überzeugenden Fakten genutzt werden, um Wahrheit entsprechend der rechtlichen Standards zu erlangen. Dennoch schließen die beiden Wahrheitsbegriffe einander nicht aus: Die rechtliche Wahrheit wird als eine Abbildung oder Widerspiegelung objektiver Tatsachen im Fall angesehen. Siehe *XIE Zhiyong* (解志勇), *CUI Xiaojing* (崔晓婧), Studie über den Beweisstandard im Verwaltungsprozess (行政诉讼证明标准研究), in: *Evidence Science* (论据科学) 2008, Vol. 16, Nr. 4, S. 405–417, S. 406–407; *ZHANG Li* (张力), Kontext und Pfad der Anwendung von „alle rationalen Zweifel zu beseitigen“ im Verwaltungsprozesses (行政诉讼中“排除合理怀疑”的适用语境和路径), in: *Evidence Science* (论据科学) 2015, Vol. 23, Nr. 5, S. 611–622, S. 614–615.

¹²¹ *JIANG Bixin* (Fn. 15), S. 4.

¹²² *YAN Erbao* (闫尔宝), Über die Aufgaben und Entwicklungstrends der Klagearten unseres Landes (论我国行政诉讼类型化的发展趋势与课题), in: *Shandong Justice* (山东审判) 2017, Vol. 33, Nr. 238, S. 4–22, S. 14.

¹²³ Vgl. § 43 Auslegung von 2018 i. V. m. § 43 Abs. 3 VPG.

das durch Verleitung eines anderen, Betrug, Nötigung oder Gewalt erlangt wurde. Außerdem kann das Volksgericht verlangen, dass die Vollstreckungsbeamten vor Gericht erscheinen und eine eidesstattliche Versicherung unterschreiben, wenn es dies für erforderlich hält.¹²⁴ Mit dieser Ermessensentscheidung soll ermöglicht werden, dass die Beamten direkt zu den Beweisen befragt werden können. Die eidesstattliche Versicherung muss unterschrieben werden und zugleich wird der Beamte darin darauf aufmerksam gemacht, dass eine Falschaussage bestraft werden kann.¹²⁵ Da die eidesstattliche Versicherung verbindlich ist, dient sie dem Volksgericht als Druckmittel. In § 44 Abs. 3 der Auslegung von 2018 ist vorgesehen, dass das Volksgericht die von der Behörde behaupteten Tatsachen nicht anerkennt, wenn die eidesstattliche Versicherung nicht unterschrieben wurde. Die Auslegung kennt auch eine Präklusion von Beweisen für den Fall, in dem ein Kläger im Verwaltungsverfahren trotz Aufforderung der Verwaltung keine Beweise erbringt, sie aber später im Gerichtsprozess erbringen will.¹²⁶ Werden Beweise vernichtet oder unbrauchbar gemacht, stellt dies eine Prozessbehinderung dar und kann mit Geldbuße oder Haft geahndet werden.¹²⁷ Bei einer Klage, bei der Schadensersatz oder Entschädigung für einen Schaden verlangt wird, der durch das Verwaltungshandeln der Behörde entstanden ist, muss die Behörde beweisen, dass die Schadensumstände nicht durch ihr Handeln eingetreten sind und hat bei Verweigerung der Beweisbeibringung die Geldzahlungen zu leisten.¹²⁸

4.3 Hauptverhandlung und Urteil

In der richterlichen Praxis wurde die Ernsthaftigkeit des Gerichtsverfahrens oftmals durch störendes Verhalten der Parteien untergraben. Beispielsweise gebe es, laut *JIANG Bixin*, immer noch Fälle, in denen die Parteien Druck auf die Richter ausübten, die Sitzungen absichtlich verzögerten sowie das Urteil nicht umsetzen, was die Autorität der Justiz untergrabe.¹²⁹ Mit einigen Regelungen der Auslegung von 2018 wird angestrebt, die Parteien zu disziplinieren. Beispielsweise kann gemäß § 79 Abs. 1 der Auslegung von 2018 ein Versäumnisurteil ergehen, wenn ein Kläger oder Berufungskläger, nachdem ein Antrag auf Klagerücknahme abgewiesen wurde, nicht vor Gericht erscheint, obwohl eine Vorladung vorliegt. Verweigert der Kläger oder Berufungskläger beständig die Aussage, hat er die womöglich nachteiligen rechtlichen Konsequenzen, wie zum Beispiel die Klageabweisung, zu tragen.¹³⁰ Für störendes Verhalten seitens der Beklagten kann ebenfalls ein Versäumnisurteil ergehen.¹³¹ Der Fortgang der

¹²⁴ Vgl. § 44 Auslegung von 2018.

¹²⁵ Vgl. § 44 Abs. 2 Auslegung von 2018.

¹²⁶ Vgl. § 45 Auslegung von 2018.

¹²⁷ Vgl. § 46 Abs. 3 Auslegung von 2018 i. V. m. § 59 Zif. 2 und 3 VPG.

¹²⁸ Vgl. § 47 Auslegung von 2018.

¹²⁹ *JIANG Bixin* (Fn. 15), S. 4.

¹³⁰ Vgl. § 80 Abs. 1 Auslegung von 2018.

¹³¹ Vgl. § 79 Abs. 3 Auslegung von 2018.

Verhandlung wird aber weder durch die Abwesenheit eines Dritten noch der Beklagten beeinträchtigt.¹³² Außerdem muss das Volksgericht im Falle eines offenbar kollusiven Zusammenwirkens der beiden Parteien, um die legalen Rechte und Interessen eines Dritten oder des Staats zu schädigen, die Klage abweisen und nach der Schwere der Umstände eine Geldbuße oder Haft anordnen. Sollte es sich um eine Straftat handeln, wird diese strafrechtlich verfolgt.¹³³ Entsteht durch persönliches Verschulden des Klägers und zugleich durch ein rechtswidriges Verwaltungshandeln ein Schaden, haben der Kläger sowie die Verwaltungsbehörde die Entschädigung, die durch gemeinsames Verschulden entstanden ist, entsprechend ihrer Einwirkung unter sich aufzuteilen.¹³⁴ Das kann sich folglich zugunsten der beklagten Behörde mildernd auf die Höhe des von ihr zu tragenden Schadensersatzes auswirken. Wie auch die Auslegung von 2000 unterscheidet die Auslegung von 2018 Urteile und Beschlüsse.¹³⁵ In einer nicht abschließenden Auflistung in § 101 Abs. 1 der Auslegung von 2018 wird aufgeführt, in welchen Fällen das Gericht einen Beschluss erlässt: Beschlossen wird über eine Nichteröffnung oder Klageabweisung, über Einwände gegen die Zuständigkeit, eine Prozessbeendigung und Prozessunterbrechung, eine Übertragung oder Bestimmung der Zuständigkeit, die Frist, bis wann die Vollstreckung beendet werden muss; die Vermögenssicherung und Vorwegvollstreckung, eine Ablehnung oder Stattgabe der Klagerücknahme, die Korrektur von Schreibfehlern, eine Unterbrechung oder Beendigung der Vollstreckung, Angaben zur Wiederaufnahme oder Rückverweisung sowie das Verbot oder die Erlaubnis der Vollstreckung durch die Behörde.¹³⁶ Berufung kann nur gegen Beschlüsse bezüglich der Nichteröffnung und der Zurückweisung einer Klage sowie bei Einwänden zur Zuständigkeit eingelegt werden. Um transparente Entscheidungen zu treffen, ist in § 101 Abs. 3 geregelt, dass in der Beschlussurkunde das Ergebnis und die Gründe, die zu diesem Ergebnis geführt haben, deutlich festgehalten werden müssen. Die Beschlussurkunde wird vom Richter und vom Sekretär unterzeichnet und mit dem Siegel des Volksgerichts versehen. Ein mündlicher Beschluss wird aufgenommen und transkribiert. Auch mit dieser präzisen Auflistung soll eine einheitliche Rechtsprechung gefördert werden.

5. Anwesenheit der Behördenleiter

Bereits im Jahr 2010 betonte der Staatsrat in einer Mitteilung, dass bei wichtigen Verwaltungsrechtsfällen die Anwesenheit der Behördenmitarbeiter in der Verwaltungskammer den Ablauf des Prozesses ver-

bessere.¹³⁷ Trotz dessen blieb weiterhin umstritten, ob die Anwesenheit der Behördenmitarbeiter für die Gerichtsverhandlungen tatsächlich von Vorteil sei und wer von den Mitarbeitern überhaupt erscheinen soll. Im Schrifttum in China wurden diese Fragen bis zur Auslegung von 2018 kontrovers diskutiert.¹³⁸ Einer Meinung nach ist die Anwesenheit des im Hauptamt verantwortlichen Mitarbeiters (行政机关的正取负责人) notwendig, um die Feindseligkeit der Parteien vor Gericht abzubauen. Gleichzeitig würde dies den Respekt gegenüber der Justiz sowie das Regieren gemäß den Gesetzen verstärken, denn auf diese Weise könnten die Behördenleiter einen geschärften Sinn für rechtmäßiges Verwaltungshandeln erlangen.¹³⁹ Die andere Meinung sieht in der Anwesenheitspflicht eher eine Formalität, die den Fortgang des Prozesses nicht unbedingt erleichtert, sondern die Effizienz des Verwaltungshandelns beeinträchtigen und den Richtern sogar zusätzliche Probleme bringen könnte. Als problematisch könnte sich beispielsweise die Unterscheidung zwischen der Verwaltungsbehörde und deren Mitarbeitern gestalten, denn obwohl die Verwaltung als beklagte Behörde zu benennen ist, können schlussendlich alle Fehler im Verwaltungshandeln auf die Entscheidungen und das Verhalten einzelner Mitarbeiter zurückgeführt werden.¹⁴⁰ Aus diesem Grund erscheint es dieser Meinung nach angemessener, wenn allein der verantwortliche Mitarbeiter am Verwaltungsprozess teilnimmt. Im ersten Absatz des § 66 VPG heißt es dazu passend, dass einschlägiges Material an die Kontrollbehörde oder an die übergeordnete Behörde oder die betroffene Verwaltungsbehörde übersendet wird und im Falle einer möglichen Straftat sogar die Staatsanwaltschaft und die Behörden der öffentlichen Sicherheit eingeschaltet werden. Diese Ansicht plädiert folglich für eine Stärkung der internen Kontrolle, für die der Gerichtsprozess als „Brandmelder“ fungieren kann.¹⁴¹ Trotz der Divergenzen hat sich die Anwesenheitspflicht der Behördenleiter oder anderer geeigneter Mitarbeiter aber durchgesetzt. Um die strittige Frage zu klären, wer als Mitarbeiter an einem Prozess teilnimmt, ergänzt die Auslegung von 2018 eine Definition des „Verantwortlichen der Verwaltungsbehörde“ so-

¹³⁷ Vorschläge des Staatsrats über die Verstärkung des Aufbaues einer Regierung gemäß dem Gesetz (国务院关于加强法治政府建设的意见), in: Guofa (国发) 2010, Nr. 33, Punkt 8, Zif. 25.

¹³⁸ HE Haibo, (Fn. 29), S. 167–168; WEN Mengxi (闻梦溪), BAI Jingquan (白景权), Über die Anwesenheit der Behördenleiter im Verwaltungsprozess (论行政机关负责人出庭应诉制度), in: Journal der Pädagogischen Hochschule Daoqing (大庆师范大学学报) 2017, Vol. 37, Nr. 5, S. 65–68, S. 66.

¹³⁹ WEN Mengxi, BAI Jingquan (Fn. 137), S. 65; CHEN Huanhuan (陈欢欢), Studie über die Erscheinung von Vertretern der Verwaltungsbehörde vor Gericht (行政机关法定代表人出庭应诉制度研究), in: Journal des Verwaltungskaderinstituts für Politik und Recht in Guanxi (广西政法管理干部学院学报) 2017, Vol. 32, Nr. 6, S. 95–99, S. 96–97.

¹⁴⁰ CHEN Meng (陈萌), Diskussion über die Beziehung zwischen dem Verwaltungsprozess und der internen Verantwortung innerhalb der Verwaltungsorgane (论行政诉讼与行政机关内部责任追究的衔接), in: Journal der Studierenden der Zhongnan Universität für Finanzen und Wirtschaft und Politik und Recht (中南财经政法大学研究生学报) 2016, Nr. 3, S. 155–160.

¹⁴¹ CHEN Huanhuan (Fn. 138), S. 156.

¹³² Vgl. § 79 Abs. 2 und 3 Auslegung von 2018.

¹³³ Vgl. §§ 82–83 Auslegung von 2018 i. V. m. § 59 VPG.

¹³⁴ Vgl. § 97 Auslegung von 2018.

¹³⁵ Vgl. § 63 Auslegung von 2000 und § 101 Abs. 3 Auslegung von 2018.

¹³⁶ Vgl. § 101 Auslegung von 2018.

wie der „geeigneten Mitarbeiter der Behörde“.¹⁴² Der im Hauptamt und Nebenamt Verantwortliche der Verwaltungsbehörde und andere Verantwortliche für die betroffene Abteilung, im Sinne des § 3 Abs. 3 VPG, haben vor Gericht zu erscheinen. Die Anwesenheitspflicht wird im VPG durch die Modalkonstruktion „müssen erscheinen“ (应当出庭) unterstrichen.¹⁴³ Ein bis zwei Prozessvertreter können zwar neben dem Leiter oder einem Mitarbeiter betraut werden, dürfen aber nicht allein ohne die ausgewiesenen Behördenmitarbeiter erscheinen. Ein Anwalt kann folglich die Verantwortlichen der Behörde zwar juristisch beraten, aber es ist den Verantwortlichen nicht gestattet, nur den Anwalt zu betrauen und selbst nicht zu erscheinen.¹⁴⁴ Das schließt sich zum einen dem Gedanken an, dass sich die Verantwortlichen aktiv in den Verwaltungsprozess einbringen, da sie mit demungsverfahren vertraut sind, und ermöglicht zum anderen einen positiven „subjektiv-psychologischen Effekt“¹⁴⁵ für die Bürger, die nun den eigentlichen Verantwortlichen der Behörde gegenüber sitzen können. Vor der Revision war es häufig der Fall, dass die Verantwortlichen der Behörde entweder gar nicht erschienen oder nur einen Anwalt als Vertreter entsandten (告官不见官).¹⁴⁶ Des Weiteren haben die Verantwortlichen in Fällen besonderer politischer Sensibilität zu erscheinen, in denen schwerwiegende öffentliche Interessen betroffen sind, denen die Gesellschaft hohe Aufmerksamkeit schenkt oder die möglicherweise einen Massenprotest verursachen, und bei Fällen, bei denen das Volksgericht dem Verantwortlichen der Verwaltungsbehörde schriftlich rät, vor Gericht zu erscheinen.¹⁴⁷ Das Fernbleiben muss schriftlich begründet werden.¹⁴⁸ Ein Nichterscheinen weder des Verantwortlichen noch des geeigneten Mitarbeiters der Verwaltungsbehörde vor Gericht und das alleinige Erscheinen des betrauten Anwalts führt dazu, dass das Volksgericht dies in der Akte und in der Urteilsurkunde festzuhalten hat. Folglich hindert das Fernbleiben der Verantwortlichen der Behörde das Gericht nicht daran, ein Urteil zu sprechen. Außerdem kann es der relevanten Behörde empfehlen, das Fernbleiben zu ahnden.¹⁴⁹ Die Auslegung geht allerdings nicht näher darauf ein, wie Fernbleiben zu bestrafen ist.

Vermutlich handelt es sich dabei um behördeninterne Maßnahmen.

6. Widerspruchsbehörde als Mitbeklagte

Die Auslegung befasst sich ausführlich mit der Rolle der Widerspruchsbehörde im gerichtlichen Verwaltungsprozess und widmet dieser ein eigenes Kapitel.¹⁵⁰ Bei der Widerspruchsbehörde handelt es sich gemäß §§ 12–15 Widerspruchsgesetz von 1999 um die zuständige Behörde auf der nächsthöheren Stufe, die einen Antrag auf eine erneute Erwägung (复议) bezüglich des Verwaltungshandelns prüft.¹⁵¹ Auch nach deutschem Verständnis ist das Widerspruchsverfahren sowohl ein Verwaltungsverfahren als auch ein Vorverfahren, bei dem die Behörde, die den Verwaltungsakt erlassen hat, im Sinne einer Selbstkorrektur den Verwaltungsakt prüft und ihm gegebenenfalls abhilft. Im Regelfall sind Ausgangs- und Widerspruchsbehörde nicht identisch, da die nächsthöhere Behörde den Widerspruchsbescheid erlässt.¹⁵² Mit den Ausführungen in dem Kapitel der Auslegung von 2018 wird beabsichtigt, die Aufsichtsfunktion der Widerspruchsbehörde zu betonen und die tatsächliche Beilegung der Verwaltungsstreitigkeit stärker in den Mittelpunkt zu stellen. Denn vor der Revision von 2015 hatte die Mehrzahl der Widerspruchsbehörden das angefochtene Verwaltungshandeln aufrechterhalten, um nicht als Beklagte vor Gericht erscheinen zu müssen.¹⁵³ Da die Bürger das Vertrauen in eine neutrale Überprüfung ihrer Anfechtungen vor der Widerspruchsbehörde durch eben diese Strategie der Widerspruchsbehörde nach und nach verloren,¹⁵⁴ wurde dieses Problem im Revisionsprozess des VPG aufgegriffen. Von nun an wird die Widerspruchsbehörde Mitbeklagte, wenn sie das ursprüngliche Verwaltungshandeln aufrechterhält, oder alleinige Beklagte, wenn sie das ursprüngliche Verwaltungshandeln ändert.¹⁵⁵ Um zu präzisieren, wann ein Verwaltungshandeln als aufrechterhalten gilt, führt die Auslegung von 2018 auf, dass die Widerspruchsbehörde entweder den Widerspruchsantrag oder die Umstände des Begehrens ablehnt.¹⁵⁶ Auch wenn der Kläger dem nicht zustimmt, wird die Widerspruchsbehörde in diesem Falle die Mitbeklagte und trägt auch die Beweislast. Um die örtliche Zuständigkeit eines Ge-

¹⁴² Vgl. § 128, § 130 und § 131 Auslegung von 2018.

¹⁴³ WEN Mengxi (闻梦溪), BAI Jingquan (白景权) (Fn. 137), S. 67.

¹⁴⁴ Vgl. § 128 Abs. 2 Auslegung von 2018.

¹⁴⁵ Daniel Sprick (Fn. 5); S. 265.

¹⁴⁶ CUI Shengdong (崔胜东), Die Bedeutung von dem Erscheinen der Verantwortlichen der Behörde vor Gericht (行政机关负责人出庭应诉规定的理解) vom 3.2.2016, in: Chinese Court Online (中国法院网), in: <<https://www.chinacourt.org/article/detail/2016/02/id/1803744.shtml>> (zuletzt eingesehen am 15.12.2018); PENG Zhiming (彭志明), CENG Fenfen (曾芬芬), Einige Fragen bezüglich des Erscheinens des Verantwortlichen der Behörde vor Gericht — Analyse von § 3 Absatz 3 des Verwaltungsprozessgesetzes (关于行政机关负责人出庭应诉制度的几个问题—兼论《行政诉讼法》第三条第三款) vom 24.5.2016, in: Chinese Court Online (中国法院网), in: <<https://www.chinacourt.org/article/detail/2016/05/id/1879392.shtml>> (zuletzt eingesehen am 15.12.2018).

¹⁴⁷ Vgl. § 129 Auslegung von 2018.

¹⁴⁸ Vgl. § 129 Abs. 3 Auslegung von 2018.

¹⁴⁹ Vgl. § 132 Auslegung von 2018.

¹⁵⁰ Vgl. §§ 133–136 Auslegung von 2018.

¹⁵¹ 中华人民共和国行政复议法 vom 29.4.1999, gültig ab 1.10.1999, Übersetzung von Frank Münzel, Gesetz der VR China über die erneute Verwaltungsberatung, in: <<http://www.chinas-recht.de/990429.htm>> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019).

¹⁵² §§ 68–73 VwGO. Vgl. Jörn Ipsen (Fn. 54); S. 262–265.

¹⁵³ In § 25 VPG in der Version von 1990 heißt es: „In Fällen, in die eine erneute Beratung durchlaufen haben, und bei denen die Widerspruchsbehörde das ursprüngliche konkrete Verwaltungshandeln aufrechterhalten hat, ist die Behörde, die das ursprüngliche Verwaltungshandeln erlassen hat, die Beklagte; wenn die Widerspruchsbehörde das ursprüngliche konkrete Verwaltungshandeln geändert hat, ist die Widerspruchsbehörde die Beklagte.“ Siehe auch HE Haibo (Fn. 29), S. 170; YING Songnian (Fn. 50), S. 45.

¹⁵⁴ HE Haibo (Fn. 29), S. 170.

¹⁵⁵ Vgl. § 26 Abs. 2 VPG.

¹⁵⁶ Vgl. § 133 Auslegung von 2018.

richts in Fällen zu klären, in denen die Widerspruchsbehörde als Beklagte hinzugefügt wird, bestimmt die Auslegung, dass sich die Zuständigkeit nach der Verwaltungsbehörde bestimmt, die das ursprüngliche Verwaltungshandeln durchgeführt hat. Das Volksgericht überprüft die Rechtmäßigkeit des ursprünglichen Verwaltungshandelns und der Entscheidung der Widerspruchsbehörde und urteilt über das Handeln beider Behörden. In dem Urteil kann das Volksgericht sowohl das ursprüngliche Verwaltungshandeln als auch die Entscheidung der Widerspruchsbehörde für unwirksam oder rechtswidrig erklären. Ist durch das Handeln einer Behörde ein Schaden entstanden, wird dieser entsprechend der Verantwortung anteilig von beiden Behörden getragen.¹⁵⁷ *JIANG Bixin* schildert in seinen Ausführungen, dass die Anwesenheit der Verantwortlichen der Behörden sich positiv auf die Arbeit der Behörden ausgewirkt zu haben scheint. Denn im Jahr 2015 lag der Anteil der Widerspruchsbehörden, die das ursprüngliche Verwaltungshandeln aufrechterhalten hatten, bei 54 %, ein Rückgang um mehr als fünf Prozentpunkte gegenüber 2014. Im Jahr 2016 entschieden Widerspruchsbehörden die Aufrechterhaltung des ursprünglichen Verwaltungshandelns in nur noch 48 % der Fälle.¹⁵⁸

7. Normenkontrolle

Eine entscheidende Neuregelung des revidierten VPG besteht in der inzidenten Normenkontrolle gemäß § 53 VPG. Wenn ein Kläger der Ansicht ist, dass das Verwaltungshandeln auf einem nicht rechtmäßigen Normativdokument (规范性文件) basiert, kann er zeitgleich mit der Klageerhebung vor der Eröffnung der Hauptverhandlungen die Überprüfung dieses Normativdokuments fordern.¹⁵⁹ Normativdokumente werden von einzelnen Abteilungen des Staatsrates und Lokalbehörden erlassen und sind den nationalen Gesetzen und den Verwaltungsvorschriften der nationalen Verwaltung untergeordnet. Gesetze (法律) sind im engeren Sinn die vom Nationalen Volkskongress verabschiedeten rechtlichen Vorschriften. Der Ständige Ausschuss des Staatsrats erlässt Verwaltungsnormen (行政法规) und dessen Ministerien erlassen Verwaltungsvorschriften (行政规章).¹⁶⁰ Die Auslegung von 2018 konkretisiert die Rechtmäßigkeitsprüfung und definiert den Prüfungsumfang genauer. Das Gericht überprüft unter anderem, ob eine Kompetenzüberschreitung (ultra vires Handeln), ein Konflikt mit höherrangigem Recht, eine rechtswidrige Erweiterung der Pflichten der Kläger oder Verstöße gegen das Genehmigungsverfahren und die Informationspflicht der Behörde vorliegen.¹⁶¹ Der Verwaltungsbehörde, die

das Normativdokument erlassen hat, wird das Recht zur Stellungnahme gegeben.¹⁶² Nach der Inzidentkontrolle sind zwei Möglichkeiten des Fortgangs gegeben: Erstens, das Gericht kommt durch Prüfung zu der Ansicht, dass das Normativdokument als Grundlage für das Verwaltungshandeln rechtmäßig ist. Es muss dieses als Grundlage zur Feststellung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns heranziehen. Allerdings bleibt die Inzidentkontrolle dennoch begrenzt, da sie nur das Normativdokument umfasst. Es ist nämlich ausdrücklich vorgesehen, dass Verwaltungsvorschriften (规章) von der inzidenten Normenkontrolle ausgeschlossen sind. Dies findet sich bereits in den Vorentwürfen aus den Jahren 2013 und 2014.¹⁶³ Verwaltungsvorschriften können allerdings „berücksichtigt“ (参照) werden. Der Umfang dieser „Berücksichtigung“ ist allerdings umstritten. Meist erfolgt eine Rechtmäßigkeitsprüfung, die aufzeigen soll, ob die Verwaltungsvorschrift anwendbar ist, das heißt nicht mit höherrangigem Recht in Konflikt steht.¹⁶⁴ Um dieses Anwendungsproblem zu lösen, hatte das Oberste Volksgericht bereits 2012 in den Hauptpunkten des anleitenden Falls Nr. 5 festgehalten, dass das Volksgericht lokale Verwaltungsvorschriften in der Rechtsprechung nicht anwendet, sofern sie gegen nationale Rechtsnormen verstoßen.¹⁶⁵ Anlass dieser Leitentscheidung war ein Fall, bei dem eine im Salzgeschäft tätige Gesellschaft in Suzhou gegen die entsprechende örtliche Salzverwaltungsbehörde geklagt hatte. Ihr wurde eine rechtswidrige Verwaltungsstrafe aufgrund einer fehlenden Transporterlaubnis für Industriesalz auferlegt. Das Volksgericht urteilte mit Verweis auf § 79 Gesetzgebungsgesetz aus dem Jahr 2000¹⁶⁶, dass der von der Salzbehörde erlassene konkrete Verwaltungsakt nicht wie vorgesehen auf dem Verwaltungsgenehmigungsgesetz und Verwaltungsstrafgesetz beruhte. Als nationales Recht sind diese Gesetze den Verwaltungs-

¹⁶² Vgl. § 147 Auslegung von 2018.

¹⁶³ In § 54 des Entwurfs aus dem Jahr 2013 heißt es zum Beispiel: Sind Bürger, juristische Personen oder andere Organisationen der Ansicht, dass das Normativdokument von den Abteilungen des Staatsrates und lokalen Regierungen, auf dem der konkrete Verwaltungsakt beruht, *abgesehen von Verwaltungsvorschriften*, nicht rechtmäßig ist, können sie zusammen mit der Klageerhebung gegen den konkreten Verwaltungsakt die Überprüfung des normativen Dokumentes beantragen.

¹⁶⁴ *WU Peng* (吴鹏), Untersuchung der „Konsultationen“ von Verwaltungsvorschriften (行政法规“参照”研究), in: Journal der Pädagogischen Universität der Hauptstadt (首都师范大学学报) 2003, Nr. 4, S. 36–41, S. 39.

¹⁶⁵ *Luwei* (Fujian) Salt Industries Import and Export Co., Ltd. Suzhou Branch vs. Salt Administration Bureau of Suzhou Municipality, Jiangsu Province, A Salt Industry Administrative Penalty Case (鲁潍 (福建) 盐业进出口有限公司苏州分公司诉江苏省苏州市盐务管理局盐业行政处罚案), China guiding cases project (中国指导性案例项目) vom 2.5.2012, in: <<https://cgc.law.stanford.edu/guiding-cases/guiding-case-5>> (zuletzt eingesehen am 28.12.2018). Siehe auch: *Marc-Otten*; *Knut Benjamin Pissler*, Mitteilung des Obersten Volksgerichts zur Bekanntmachung der zweiten Gruppe von anleitenden Fällen vom 9.4.2012, in: Fa [2012] Nr. 172, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2013, Band 20 Nr. 2, S. 112–127.

¹⁶⁶ § 88 Gesetzgebungsgesetz lautet: Gesetze gehen Verwaltungsnormen, territorialen Rechtsnormen und Vorschriften vor. Verwaltungsrechtsnormen gehen territorialen Rechtsnormen und Vorschriften vor. Zur Übersetzung siehe *Madeleine Martinek* (Fn. 9).

¹⁵⁷ Vgl. §§ 134–136 Auslegung von 2018.

¹⁵⁸ *JIANG Bixin* (Fn. 15), S. 5–6.

¹⁵⁹ Vgl. §§ 145–146 Auslegung von 2018.

¹⁶⁰ Ausführlich zur Normenhierarchie siehe *ZHANG Yong*, An overview of the sources of Chinese administrative law, in: Review of Central and East European Law 1995, Vol. 21, Nr. 6, S. 597–642, S. 600.

¹⁶¹ Vgl. § 148 Auslegung von 2018.

vorschriften der Gemeinde Suzhou übergeordnet. Somit hat die Behörde die Normenhierarchie missachtet und gegen § 79 Gesetzgebungsgesetz verstoßen. Die Rechtsfolge war, dass die Verwaltungsvorschrift nicht weiter angewandt wurde. Die Regelung des Nichtanwendens (不予使用)¹⁶⁷ stellte eine wichtige Neuerung im Umgang mit Gesetzeskonflikten dar und wurde in Art. 64 VPG von 2015 aufgenommen. Zweitens, das Gericht kommt zu der Einschätzung, dass ein Verstoß gegeben ist. Es kann das Normativdokument zwar nicht verwerfen, kann allerdings innerhalb von drei Monaten, nachdem das Urteil rechtskräftig wurde, eine Justizempfehlung (司法建议) zur Änderung oder Aufhebung an die Behörde und eine Kopie an ihre Lokalregierung, an die Aufsichtsbehörde und an die Registrierungsbehörden für Normativdokumente senden.¹⁶⁸ Diese Justizempfehlung wird ebenfalls an das nächsthöhere Gericht oder an das Oberste Volksgericht gesendet, dessen Gerichtspräsident jeweils die Justizempfehlung überprüft. § 151 der Auslegung von 2018 legt fest, dass der Gerichtspräsident nach seiner Prüfung eine Wiederaufnahme anordnen kann. Wenn er bei rechtskräftig gewordenen Urteilen feststellt, dass das Normativdokument nicht rechtmäßig ist, muss er dies beim Rechtsprechungsausschuss (审判委员会) zur Diskussion vorlegen. Das OVG und die höheren Gerichte können die Wiederaufnahme aber auch direkt bei den unteren Gerichten einfordern.¹⁶⁹ Die zusätzliche Kontrolle der Justizempfehlung und Normativdokumente durch höhere Gerichte und Gerichtspräsidenten soll sicherstellen, dass Fehler in der Beurteilung der Rechtmäßigkeit von Normativdokumenten entdeckt und behoben werden.

8. Verfahrensverbundung

Wie bereits erwähnt, erschien für viele Kläger ein zivilrechtlicher Anspruch gegenüber der Verwaltungsbehörde als ein besserer Weg, zu einem günstigen Urteil zu gelangen, als der Weg des Verwaltungsprozesses, den sie als langwierig empfanden.¹⁷⁰ Bislang fehlte im VPG eine Klageart, bei der in einem Verwaltungsrechtsstreit zugleich ein Zivilrechtsstreit gelöst werden konnte. Diese Lücke wurde mit § 61 VPG von 2015 geschlossen, worin geregelt ist, dass ein Volksgericht einen Zivilrechtsstreit, der sich auf eine Verwaltungs-erlaubnis, Registrierung, Enteignung, Beschlagnahme oder die von einer Verwaltungsbehörde getroffene Entscheidung über einen Zivilrechtsstreit bezieht, in einem Verwaltungsprozess behandeln kann. Es kann aber auch entscheiden, zuerst den Zivilrechtsstreit zu lösen, der als Grundlage für den Verwaltungsprozess angesehen wird. Die Auslegung von 2018 konkretisiert

diesen Ablauf.¹⁷¹ Zunächst wird festgelegt, dass der Antrag auf Zusammenlegung der Verfahren vor der ersten Verhandlung eingehen muss. Nur mit einem triftigen Grund kann die Zusammenlegung auch später beantragt werden.¹⁷² Wenn das Volksgericht sich für die Zusammenlegung entscheidet, ändert dies nicht die örtliche Zuständigkeit.¹⁷³ Wie auch bei den allgemeinen Zuständigkeitsregeln entspricht dies praktischen Gesichtspunkten und soll die Eröffnung der Hauptverhandlung vereinfachen. Falls allerdings die Frist für die Annahme des Verwaltungsrechtsstreits bereits abgelaufen ist, kann das Volksgericht den Parteien empfehlen eine separate Zivilrechtsklage zu erheben.¹⁷⁴ Denn anders als im Zivilprozess besteht gemäß § 46 VPG eine allgemeine Klagefrist von sechs Monaten ab dem Zeitpunkt, ab dem von dem Verwaltungshandeln Kenntnis erlangt wurde oder hätte erlangt werden müssen. Beantragen Bürger oder juristische Personen hingegen, dass die Behörde ihre gesetzlichen Amtspflichten vornimmt, muss die Behörde diese innerhalb von zwei Monaten erfüllen. Wird der Vorname nicht nachgekommen, kann danach Klage erhoben werden.¹⁷⁵ Die Auslegung regelt zudem – nicht abschließend – in welchen Fällen einer Zusammenlegung nicht stattgegeben wird: wenn rechtlich bestimmt ist, dass zunächst die Verwaltungsbehörde zum Beispiel in Form des Widerspruchsverfahrens behandeln muss, oder wenn ausschließliche Zuständigkeitsregeln des Zivilprozesses verletzt werden, wenn Schlichtung vereinbart oder eine Zivilrechtsklage bereits erhoben worden ist.¹⁷⁶ Besonders wichtig erscheint das strikte Trennungsprinzip bei der Zusammenlegung beider Verfahren. Die Regelung sieht vor, dass zwar der gleiche Spruchkörper den Zivilrechtsstreit behandelt, sich dabei aber getrennt vom Verwaltungsrechtsstreit in der Regel auf die einschlägigen Regeln des Zivilprozessgesetzes bezieht und beide auch getrennt beurteilt. Entsprechend ist es möglich, auch nur gegen eines der Urteile Berufung einzulegen. Das andere Urteil wird dann nach Ablauf der Berufungsfrist rechtskräftig. Beantragt der Kläger eine Rücknahme der Verwaltungsklage und gibt das Volksgericht dem statt, wird die Zivilrechtsklage jedoch weiter behandelt. Ebenso werden die Prozesskosten entsprechend der beiden Verfahren aufgeteilt.¹⁷⁷

III. Fazit

Auf den ersten Blick erweckt die Auslegung von 2018 in ihrer Ausführlichkeit den Eindruck, dass sie einer umfassenden Klärung im VPG vage gebliebener Abläufe dient. Die Schritte der allgemeinen Zulässigkeitsprüfung von Klagen, die die Beteiligungsfähigkeit der Parteien oder ihrer Vertreter, die Zuständigkeit der

¹⁶⁷ ZHANG Jiansheng (章剑生), Die „Nichtanwendung“ der Satzungen im Verwaltungsprozess (行政诉讼中规章的“不予使用”), in: Zhejiang Sozialwissenschaften (浙江社会科学) 2013, Nr. 2, S. 73–80, S. 77.

¹⁶⁸ Vgl. § 149 Auslegung von 2018.

¹⁶⁹ Vgl. §§ 150–151 Auslegung von 2018.

¹⁷⁰ MA Huaide, WU Hua (Fn. 118), S. 65.

¹⁷¹ Vgl. §§ 137–144 Auslegung von 2018.

¹⁷² Vgl. § 137 Auslegung von 2018.

¹⁷³ Vgl. § 138 Abs. 1 Auslegung von 2018.

¹⁷⁴ Vgl. § 138 Abs. 2 Auslegung von 2018.

¹⁷⁵ Vgl. § 47 VPG.

¹⁷⁶ Vgl. § 139 Auslegung von 2018.

¹⁷⁷ Vgl. §§ 140–144 Auslegung von 2018.

Gerichte und der Bestimmung des Klagebegehrens umfasst, sind ergänzt und präzisiert worden. Klargestellt wird, in welchen Fällen bezirksübergreifende Gerichte zuständig sind und dass die örtliche Zuständigkeit von kurzfristigen Änderungen des Klagebegehrens und der Parteien nicht mehr beeinflusst wird. Dem Einfluss von Querulanten, die die normalen Abläufe des Verwaltungsprozesses vor Gericht stören, wird entgegen gewirkt, damit Bürgern, juristischen Personen oder sonstigen Organisationen, deren Interesse von Verwaltungshandeln betroffen ist, ihre Anliegen ungehindert vorbringen können.

Die sichtbar verschärften Beweisregelungen verleihen den Richtern im Gerichtsprozess Druckmittel, um eine dem Gesetz entsprechende Verhandlung durchführen zu können. Auch mit den Erläuterungen zur Hauptverhandlung und zum Urteil soll sichergestellt werden, dass die Parteien die Autorität der Gerichte akzeptieren, den Prozess nicht behindern und dass die Urteile im Verwaltungsprozess nun einheitlich gestaltet und formuliert werden. Dem Gericht werden weitere Druckmittel bei der Anwesenheitspflicht der Behördenmitarbeiter in die Hand gelegt, durch die die Verwaltungsbeamten diszipliniert werden. Daneben wird den Bürgern vermittelt, dass ihre Anliegen ernst genommen werden, und ihnen ermöglicht, dass sie denjenigen, denen sie eine Rechtsverletzung vorwerfen, auch wirklich persönlich gegenüber sitzen (民告官要见官).¹⁷⁸ Die Gerichte werden im Umgang mit den Widerspruchsbehörden ebenfalls gestärkt, die nun als Mitbeklagte vor Gericht zu erscheinen haben. Damit soll die Glaubwürdigkeit des Widerspruchsverfahrens wiederhergestellt werden.

Schließlich bietet die Auslegung von 2018 eine wichtige Ergänzung im Umgang mit lokalen Rechtsvorschriften durch Normenkontrolle und garantiert mit der Überprüfung seitens der Gerichtspräsidenten und Rechtsprechungsausschüsse eine korrekte Anwendung dieser Normenkontrolle. Einen ersten Grundpfeiler der Normenkontrolle bildet das im VPG festgelegte Recht der Gerichte zu entscheiden, welche Normativdokumente es für nicht rechtmäßig und damit für nicht anwendbar hält. Daneben tritt ein zweiter Grundpfeiler in Form der Justizempfehlung, in der ein Gericht bei rechtswidrigen Normativdokumenten eine Empfehlung an die Behörde aussprechen kann. Damit soll verstärkt werden, dass die Verwaltungsbehörden gemäß den Gesetzen handeln.

Allerdings kann an diesem Punkt auch Kritik angebracht werden. Denn in der Auslegung von 2018 bleibt eine umfassende Erweiterung der Normenkontrolle im Sinne einer Verwerfungskompetenz durch die Gerichte aus.¹⁷⁹ Gerade die Verwerfungskompetenz wäre wünschenswert, um den Gerichten eine unabhängige Position gegenüber der Verwaltung einzuräumen. Bei der konkreten Normenkontrolle, wie sie im deutschen Recht gemäß Art. 100 Abs. 1 des Grundgesetzes

vorgesehen ist, kann eine als verfassungswidrig erachtete Rechtsvorschrift nach Vorlage durch ein Gericht (Richtervorlage) vom zuständigen Verfassungsgericht für nichtig oder mit dem Grundgesetz für unvereinbar erklärt werden.¹⁸⁰ Es wäre im ersten Schritt bereits ausreichend, eine partielle Kompetenz zu schaffen, die auf die Kontrolle und mögliche Verwerfung der Normativdokumente durch die Verwaltungskammern an den Gerichten beschränkt bliebe. Auf diese Weise könnten die Kontroversen über die Errichtung eines eigenständigen chinesischen Verwaltungsgerichts womöglich vorerst besänftigt werden.¹⁸¹ Ebenfalls kann bemängelt werden, dass die Beteiligungsfähigkeit von Nichtregierungsorganisationen zu eng gefasst bleibt. Sie können nur dann ein Verwaltungshandeln anfechten, wenn sie selbst direkt von diesem betroffen sind. NRO als Teil der Zivilgesellschaft definieren sich insbesondere durch ihre Bündelungs- und Koordinierungsfunktion gesellschaftlicher Interessen und Belange jenseits des Regierungssystems.¹⁸² Zwar ist der Staatsanwaltschaft seit 2015 die Klage im öffentlichen Interesse im Verwaltungsprozess eröffnet, dies zeigt aber auch, dass NRO nur in dem Rahmen agieren können, der von parteipolitischer Seite erlaubt ist. Die Revision des VPG von 2015 verfolgte einen holistischen Ansatz, mit dem die generelle Wirkmächtigkeit des Verwaltungsprozesses gestärkt werden sollte.¹⁸³ Eine ähnliche Schlussfolgerung kann auch für die neue Auslegung des OVG von 2018 gezogen werden: Das Oberste Volksgericht beabsichtigt mit der neuen Justizauslegung, das Gesetz den sich stetig verändernden Anforderungen anzupassen, die vorherigen Auslegungen zusammenzuführen, die Lücken des Gesetzes zu füllen und somit eine einheitliche Rechtsanwendung und Rechtsprechung zu erreichen.¹⁸⁴ In der Gesamtschau wird deutlich, dass eine Verwaltung gemäß den Gesetzen mit der Auslegung des OVG nun forciert ist. Es darf erwartet werden, dass ihre Auswirkungen und Erfolge nach nunmehr fast einem Jahr der Anwendung im Arbeitsbericht des OVG aufgezeigt werden.

¹⁸⁰ Bundesverfassungsgericht, Konkrete Normenkontrolle, in: <http://www.bundesverfassungsgericht.de/DE/Verfahren/Wichtige-Verfahrensarten/Konkrete-Normenkontrolle/konkrete-normenkontrolle_node.html> (zuletzt eingesehen am 30.1.2019).

¹⁸¹ Eine kursorische Zusammenfassung der chinesischen Debatte findet sich bei Liu Fei, Überlegungen zur Errichtung einer unabhängigen Verwaltungsgerichtsbarkeit in China, in: Zeitschrift für Chinesisches Recht 2008, Band 15, Nr. 1, S. 21–26.

¹⁸² Keping YU, Civil Society in China: Concepts, Classification and Institutional Environment. State and Civil Society, in: Zhenglai DENG (Hrsg.), State and Civil Society: The Chinese Perspective, Singapur 2010, S. 63–96, S. 65–66.

¹⁸³ Daniel Sprick (Fn. 5), S. 257.

¹⁸⁴ JIANG Bixin (Fn. 15), S. 1 und S. 7.

¹⁷⁸ CHEN Huanhuan (Fn. 138), S. 96.

¹⁷⁹ Daniel Sprick (Fn. 5), S. 261–262.

* * *

The Interpretation of the Supreme People's Court on the Application of the Administrative Procedure Law of the People's Republic of China as of February 8, 2018

In May 2015, the amended Administrative Procedure Law of the People's Republic of China came into force, replacing the previous Law which had not been revised for two decades. Almost at the same time in 2015, the Supreme People's Court published its Interpretation on the Application of the Administrative Procedure Law of the People's Republic of China. As the application of the law during the following years was nevertheless far from consistent, a new comprehensive interpretation seemed to be necessary and was promulgated in 2018. The author examines the political context of the new Interpretation, commenting on it in detail and also comparing the new rules to the former rules. The aim of the article is to show in which ways the new Interpretation fosters a consistent application of the Administrative Procedure Law. At the same time, the author highlights remaining problems.