

Rechtsstaatsentwicklung durch Gesetzgebung? – Das neue Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China

Daniel Sprick¹

Kaum eine andere Rechtssetzung der Volksrepublik China wird so oft zur Beurteilung deren rechtsstaatlicher Entwicklung herangezogen wie der Erlass und die Anwendung des Verwaltungsprozessgesetzes.² Der unmittelbare Zweck dieses Gesetzes ist es, dem Bürger die Möglichkeit zu geben, mithilfe der Justiz gesetzestreu Verwaltungshandeln einzufordern und bestenfalls durchzusetzen, so dass das Verwaltungsprozessgesetz und dessen Umsetzung ein natürlicher Gradmesser für die Rechtsstaatsentwicklung Chinas darstellt. Auch der historische Kontext des ursprünglichen Gesetzgebungsaktes symbolisiert dessen Bedeutung in der chinesischen Rechtsentwicklung. So lag zwischen der Verabschiedung des ersten Verwaltungsprozessgesetzes (in der Folge VPG 1990) durch den Nationalen Volkskongress am 4. April 1989 und dessen Inkrafttreten am 1. Oktober 1990 nicht nur ein ungewöhnlich langer Zeitraum,³ der auf die Notwendigkeit umfassender Vorbereitungs-

tätigkeiten hindeutet, er überspannt auch die Zeit der Protestbewegung auf dem Tiananmen-Platz. Die zeitliche Nähe dieser beiden Begebenheiten erscheint zunächst widersprüchlich, zeigt aber bereits deutlich das Anliegen des Regimes, das sich auf dem Tiananmen-Platz bahnbrechende Bedürfnisse nach Kontrolle der Obrigkeit in die Mechanismen der Justiz zu kanalisieren.

Dass die Revision des Verwaltungsprozessgesetzes (in der Folge VPG 2015) erst am 1. November 2014 durch einen entsprechenden Beschluss des Ständigen Ausschusses des 12. Nationalen Volkskongresses auf seiner 11. Sitzung erfolgte,⁴ erscheint in Anbetracht der umfassenden Rechtsreformen in den vergangenen 25 Jahren als längst überfälliger Schritt. Kaum ein grundlegendes Gesetz der 1980er Jahre blieb so lange unverändert wie das VPG 1990.⁵ So wurde z.B. das am 1. Januar 1980 in Kraft getretene Strafprozessgesetz sowohl am 17. März 1996 als auch am 14. März 2012 umfassend revidiert.⁶ Das Verwaltungsprozessgesetz wurde allerdings mehrfach und substantiell durch das Oberste Volksgericht

¹ Dr. phil., wissenschaftlicher Mitarbeiter für Chinesische Rechtskultur der Universität zu Köln.

² Beispiele hierfür finden sich bei *Albert Chen*, Toward a Legal Enlightenment: Discussions in Contemporary China on the Rule of Law, in: *Pacific Basin Law Journal*, Vol. 17 (1999–2000), S. 149 f.; *Michael William Dowdle*, Of Parliaments, Pragmatism, and the Dynamics of Constitutional Development: The Curious Case of China, in: *International Law and Politics*, Vol. 35 (2002), S. 81 ff.; *Stanley Lubman*, Bird in a Cage: Chinese Law Reform After Twenty Years, in: *Northwestern Journal of International Law and Business*, Vol. 20 (2000), S. 392 ff.; *Benjamin Liebman*, China's Courts: Restricted Reform, in: *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 21 (2007), S. 2ff.; *Randall Peerenboom*, Globalization, Path Dependency and the Limits of Law: Administrative Law Reform and Rule of Law in the People's Republic of China, in: *Berkeley Journal of International Law*, Vol. 19 (2001), S. 161 ff.; *Randall Peerenboom*, Let One Hundred Flowers Bloom, One Hundred Schools Contend: Debating Rule of Law in China, in: *Michigan Journal of International Law*, Vol. 23 (2001–2002), S. 508 ff.; *WANG Xixin*, Administrative Procedure Reforms in China's Rule of Law Context, in: *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 12 (1998), S. 251 ff.; *Margaret Y. K. Woo*, Law and Discretion in the Contemporary Chinese Courts, in: *Pacific Rim Law and Policy Journal*, Vol. 8 (1999), S. 581 ff.; *YU Xiaohong*, Rule of Law under Authoritarianism, New York 2009.

³ Noch in einer Beschlussvorlage aus dem März 1989 wird der 1. April 1990 als Datum des Inkrafttretens genannt. Dieser Zeitrahmen wurde jedoch in Anbetracht des umwälzenden Charakters des Gesetzes als zu kurz erachtet. Vgl. *Robert Heuser*, Das Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China, in: *Verwaltungsarchiv*, Vol. 80 (1989), S. 437 ff. Deutsch in: *Robert Heuser*, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und chinesisches Verwaltungsrecht (1982–2002). Analyse, Bibliographie, Texte, Hamburg 2003, S. 244 ff. Ferner deutsch in: *Frank Münzel* (Hrsg.), *Chinas Recht*, 4.4.89/1.

⁴ 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. November 2014, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2014, Nr. 6, S. 668 ff.

⁵ Als Ausnahme kann hier das Umweltschutzgesetz (中华人民共和国环境保护法) vom 26. Dezember 1989 (Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报), 1989, Nr. 26, S. 942 ff.) gelten, welches erst am 24. April 2014 (Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2014, Nr. 3, S. 332 ff.). Allerdings ist dieses Gesetz regelmäßig durch Spezialgesetze ergänzt worden, so dass sich die Regelungsmaterie auch vor der Gesetzesrevision weiterentwickelt hatte. Auch die Allgemeinen Grundsätze des Zivilrechts (中华人民共和国民事诉讼法通则) vom 12. April 1986 (Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报), 1989, Nr. 12, S. 371 ff.) kann zu dieser Gruppe zählen, da sie erst wieder in einer Generalrevision (关于修改部分法律的决定) vom 27. August 2009 (Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2009, Nr. 6, S. 553 ff.) leicht verändert wurden. Allerdings ist auch dieses Gesetz durch eine Vielzahl von zivilrechtlichen Spezialgesetzen erweitert oder dessen Regelungsinhalt geändert worden.

⁶ 中华人民共和国刑事诉讼法 vom 1. Juli 1979, Renmin sifa (人民司法), 1979, Nr. 8, S. 1 ff.; 1. Revision vom 17. März 1996, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 1996, Nr. 3, S. 48 ff.; 2. Revision vom 14. März 2012, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2012, Nr. 2, S. 143 ff.

(in der Folge: OVG) ausgelegt⁷ und auch bereits im Jahr 2003 durch den 10. Nationalen Volkskongress auf die Gesetzgebungsagenda gesetzt.⁸ Auffällig ist jedoch, dass offenbar eine Gesetzgebungsreife erst erreicht wurde, als die Kommunistische Partei Chinas (in der Folge: KP) am 23. Oktober 2014 das 4. Plenum ihres 18. Parteitages unter das Banner einer umfassenden Förderung der Rechtsstaatlichkeit stellte.⁹

In der Folge wird zunächst das Verwaltungsprozessgesetz des Jahres 1990 cursorisch erörtert, um den Stand vor der Revision als Referenz für die Änderungen des Gesetzestextes aus dem Jahr 2015 heranziehen zu können. Dabei werden der politische Kontext der Verabschiedung problematisiert, die zentralen Regelungsinhalte dargelegt und Anwendungsprobleme des Gesetzes erläutert. Den Hauptteil dieses Beitrages bildet eine Kommentierung des Verwaltungsprozessgesetzes in der Fassung des Jahres 2015, wobei neben der Behandlung der Revisionsinhalte auch der Gang der Gesetzgebung dargestellt wird, um die Komplexität dieses legislativen Vorhabens zu verdeutlichen.

Es soll im Laufe der Darstellung gezeigt werden, dass ein Großteil der Revisionen des Verwaltungsprozessgesetzes kein neues Recht darstellt, sondern aus den Justizinterpretationen des OVG übernommen wurde, so dass die Neufassung dieses Gesetzes als Beleg für die prominente Rolle des OVG in der Rechtsfortbildung Chinas gelten kann. Es ist des Weiteren zu beobachten, dass einerseits der Verwaltungsprozess zukünftig verstärkt an Mittelstufengerichten verortet wird und andererseits einige Hürden der Klageerhebung ausgeräumt wurden, was beides als unmittelbare Reaktion auf die nach wie vor beträchtliche Einflussnahme lokaler Träger politischer Macht zu verstehen ist. Verfahren werden zunehmend der direkten räumlichen Einflussphäre der Lokalverwaltung entzogen und der für eine Einflussnahme besonders anfällige Bereich der Klageannahme durch eine umfassende Verrechtlichung für den klagenden Bürger verlässlicher gestaltet. Ferner wird dargelegt werden, dass die Verwaltung

zukünftig nicht mehr als gesichtslose Entität einer Kontrolle unterzogen werden soll, sondern die Träger der Verwaltungsverantwortung in persona zur Rechenschaft gezogen werden sollen. Der Gesetzgeber kommt hier seinem ursprünglichen Versprechen nach, dass „das Volk Beamte verklagen (民告官)“ kann. Die entsprechenden Revisionsinhalte weisen eine deutliche Ausrichtung auf die Wahrnehmung des Verwaltungsprozesses bzw. der justiziellen Kontrolle der Verwaltung in der Öffentlichkeit auf, so dass ein wichtiges Anliegen der Revision sicherlich auch ein Vertrauenszuwachs in die obrigkeitlichen Strukturen und Mechanismen des Staates und damit eine Steigerung der Regimelegitimität ist.

1. Das Verwaltungsprozessgesetz des Jahres 1990

Die Verabschiedung des Verwaltungsprozessgesetzes im Jahr 1989 kann als legislatorischer Abgesang der Bemühungen um eine Komplementierung der bereits angestoßenen ökonomischen Reformen durch eine Öffnung der politischen Ordnung gesehen werden. Waren die konsequente Trennung von KP und Staat, ein Ausbau der Befugnisse der Volkskongresse, direkte Wahlen auf den untersten politischen Ebenen und umfassende Gesetzgebung zur Verfassung staatlichen Handelns und Ausgestaltung einer Herrschaft des Rechts (法治) unter der Führung des Generalsekretärs der Kommunistischen Partei HU Yaobang (1915–1989) in den letzten Jahren vor dessen Absetzung im Jahr 1987 noch zentrale Anliegen, so werden politische Reformen unter seinem – im Jahr 1989 dann ebenfalls entmachteten – Nachfolger ZHAO Ziyang (1919–2005) erkennbar verlangsamt, da sie sich jedweder „liberal-bourgeois“ Tendenzen zu enthalten hatten.¹⁰ Nur wenige Tage nach der Verabschiedung des Verwaltungsprozessgesetzes markieren Trauerbekundungen für den am 15. April 1989 verstorbenen HU Yaobang, die nicht zuletzt auch als Unterstützung seiner liberalen Politik und Kritik an dessen Enthebung durch den stets im Hintergrund aber dennoch nahezu allmächtig agierenden DENG Xiaoping (1904–1997) zu verstehen sind, den Anfang der Protestbewegung auf dem Tiananmen-Platz.¹¹ Das Inkrafttreten des Verwaltungsprozessgesetzes am 1.

⁷ Die umfassendsten Auslegungen sind: 最高人民法院关于贯彻执行《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的意见 (试行) vom 29. Mai 1991, Amtsblatt des Obersten Volksgerichtes (最高人民法院公报), 1991, Nr. 3, S. 23 ff. (in der Folge Auslegung 1991) und 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. November 1999, Amtsblatt des Obersten Volksgerichtes (最高人民法院公报), 2000, Nr. 3, S. 87 ff. (in der Folge Auslegung 2000).

⁸ Abschlussbericht des Rechtsausschusses des Nationalen Volkskongresses über die Ergebnisse der Prüfung von Vorschlägen durch Abgeordnete, die vom Vorsitz der 1. Sitzung des 10. Nationalen Volkskongresses eingereicht wurden (全国人大法律委员会关于第十届全国人民代表大会第一次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告) vom 27. Dezember 2003, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人大常委会常务委员会公报), 2004, Nr. 1, S. 58 ff.

⁹ Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas über etliche wichtige Fragen des umfassenden Voranbringens der Rechtsstaatlichkeit (中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定), in: Zhongguo faxue (中国法学), 2014, Nr. 6, S. 5 ff.

¹⁰ Einen Überblick über die politische Situation dieser Zeit liefert z.B. Richard Baum, Burying Mao. Chinese Politics in the Age of Deng Xiaoping, Princeton 1994, S. 164 ff.; Carlos Wing-hung Lo, China's Legal Awakening: Legal Theory and Criminal Justice in Deng's Era, Hong Kong 1995, S. 271 ff.; Andrew Nathan, China's Crisis. Dilemmas of Reform and Prospects for Democracy, New York 1990, S. 95 ff.; Tony Saich, Governance and Politics of China, 2. Auflage, New York 2004, S. 57 ff.; David Shambaugh, The Chinese State in the Post-Mao Era, in: David Shambaugh (Hrsg.), The Modern Chinese State, Cambridge 2000, S. 161 ff.

¹¹ Zu den konkreten Hintergründen und dem Ablauf der Protestbewegung vgl. z.B. Andrew J. Nathan/Perry Link (Hrsg.), The Tiananmen Papers, Cambridge, 2001; Tony Saich, The Rise and Fall of the Beijing People's Movement, in: The Australian Journal of Chinese Affairs, No. 24 (1990), S. 181 ff.

Oktober 1990 fällt hingegen in eine Zeit, die weniger durch Bemühungen um verlässliches und überprüfbares Verwaltungshandeln geprägt ist, als durch die Konsolidierung der Macht um den neuen Generalsekretär der Kommunistischen Partei JIANG Zemin (1926–) sowie durch ein Ringen zwischen konservativen und reformorientierten Kräften innerhalb der chinesischen Führung, welches DENG Xiaoping erst im Jahr 1992 zugunsten neuerlicher Reformunterfangen entschied.¹²

1.1 Rechtspolitischer Kontext des VPG 1990

Die chinesische Rechtsentwicklung ist zu Beginn der 1980er Jahre vornehmlich auf Bereiche konzentriert, die einen unmittelbaren Bezug zur wirtschaftlichen Reform- und Öffnungspolitik haben. Erst allmählich tritt originäres Verwaltungsrecht als wesentlicher Teil der Reformagenda auf den Plan. Eine Verrechtlichung von Verwaltungshandeln und dessen externe Überprüfbarkeit sind in der Volksrepublik China zunächst im Kontext des maoistischen Erbes einer weitgehenden Überschneidung von Staat und KP zu sehen. Auch wenn DENG Xiaoping in einer Rede vor dem Zentralkomitee der KP bereits am 18. August 1980 eine zaghafte Auflösung der Einheit von KP und Staat auf der täglichen Arbeitsebene skizziert,¹³ so tritt jedoch erst im Vorlauf zum 13. Parteitag der KP 1987 das Motto einer „Trennung von Partei und Staat (党政分开)“ in den Vordergrund.¹⁴ Im Abschlussbericht dieses Parteitages wird schließlich die Notwendigkeit von verstärkter Verwaltungsrechtsetzung betont, um Verwaltungshandeln zu standardisieren und rechtsförmig zu gestalten. Schließlich sei auch ein Verwaltungsprozessgesetz zu erlassen, um Behörden und Verwaltungspersonal zu kontrollieren.¹⁵

Insbesondere anhand des legislatorischen Ziels des VPG 1990, eine Kontrollfunktion für das Verwaltungspersonal zu etablieren, lässt sich dessen komplexer rechtspolitischer Kontext illustrieren. Traditionell obliegt es der KP, auch den Staatsdienst

anhand eines Nomenklatursystems zu verwalten.¹⁶ Diese Kompetenz ist zwar schrittweise auf eine rechtliche Grundlage gestellt worden,¹⁷ der eherne Grundsatz einer sozialistischen Einheitspartei, dass die „Partei die Kader verwaltet (党管干部)“ bleibt sogar auch nach Erlass des Beamtengesetzes vom 27. April 2005 explizit erhalten.¹⁸ Obwohl natürlich nicht jeder Staatsbedienstete ein Mitglied der KP ist, so unterliegen doch weite Teile der Verwaltung auch dem disziplinarischen Zugriff der KP.¹⁹ Eine umfassende Trennung von Partei und Staat ist somit jedenfalls in dem Bereich des Personalwesens bis heute nicht erfolgt und war zum Zeitpunkt des Erlasses des VPG 1990 ein noch weitestgehend unerprobtes Konzept.

Der Einfluss der KP im Staatsapparat ist sicherlich als das größte Hindernis auf dem Weg zur Gesetzgebung des VPG 1990 und dessen Umsetzung anzusehen. Jedoch ist es das zentrale Anliegen der politischen Strukturreformen dieser Zeit, dirigistisches und dezisionistisches Verwaltungshandeln unter der Ägide der KP einzudämmen, um (auch) mit dem VPG 1990 ein Gegenmodell zur Willkürherrschaft unter Mao Zedong insbesondere während der Kulturrevolution entstehen zu lassen. So sieht FINDER in dem VPG 1990 eine wichtige Reform, um das Kräfteverhältnis zwischen Staat und Individuum neu auszubalancieren.²⁰ Das VPG 1990 ist nach HEUSER somit nicht nur rein instrumentell als eine Gesetzgebung zur Verstetigung von Verwaltungshandeln zu begreifen, sondern es ist genuin mit dem Anspruch einer Machtkontrolle verknüpft.²¹ Anderenorts bezeichnet er das VPG 1990 sogar als „so etwas wie eine Wurzel für ein strukturell, wenn auch in der offiziellen Theorie so nicht aufgefasstes, gewaltenteilendes System“.²² Eine etwas andere Sichtweise vertritt GINSBURG, der das chinesische Verwaltungsprozessgesetz als ein Beispiel für eine typische Strategie autoritärer Regime zur Kontrolle lokaler Verwaltungsbeamter verstanden wissen will. GINSBURG sieht dies als eine Not-

¹² Zur politischen Situation nach 1989 vgl. z.B. *Lowell Dittmer*, The Changing Shape of Elite Power Politics, in: *The China Journal*, No. 45 (2001), S. 53 ff.; *Joseph Fewsmith*, China since Tiananmen, 2001, S. 21 ff.; *David Shambaugh*, Deng Xiaoping: The Politician, in: *China Quarterly*, Vol. 135 (1993), S. 457 ff.; *ZHAO Shuisheng*, Deng Xiaoping's Southern Tour: Elite Politics in Post-Tiananmen China, in: *Asian Survey*, Vol. 33 (1993), Nr. 8, S. 739ff.

¹³ *DENG Xiaoping* (邓小平), Reform des Führungssystems von Partei und Staat (党和国家领导制度的改革), in: *Renmin ribao* (人民日报), 2. Juli 1983, S. 1 ff.

¹⁴ Insbesondere eine Rede von Zhao Ziyang auf der 7. Sitzung des 12. Zentralkomitees am 14. Oktober fällt diese Wendung mit greifbarem Inhalt, wenn es dort – nach umfassenden Beteuerungen, auf welchen Gebieten es keine Trennung geben wird – heißt, dass eine Notwendigkeit der Kompetenzaufteilung von Partei und Staat gebe (必须实行党政职能分开). *ZHAO Ziyang* (赵紫阳), Über die Trennung von Partei und Staat (关于党政分开), in: *Renmin ribao* (人民日报), 26. November 1987, S. 1 f.

¹⁵ *ZHAO Ziyang* (赵紫阳), Dem Weg des Sozialismus mit chinesischem Charakter weiter folgen (沿着中国特色的社会主义道路前进), in: *Dang de jianshe* (党的建设), 1989, S. 16.

¹⁶ Vgl. *John P. Burns*, The Chinese Communist Party's Nomenklatura System: A Documentary Study of Party Control of Leadership Selection, 1979–1984, Armonk 1989.

¹⁷ Vgl. *Hon S. CHAN*, Jean-Pierre Cabestan, Administrative Transformation in the People's Republic of China, in: *Public Administration Quarterly*, Vol. 24 (2000), Nr. 4, 401 ff.

¹⁸ *John P. Burns*, *WANG Xiaoqi*, Civil Service Reform in China: Impacts on Civil Servants' Behaviour, in: *The China Quarterly*, Vol. 201 (2010), S. 60 f. Vgl. § 4 Beamtengesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国公务员法), Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报), 2005, Nr. 18, S. 7 ff.

¹⁹ Zum sehr schneidigen Disziplinarsystem der KP vgl. *Flora Sapio*, Shuanggui and Extralegal Detention in China, in: *China Information*, Vol. 22 (2008), S. 7 ff.

²⁰ *Susan FINDER*, Like Throwing an Egg Against a Stone? Administrative Litigation in the People's Republic of China, in: *Journal of Chinese Law*, Vol. 3 (1989), S. 28.

²¹ *Robert Heuser* (Fn. 4), S. 133 f.

²² *Robert Heuser*, „Sozialistisches Recht“ in der Erprobung. Entwicklungen der chinesischen Rechtsordnung (1949–2009), in: *ZChinR*, 2009, Nr. 3, S. 257.

wendigkeit für Regime an, die aufgrund von politischen Transformationen und insbesondere im Zuge einer Fragmentarisierung der politischen Macht keine engmaschige Kontrolle mehr über lokale Akteure der Verwaltung ausüben können. Das so entstehende Informationsdefizit der Zentrale soll mittels der Überprüfbarkeit der Verwaltung durch die Justiz behoben oder immerhin gemildert werden.²³ Ginsburg rückt also den Machterhalt des Regimes in den Mittelpunkt seiner Analyse, vernachlässigt es jedoch, seine Feststellung in den politischen Kontext zum Ende der 1980er Jahre einzubetten und andere Mechanismen der Verwaltungskontrolle umfänglich auf deren Effektivität zu prüfen, so dass schon die Frage nicht beantwortet wird, ob das chinesische Regime ein starkes Informationsgefälle erlebte und ob dies gegebenenfalls als problematisch angesehen wurde.

1.2 Zentrale Regelungsinhalte des VPG 1990

Die emblematische Wendung des „Volkes, welches gegen Beamte klagt (民告官)“ umschreibt den wichtigsten Regelungsinhalt des VPG 1990, der gleichzeitig einen paradigmatischen Wechsel im tradierten chinesischen Rechtssystem darstellte. Auch wenn sowohl in der späten Qing-Zeit wie auch in der Republikzeit entsprechende Reformunterfangen angestoßen bzw. umgesetzt worden waren,²⁴ so war es dem weit überwiegenden Teil der chinesischen Bevölkerung bis zum Erlass des VPG 1990 nicht möglich, Verwaltungshandeln von dritter Seite überprüfen zu lassen, selbst wenn es sie unmittelbar betraf.²⁵ Es ist daher sicherlich richtig, dem VPG 1990 mit Heuser zuzuschreiben, ein „neues Stadium der Rechtsreform“²⁶ einzuläuten. Die Idee der Klagen aus der Mitte des Volkes gegen die Verwaltung lässt den einzelnen Bürger seither zu einem wichtigen Akteur der Rechtsentwicklung werden, indem er sich im Gegenüber zum Staat nicht mehr nur mit seiner bisherigen Rolle als zu verwaltendes Objekt zufrieden geben muss.

Es ist allerdings zu bemerken, dass das Anstrengen eines Verwaltungsprozesses schon vor dem Erlass des VPG 1990 in China möglich war. Bereits die Zivilprozessordnung vom 8. März 1982 normiert in § 3 S. 2, dass in Verwaltungsfällen eben diese Zivilprozessordnung anzuwenden sei.²⁷ YU Xiaohong geht allerdings davon aus, dass ein Großteil der frühen Verwaltungsprozesse zwischen einzelnen

Verwaltungsbehörden geführt wurde.²⁸ Erstmals erhielt der Verwaltungsprozess mit dem Erlass von Bestimmungen zur Verwaltungsstrafe, die in § 39 vorsehen, dass gegen eine Verwaltungsstrafe zunächst bei der höheren Polizeibehörde Widerspruch eingelegt werden könne und dass dann wiederum gegen die Entscheidung dieser Behörde Klage vor einem Volksgericht eingelegt werden könne.²⁹

Besonders bedeutsam ist die Regelung der Kompetenzen der Gerichte in Verwaltungssachen im VPG 1990. So wird keine Generalklausel geschaffen, um öffentlich-rechtliche Streitigkeiten möglichst umfassend in den Anwendungsbereich des Gesetzes aufzunehmen. Stattdessen wird in § 11 II VPG 1990 eine Enumeration von anfechtbaren Maßnahmen vorgenommen, die somit eine Einschränkung der Klagemöglichkeiten bedeutet, auch wenn § 11 III VPG 1990 eine aufdrängende Sonderzuweisung skizziert, so dass Klagen in Verwaltungssachen auch auf der Grundlage anderer Gesetze möglich sind, wenn diese eine solche Regelung treffen. Noch weiter eingengt wird der Rechtsweg durch eine Auflistung von nicht anfechtbaren Maßnahmen der Verwaltung in § 12 VPG 1990. Gerade diese Frage des sachlichen Anwendungsbereiches des Gesetzes war bis zuletzt als einer der größten Schwachpunkte des Gesetzes angesehen und auch in den wichtigsten Justizauslegungen des OVG mehrfach thematisiert worden. So erachtet z.B. MA Huaide das Enumerationsprinzip als unwissenschaftlich und führt aus, dass auf diese Weise unnötig Probleme für die Kläger wie für das zuständige Gericht geschaffen wurden, die letztlich dazu führen, dass nach seiner Einschätzung ein Großteil der öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten „unter den Tisch fällt (挂一漏万)“.³⁰

Eine sehr umstrittene Einschränkung des VPG 1990 besteht auch in der Begrenzung der anfechtbaren Maßnahmen in § 2 auf konkrete Verwaltungsakte (具体行政行为). Diese Formulierung schließt grundsätzlich die Justiziabilität abstrakter und genereller Verwaltungsakte aus.³¹ Zusätzlich wurde der Begriff des konkreten Verwaltungsaktes vom OVG in dessen Auslegung 1991 noch einmal weiter eingeschränkt. So fallen nach der dort vorgenommenen Definition u.a. lediglich einseitige (单方行

²⁸ YU Xiaohong (Fn. 2), S. 105.

²⁹ Bestimmungen der Volksrepublik China zur Verwaltungsstrafe im Bereich der öffentlichen Sicherheit (中华人民共和国治安管理处罚条例) vom 5. September 1986, Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报), 1986, Nr. 23, S. 667.

³⁰ MA Huaide (马怀德), Probleme des Verwaltungsprozessgesetzes und Vorschläge für dessen Reform (“行政诉讼法” 存在的问题及修改建议), in: Legal Forum (法学论坛), Vol. 25 (2010), Nr. 5, S. 30.

³¹ § 12 II Nr. 2 VPG 1990. Eine Ausnahme lässt sich allenfalls in § 53 VPG 1990 erkennen, welcher eine konkrete Normenkontrolle von ministeriellen und lokalen Verwaltungsvorschriften (行政规章) durch die Gerichte vorsah.

²³ Tom Ginsburg, Administrative Law and the Judicial Control of Agents in Authoritarian Regimes, in: Tom Ginsburg/Tamir Moustafa (Hrsg.), Rule by Law. The Politics of Courts in Authoritarian Regimes. Cambridge, 2008, S. 58 ff.

²⁴ Einen Überblick liefert z.B. Susan Finder (Fn. 20), S. 2 ff.

²⁵ Robert Heuser (Fn. 4), S. 93 f.

²⁶ Robert Heuser (Fn. 3), S. 438.

²⁷ Zivilprozessordnung der Volksrepublik China (中华人民共和国民事诉讼法) vom 8. März 1982, Amtsblatt des Staatsrates (国务院公报), 1982, Nr. 6, S. 209.

为) Verwaltungsakte unter diesen Begriff.³² Dass mit dieser Legaldefinition z.B. Verwaltungsverträge ausgeschlossen wurden, wird als unzulässige Einengung des VPG 1990 erachtet, die schließlich mit der Auslegung 2000 auch wieder aufgehoben wurde.³³ Auch wenn die Auslegung 2000 keine neue Definition eines konkreten Verwaltungsaktes vornimmt,³⁴ so fasst sie doch in § 1 I den Anwendungsbereich des VPG 1990 wieder wesentlich weiter, indem dort die angreifbaren Verwaltungsakte nicht mehr mit dem Merkmal „konkret“ versehen werden und zudem auch der Kreis der möglichen Beklagten sich nun auf alle Behörden und Organisationen sowie deren Mitarbeiter erstreckt, die staatliche Verwaltungskompetenzen ausüben.³⁵

In ähnlicher Weise ist die Frage des Streitgegenstandes zu bewerten. So heißt es in § 11 II Nr. 8 VPG 1990, dass eine Klage auch dann zulässig ist, wenn andere – als die zuvor enumerierten – Personen- oder Vermögensrechte durch eine Verwaltungsbehörde verletzt wurden. Auch diese Formulierung wird als eine Verengung verstanden, die unnötigerweise Subsumtionsprobleme verursacht, wenn z.B. das Recht auf Bildung betroffen ist.³⁶ Auch in diesem Fall vollzieht die Auslegung 1991 eine weitere Begrenzung, indem z.B. Klagen gegen die Organe der Geburtenkontrolle nur zulässig sind, wenn sie sich gegen die Erhebung von Gebühren oder Geldbußen aufgrund „übermäßiger Geburten (超生)“ richten.³⁷ Mit dieser Vorschrift werden alle anderen Zwangsmaßnahmen der Verwaltung im Zusammenhang mit der Geburtenplanung vom Anwendungsbereich ausgenommen.³⁸ Auch diese Interpretation des VPG 1990 hat mit dem Inkrafttreten der Auslegung 2000 keinen Bestand mehr, was z.B. von JIANG Baixin als eine Rückkehr zur Intention des Gesetzgebers verstanden wird, ohne jedoch eine substantielle Ausdehnung des Anwendungsbereiches des VPG 1990 zu schaffen.³⁹

³² § 1 Auslegung 1991.

³³ HU Jianmiao (胡建淼), Ausformungen und Tendenzen des Anwendungsbereiches des chinesischen Verwaltungsprozesses (中国行政诉讼范围的演变与趋向), in: Tribune of Political Science and Law (政法论坛), Vol. 23 (2005), Nr. 5, S. 7.

³⁴ Gemäß der Auslegung 2000 tritt die Auslegung 1991 außer Kraft. § 98 Auslegung 2000.

³⁵ § 1 I Auslegung 2000. In der Auslegung 1991 wurde noch für Organisationen, die nicht unmittelbar zur Staatsverwaltung gehören, verlangt, dass sie eine gesetzliche Ermächtigung für ihr Verwaltungshandeln benötigen, so dass Verwaltungsakte solcher Organisationen, denen eine solche gesetzliche Ermächtigung fehlt, nicht in den Anwendungsbereich des VPG 1990 fielen. § 1 Auslegung 1991. Zu diesem Komplex vgl. auch Robert Heuser (Fn. 4), S. 95.

³⁶ HU Jianmiao (Fn. 33.), S. 8. Allgemein zu dieser Problematik vgl. auch MA Huaide (Fn. 30), S. 30 f.

³⁷ § 2 Satz 3 Auslegung 1991.

³⁸ HU Jianmiao (Fn. 33), S. 6.

³⁹ JIANG Bixin (江必新), Restauration ohne Erweiterung. Eine Erörterung der Bestimmungen der Justizauslegung zum Umfang der Klageannahme im Verwaltungsprozess (是恢复, 不是扩大 – 谈《若干解释》对行政诉讼受案范围的规定), in: Falü shiyong (法律适用), Vol. 7 (2000), S. 16 ff.

Neben den genannten Aspekten findet sich noch eine Vielzahl von kritisierten Inhalten, die hier jedoch im Laufe der folgenden Darlegungen, im Rahmen der Erörterung der Revisionsinhalte des VPG 2015,⁴⁰ kontrastierend dargestellt werden sollen.

1.3 Probleme der Anwendungspraxis

Ob das VPG 1990 seiner ratio legis gerecht wird oder sogar der Ausbildung rechtsstaatlicher Strukturen Vorschub leistet, ist eine höchst umstrittene Frage. Eine frühe und vielzitierte Studie unter der Leitung von GONG Xiangrui dokumentiert umfänglich die Schwierigkeiten der Implementierung des VPG 1990 in den ersten Jahren nach dessen Inkrafttreten, verdeutlicht aber auch die mit dessen Erlass verbundenen Hoffnungen auf eine größere Verlässlichkeit des Verwaltungshandelns.⁴¹ O'Brien und LI Lianjing sehen insbesondere in ländlichen Gebieten nur wenige Erfolge und führen etliche Beispiele für selbstherrliches Gebaren lokaler Verwaltungsbehörden an, die sich auf verschiedene Art und Weise nicht der Verwaltungsgerichtsbarkeit unterwerfen.⁴² Ferner dokumentieren sie eindrucksvoll, dass die größte Schwierigkeit des Klägers darin besteht, das Gericht dazu zu bewegen, die Klage anzunehmen, wobei ganze Themenbereiche aufgrund ihrer politischen Brisanz ausgenommen zu sein scheinen.⁴³ PEI Minxin betont ferner, dass die Erfolgsaussichten einer Verwaltungsklage erheblichen regionalen Unterschieden unterliegen, die jedoch offenbar in keiner Abhängigkeit zu der wirtschaftlichen Leistungsfähigkeit einer Region stehen, obschon (staatliche und private) Unternehmer die häufigsten Kläger sind.⁴⁴ Dass wirtschaftliche Entwicklung nicht unbedingt den Verwaltungsprozess begünstigt, stellt in einer jüngeren Studie auch JI Li fest, der in Regionen mit einer höheren Dichte an rechtsanwaltlicher Vertretung eine in der Relation geringere Zahl an Verwaltungsfällen dokumentiert und dies einerseits mit dem geringen wirtschaftlichen Interesse von Rechtsanwälten an Verwaltungsfällen aber auch mit der regelmäßigen Warnung von Rechtsanwälten vor den schlechten Erfolgsaussichten eines Verwaltungsprozesses erklärt.⁴⁵ Ob die Verwaltungen in diesen Regionen eventuell größere Rechtstreue an den Tag legen und daher schlichtweg weniger angreifbar sind, bleibt hinge-

⁴⁰ Siehe 2.2.

⁴¹ GONG Xiangrui (龚祥瑞), Das Ideal des Rechtsstaats und dessen gegenwärtiger Zustand (法治的理想与现实), Peking 1993.

⁴² Kevin J. O'Brien/LI Lianjing, Suing the Local State: Administrative Litigation in Rural China, in: The China Journal, Vol. 51 (2004), S. 75 ff.

⁴³ Kevin J. O'Brien/LI Lianjing (Fn. 42), S. 80 f.

⁴⁴ PEI Minxin, Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China, in: The China Quarterly, Vol. 152 (1997), S. 837 f.

⁴⁵ JI Li, Suing the Leviathan. An Empirical Analysis of the Changing Rate of Administrative Litigation in China, in: Journal of Empirical Legal Studies, Vol. 10 (2013), S. 837 f.

gen unklar. Heuser stellt in jeder Phase des Prozessverlaufes Probleme in der Durchführung des VPG 1990 fest⁴⁶ und sieht die Hauptursache hierfür in der mangelnden Unabhängigkeit der Richter.⁴⁷ Anhand einer rezenten Studie unter 1300 Richtern an Volksgerichten unterschiedlicher Stufen und aus allen Teilen Chinas stellen LIN Lihong und SONG Guotao fest, dass die Mehrheit (53%) der Befragten im Schutz der legalen Rechte der Bürger die Hauptaufgabe des VPG 1990 begreift, wohingegen 19% in der Kontrolle von Verwaltungsbehörden und 25% in der „Lösung von Streitigkeiten und Beförderung von Harmonie (解决纠纷, 促进和谐)“ den Kern des Verwaltungsprozesses sehen.⁴⁸ In einer Frage nach den größten Umsetzungsproblemen stimmten 83% der Befragten der Aussage zu, dass die finanzielle Absicherung der Richter verbesserungswürdig sei (法官保障制度不完善), 78% waren auch der Meinung, dass es keine echte Unabhängigkeit der Justiz gebe und 79% sehen das VPG 1990 als veraltet an.⁴⁹

Die Anwendungsproblematik unterliegt allerdings in dem 25-jährigen Geltungszeitraum des VPG 1990 einem stetigen Wandel, der maßgeblich vom OVG geprägt wird. YU Xiaohong weist nach, dass insbesondere Arbeitskonferenzen des OVG zum Verwaltungsprozess sowie die Veröffentlichung von wichtigen Fällen im Amtsblatt des OVG die Entwicklung des Verwaltungsprozesses substantiell vorangebracht haben. So mahnte das OVG auf einer solchen Konferenz im Jahr 1990 in Zhengzhou die Gerichte zur Zurückhaltung an, wohingegen auf einer Konferenz im Jahr 1993 in Nanning eine größere Aktivität der Gerichte im Bereich des Verwaltungsprozesses propagiert wurde.⁵⁰ Tatsächlich steigen die Zahlen der behandelten Verwaltungsfälle in den Folgejahren stark an. Während zwischen 1991 und 1993 jährlich zwischen 25.000 und 28.000 Fälle behandelt werden, sind es im Jahr 1994 bereits 35.000, 1995 mehr als 52000, 1996 fast 80.000 und 1997 schließlich 90.000 Fälle.⁵¹ Dennoch

bleiben die Zahlen weit hinter den laut JIANG Bixin im Gesetzgebungsverfahren für möglich gehaltenen eine Millionen Verwaltungsklagen jährlich zurück. YU Xiaohong sieht auch in den Folgejahren trotz stagnierender Fallzahlen – zwischen 1997 und 2007 bewegt sich die Summe der behandelten Verwaltungsfälle jährlich zwischen 85.000 und 100.000 –⁵² erhebliche Fortschritte in der Entwicklung des Verwaltungsprozessrechts. Sie sieht zudem in der Entwicklung des Verwaltungsprozessrechts ein Einfallstor für die Behandlung materiellen Verfassungsrechts vor chinesischen Gerichten. Insbesondere das OVG scheint dies zu betreiben, indem es u.a. besonders aktive Gerichte – wie das Mittelstufengericht in Pingdingshan, Provinz Henan – würdigt und grundrechtsrelevante Fällen – wie z.B. im Bereich des Bildungswesens – veröffentlichen lässt.⁵³

Neuerlich Bewegung kam in die Fallzahlen erst wieder in den Jahren 2008/09. So verbreitete das OVG am 18. August 2008 eine „Maßnahme zur versuchsweisen Durchführung der Leistungsbeurteilung der Verwaltungsgerichtsarbeit (行政审判工作绩效评价办法 (试行))“, die einerseits Richtern mehr Sicherheit geben sollte, indem es nun zentrale Vorgaben für die Bewertung ihrer Arbeit gab, was insbesondere die Fallannahme begünstigt haben mag und andererseits die eigentlich nach § 50 VPG 1990 verbotene Schlichtung als positives Element der Bewertungsstandards einführte.⁵⁴ Bereits am 14. Januar 2008 war eine Justizauslegung zur Rücknahme von Verwaltungsklagen verabschiedet worden, die in § 2 eine Rücknahme von Seiten des Klägers bei vorausgegangener Änderung des Verwaltungsaktes durch die Behörde gestattet.⁵⁵ Um den im Gesetzestext des VPG 1990 verwendeten Begriff der „Mediation (调解)“, die nach § 50 untersagt ist, jedoch nicht zu gebrauchen, wird verwaltungsprouessuale Schlichtung im Sinne der oben genannten Justizauslegung im Chinesischen als „Koordination (协调)“ bezeichnet. YU Xiaohong berichtet, dass das OVG bereits 2002 auf einer Arbeitskonferenz in Chongqing der verbotenen aber häufig angewendeten Praxis der Koordination nachgegeben habe.⁵⁶ Auch wenn kein unmittelbarer Zusammenhang nachweisbar ist, so scheint es doch wahrscheinlich, dass sich die enge Verbindung der Rücknahme von Verwaltungsklagen und der neuerlich legalisierten Koordination auch aus der Entwicklung der Fall-

⁴⁶ „Auf Druck von Behördenleitern nehmen Gerichte an sich zulässige Klagen nicht an. Während eines Verfahrens lehnen beklagte Behörden jegliches Zusammenwirken mit dem Gericht ab, verweigern die Annahme der Klageschrift oder reagieren nicht auf die zugestellte Klageschrift, erscheinen nicht zur Hauptverhandlung, legen keine Beweismittel für die Rechtmäßigkeit ihres Verwaltungsaktes vor, setzen vielmehr den Kläger unter Druck, die Klage zurückzuziehen. Kommt es zu einem das klägerische Begehren stützenden Urteil, wird die dem Gericht entgegengebrachte Geringschätzung nicht selten dadurch manifest, daß die unterlegene Behörde das Urteil nicht oder nur zögerlich ausführt.“ Robert Heuser (Fn. 4), S. 116.

⁴⁷ Robert Heuser (Fn. 4), S. 116 f.

⁴⁸ LIN Lihong (林莉红)/ SONG Guotao (宋国涛), Wissen und Umsetzungsverhalten der chinesischen Verwaltungsrichter (中国行政审判法官的知与行), in: Xingzheng fa yanjiu (行政法学研究), Vol. 2 (2013), S. 51.

⁴⁹ LIN Lihong/SONG Guotao (Fn. 48), S. 56.

⁵⁰ YU Xiaohong (Fn. 2), S. 111 ff.

⁵¹ Eine konzise Übersicht der behandelten Verwaltungsfälle findet sich bis zum Jahr 2011 bei LIN Lihong (林莉红), Geschichte, Zustand und Ausblick des chinesischen Verwaltungsprozesses (中国行政诉讼法的历史、现状与展望), in: Henan caijing zhengfa daxue xuebao (河南财经政法大学学报), Vol. 136 (2013), Nr. 2, S. 33 f.

⁵² LIN Lihong (Fn. 51), S. 34.

⁵³ YU Xiaohong (Fn. 2), S. 128 ff.

⁵⁴ YE Zhengguo (叶正国), Reflektionen und mehr zum Zustand unseres Verwaltungsprozesses (我国行政诉讼现状的反思与超越), in: Guangdong xingzheng xuexuan xuebao (广东行政学院学报), S. 53.

⁵⁵ Bestimmungen des OVG zu einigen Fragen der Rücknahme von Verwaltungsklagen (最高人民法院关于行政诉讼撤诉若干问题的规定), in: Sifa yewu wenjian (司法业务文件), Vol. 6 (2008), S. 47 f.

⁵⁶ YU Xiaohong (Fn. 2), S. 144.

zahlen ablesen lässt. So steigt die Zahl der Verwaltungsfälle von 108.000 im Jahr 2008 auf 136.000 im Jahr 2011. Im gleichen Zeitraum steigt der Anteil der zurückgezogenen Klagen von knapp 36% auf knapp 48%,⁵⁷ so dass sicherlich ein Großteil der neuen Verwaltungsklagen direkt in eine Koordination überführt wurde.

Während in den Jahren 2012 und 2013 eher wieder leicht rückläufige Fallzahlen zu beobachten sind (129.000 und 123.000 Verwaltungsfälle),⁵⁸ so stiegen diese im ersten Halbjahr des Jahres 2014 um 25% auf dann bereits 90.000.⁵⁹ Dieser Anstieg kann auf verschiedene Ursachen zurückgeführt werden. So mag angesichts der von KP und Staat in einem gemeinsamen Dokument im März 2014 bekräftigten Politik, mehr Fälle aus dem – häufig als zahnlose Konkurrenz zum Verwaltungsprozess verstandenen –⁶⁰ Petitionsverfahren (信访) in den Bereich der gerichtlichen Behandlung zu überführen, ein wichtiger Faktor sein.⁶¹ Zudem beschloss das OVG im April 2014 die Zusammenlegung von Verwaltungskammern voranzutreiben,⁶² was sowohl zu Effizienzsteigerungen führen dürfte als auch die Einmischung lokaler Behörden in ein laufendes Verfahren weiter begrenzen sollte. Denkbar ist auch, dass im politischen Klima der verstärkten Bekämpfung von Korruption und Veruntreuung unter XI Jinping Verwaltungsfälle insbesondere mit Bezug zur Offenlegung von Regierungsinformationen stark ansteigen. So ist es die Kategorie der „Anderen (其他)“, welche in der Fallstatistik besonders stark angewachsen ist und auch Fälle im Bereich der Offenlegung von Regierungsinformationen enthält.⁶³ Wahrscheinlich ist ferner eine Anpassung der Bewertung von Richtern, die insbesondere von der Kategorie der „Quote an erledigten Fällen (结案率)“ abgekoppelt wurde, um die Bereitschaft von Richtern, auch komplizierte Fälle anzunehmen, zu erhöhen.⁶⁴

⁵⁷ LIN Lihong (Fn. 51), S. 34.

⁵⁸ Jahrbuch des chinesischen Rechts 2013(中国法律年鉴), Zugriff über: China Statistical Yearbooks Database (中国统计年鉴数据库), <<http://erf.sbb.spk-berlin.de/han/cnkistatyn-crossasia/tongji.oversea.cnki.net/chn/navi/HomePage.aspx?id=N2013120205&name=YZGFL&floor=1>> eingesehen am 12. Juni 2015.

⁵⁹ LIU Ze (刘泽), Analyse der in der ersten Jahreshälfte 2014 ver(ber)handelten Verwaltungsfälle, Staatshaftungsfälle und Verwaltungsvollstreckungen (2014年上半年全国法院申(办)理行政、赔偿、执行案件情况分析), in: Legal Information (法制资讯), Vol. 8 (2014), S. 60 ff.

⁶⁰ Zu dieser Problematik insbesondere Carl Minzer, Xinfang: An Alternative to Formal Chinese Legal Institutions, in: Stanford Journal of International Law, Vol. 42 (2006), S. 103 ff.; LI Lianjiang/LIU Mingxing/Kevin J. O'Brien, Petitioning Beijing: The High Tide of 2003–2006, in: The China Quarterly, Vol. 210 (2012), S. 313 ff.

⁶¹ YANG Hong (杨红), Zur Frage, Petitionsfälle mit Berührungen zum Recht und zum Prozess gemäß dem Recht abschließend zu klären (涉法涉诉信访案件依法终结问题研究), in: Lanzhou wenli xueyuan xuebao (兰州文理学院学报), Vol. 30 (2014), Nr. 6, S. 12 ff.

⁶² Mitteilung des OVG über die Ausdehnung der versuchsweisen Zusammenlegung von Zuständigkeiten bei Verwaltungssachen (最高人民法院关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知), in: Sifa yewu wenjian (司法业务文件), Vol. 23 (2013), S. 40 f.

⁶³ LIU Ze (Fn. 59), S. 60.

⁶⁴ Zu dieser Problematik vgl. SUN Ying (孙英), Konfliktfragen der ge-

2. Verwaltungsprozessgesetz 2015

Über die Reformbedürftigkeit des VPG 1990 bestand in Wissenschaft und Justiz schon seit langem ein breiter Konsens. Renommiertere Autoren wie YING Songnian⁶⁵, MA Huaide⁶⁶ oder YANG Haikun⁶⁷ monieren in einer Vielzahl von Publikationen Defizite des bisher geltenden Gesetzes und formulieren Vorschläge für zukünftige Regelungsinhalte. Das OVG übernimmt seit Jahren eine aktive Rolle in der Ausgestaltung und Weiterentwicklung des VPG 1990, indem es durch Arbeitskonferenzen, Publikationen und Verlautbarungen den untergeordneten Gerichten eine gewünschte Rechtspraxis signalisiert⁶⁸ oder in einer stetig wachsenden Zahl von verbindlichen Justizauslegungen ein immer umfassenderes und ausdifferenzierteres System des Verwaltungsprozesses geschaffen hat.⁶⁹ Auch unter den Verwaltungsrichtern Chinas besteht die Einsicht, dass das bisher geltende VPG 1990 nicht mehr der sozialen Wirklichkeit gerecht wird und überholt ist.⁷⁰ Die Verabschiedung des VPG 2015 erfolgt jedoch erst nachdem am 23. Oktober 2014 das 18. Zentralkomitee der KP auf seinem 4. Plenum ausdrücklich den Auftrag erteilte, dass „die Mechanismen des Verwaltungsprozesssystems zu verbessern, das System der Zuständigkeit bei Verwaltungssachen vernünftig anzupassen und eine gangbare Lösung für die konflikträchtigen Probleme wie die schwierige Fallannahme, schwierige Behandlung und schwierige Vollstreckung zu finden [sei] (完善行政诉讼体制机制, 合理调整行政诉讼案件管辖制度, 切实解决行政诉讼立案难、审理难、执行难等突出问题)“.⁷¹

2.1 Gang der Gesetzgebung

Erstmals wurde auf der 6. Sitzung des 10. Nationalen Volkskongresses am 27. Dezember 2003 von Delegierten vorgeschlagen, das Verwaltungsprozessrecht zu reformieren. So wurde das VPG 1990 zunächst ohne erkennbares Resultat auf den sogenannten Gesetzgebungsplan (立法计划) dieser Legislaturperiode gesetzt und der Rechtsetzungs-

genwärtigen Beeinträchtigung von Justizgerechtigkeit durch die Prozessverwaltung und ein Reformvorschlag (从审判管理看当前影响司法公正的突出问题及改进的建议), in: Shandong shenpan (山东审判), Vol. 30 (2014), S. 68 ff.

⁶⁵ Z.B. YING Songnian (应松年), Die Vervollkommnung des Verwaltungsprozesssystems (完善行政诉讼制度), in: Guangdong shehui kexue (广东社会科学), Vol. 1 (2013), S. 5 ff.

⁶⁶ Z.B. MA Huaide (Fn. 30), S. 29 ff.

⁶⁷ Z.B. YANG Haikun (杨海坤), Ein Ausweg, um die Probleme des Verwaltungsprozesssystems hinter sich zu lassen (摆脱行政诉讼制度困境的出路), in: Zhongguo faxue (中国法学), Vol. 3 (1994), S. 51 ff.

⁶⁸ YU Xiaohong (Fn. 2), S. 112 ff.

⁶⁹ YING Songnian (Fn. 65), S. 5.

⁷⁰ LIN Lihong/SONG Guotao (Fn. 48), S. 56.

⁷¹ Beschluss des Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas über einige wichtige Fragen des umfassenden Voranbringens der Rechtsstaatlichkeit (Fn. 9), S. 12.

ausschuss mit einer entsprechenden Studie beauftragt.⁷² Eine wesentlich konkretere Darstellung der Delegiertenvorschläge erfolgte dann aber erst im Jahr 2009. Von der 12. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 11. NVK wird berichtet, dass Delegierte vorgeschlagen hätten, u.a. den Rahmen der anfechtbaren Maßnahmen zu vergrößern, eine Verwaltungsschlichtung einzuführen, die Klage- bzw. Beschlussarten zu erweitern, die Beweiserhebung zu reformieren, Verhandlungsfristen zu verlängern und die Überprüfung des Verwaltungsprozesses zu verbessern.⁷³ Seit 2009 führte auch der Rechtsetzungsausschuss des NVK Untersuchungen zur Revision des Verwaltungsprozessrechtes durch.⁷⁴ Dass die Revisionsarbeiten zum Verwaltungsprozessrecht allmählich in ein fortgeschrittenes Stadium eintraten, wurde allerdings erst im Dezember 2011 deutlich, als der Rechtsetzungsausschuss des NVK selbst beantragte, das VPG 1990 auf den Rechtssetzungsplan zu setzen. Ferner wird in der entsprechenden Verlautbarung deutlich, dass es sich um eine umfängliche Revision handeln wird, da von „Überlegungen einer Gesamtplanung (统筹考虑)“ gesprochen wurde.⁷⁵

Der erste offizielle Entwurf⁷⁶ eines neuen Verwaltungsprozessgesetzes wurde nach einem Beschluss des Ständigen Ausschusses des 12. NVK auf dessen 6. Sitzung im Dezember 2013 der Öffentlichkeit vorgestellt. Der Vorsitzende des Ständigen Ausschusses, ZHANG Dejiang, erklärte – wie später die Verlautbarung des ZK der KP-, dass im Kern der Reform die drei Problemfelder Fallannahme, Fallbehandlung und Vollstreckung (立案难、审理难、执行难) stehen werden.⁷⁷ Am 31. Dezember 2013 wurde der Text dieses ersten Entwurfes im Internet

veröffentlicht⁷⁸ und der Öffentlichkeit die Möglichkeit gegeben, bis zum 30. Januar über die Internetseiten des NVK Vorschläge einzureichen, was 1483 Personen zu Kommentaren an insgesamt 5436 Einzelfragen nutzten.⁷⁹ Ein zweiter Entwurf wurde ganz ähnlich nach einem Beschluss des Ständigen Ausschusses des 12. NVK auf dessen 10. Sitzung im August 2014 veröffentlicht und zwischen dem 31. August 2014 und 20. September 2014 von 1586 Personen mit Bezug zu insgesamt 2300 Paragraphen kommentiert.⁸⁰ Der Vorsitzende des Rechtsetzungsausschusses des NVK, QIAO Xiaoyang, berichtete schließlich, dass sein Ausschuss am 9. Oktober 2014 noch einmal gemeinsam mit dem OVG, der Obersten Volksstaatsanwaltschaft und dem Rechtsetzungsbüro des Staatsrates konferiert habe, um alle bisherigen Beratungen zusammenzuführen und dann auf einer weiteren Sitzung am 17. Oktober 2014 einen dritten Entwurf zu erstellen, der dem NVK zur Beschlussfassung vorgelegt wurde.⁸¹ Nach neuerlichen Beratungen stimmten am 1. November 2014 schließlich 152 Delegierte auf der 11. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 12. NVK bei keiner Gegenstimme und fünf Enthaltungen für die Revision des Verwaltungsprozessgesetzes.⁸² Das Verwaltungsprozessgesetz erfuhr mit dieser Entscheidung in 61 Punkten Änderungen oder Ergänzungen, so dass das VPG 2015 nun 101 Paragraphen (VPG 1990: 75 Paragraphen) umfasst. Eine erste Auslegung des OVG wurde bereits am 20. April 2015 erlassen (in der Folge: Auslegung 2015) und trat gemeinsam mit dem VPG 2015 am 1. Mai 2015 in Kraft.⁸³

2.2 Revisionsinhalte⁸⁴

Die zentralen Anliegen der Revision waren wie bereits oben benannt, die „drei Problemfelder der

⁷² Abschlussbericht des Rechtsausschusses des Nationalen Volkskongresses über die Ergebnisse der Prüfung von Vorschlägen durch Abgeordnete, die vom Vorsitz der 1. Sitzung des 10. Nationalen Volkskongresses eingereicht wurden, (Fn. 8), S. 58.

⁷³ Ergebnisbericht des Rechtsausschusses des Nationalen Volkskongresses über die Ergebnisse der Prüfung von Vorschlägen durch Abgeordnete, die vom Vorsitz der 2. Sitzung des 11. Nationalen Volkskongresses eingereicht wurden (全国人民代表大会法律委员会关于第十一届全国人民代表大会第二次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告) vom 26. Dezember 2009, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2010, Nr. 1, S. 78.

⁷⁴ Erläuterungen zum Entwurf des Verwaltungsprozessgesetzes (关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》的说明), vom 23. Dezember 2013, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2014, Nr. 6, S. 688.

⁷⁵ Ergebnisbericht des Rechtsausschusses des Nationalen Volkskongresses über die Ergebnisse der Prüfung von Vorschlägen durch Abgeordnete, die vom Vorsitz der 4. Sitzung des 11. Nationalen Volkskongresses eingereicht wurden (全国人民代表大会法律委员会关于第十一届全国人民代表大会第四次会议主席团交付审议的代表提出的议案审议结果的报告) vom 31. Dezember 2011, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2012, Nr. 1, S. 81.

⁷⁶ Zu den Inhalten der folgenden Entwürfe siehe 2.2 Revisionsinhalte.

⁷⁷ Rede auf der 6. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 12. NVK (在第十二届全国人民代表大会常务委员会第六次会议上的讲话) vom 28. Dezember 2013, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2014, Nr. 1, S. 1.

⁷⁸ <http://www.npc.gov.cn/npc/lfzt/2014/2013-12/31/content_1822188.htm> eingesehen am 12. Juni 2015.

⁷⁹ <http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/node_8195.htm> eingesehen am 12. Juni 2015. Die Beteiligungszahlen sind im Vergleich zu anderen Gesetzgebungsverfahren nicht sonderlich hoch. Als z.B. im Juli 2014 ein Entwurf eines neuen Lebensmittelsicherheitsgesetzes veröffentlicht wird, kommentieren 2468 Personen 8877 Vorschriften und den Entwurf einer neunten Novelle des Strafgesetzbuches nutzen sogar 15.096 Personen zu Kommentaren an insgesamt 51.362 Paragraphen.

⁸⁰ <http://www.npc.gov.cn/npc/flcazqyj/node_8176.htm> eingesehen am 12. Juni 2015.

⁸¹ Abschlussbericht des Rechtsetzungsausschusses des NVK über die Beratungen zum Revisionsentwurf des Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China (全国人民代表大会法律委员会关于《中华人民共和国行政诉讼法修正案草案》审议结果的报告) vom 27. Oktober 2014, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2014, Nr. 6, S. 695.

⁸² <http://www.npc.gov.cn/npc/zgrdz/2014-12/18/content_1889316.htm> eingesehen am 12. Juni 2015.

⁸³ Erläuterungen des Obersten Volksgerichtes zu einigen Fragen zum Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China (最高人民法院关于适用《中华人民共和国行政诉讼法》若干问题的解释) vom 20. April 2015, Amtsblatt des Ministeriums für Öffentliche Sicherheit (中华人民共和国公安部公报), Nr. 3, S. 48–51.

⁸⁴ Die folgenden Darlegungen erheben keinen Anspruch auf Vollständigkeit. Sie geben lediglich einen ersten Überblick über die – nach Ansicht des Verfassers – wichtigsten Neuerungen des VPG 2015. Ausgelassen wurde z.B. die Aufwertung der Position des Dritten im VPG

Fallannahme, der Fallbehandlung und Vollstreckung (立案难、审理难、执行难)". Jedenfalls sind es diese drei Bereiche, die wiederum ZHANG Dejiang in seiner Rede anlässlich der Verabschiedung des VPG 2015 als Schwerpunktthemen identifiziert, deren rechtliche Ausgestaltung eine größere „Umsetzbarkeit und Anwendbarkeit (可执行性和可操作性)“ erfahren habe.⁸⁵ Er konkretisiert dies, indem er ausführt, dass „der Umfang der Fallannahme ausgeweitet, der Klageweg geebnet, das System der Fallzuständigkeit verbessert und die Verfahrensordnung normiert wurde (扩大了受案范围, 畅通了诉讼渠道, 完善了案件管辖制度, 规范了诉讼程序)“.⁸⁶ Diese Äußerungen zeichnen ein Bild einer holistischen Gesetzesrevision, deren Ziel es offensichtlich ist, den Verwaltungsprozess in allen wesentlichen Aspekten grundlegend zu überarbeiten und bislang dysfunktionale oder jedenfalls die Wirkmächtigkeit des Verwaltungsprozess begrenzende Gesetzesregelungen zu beseitigen.

Auch in der Öffentlichkeit wurde ein entsprechendes Bild gezeichnet. So greift die Tagespresse häufig die Metapher der Einebnung des Weges (畅通渠道) für Klagen des Volkes gegen Beamte (民告官) auf.⁸⁷ Dies jedoch nicht ohne die bisherigen Stolpersteine des Rechtsweges zu benennen. So druckt z.B. eine Tageszeitung aus Guangxi gleichzeitig die Einschätzung der beiden Journalisten TU Ming und CHEN Fei ab, die u.a. berichten, dass in Peking die Zahl der Klageannahmen in den letzten drei Jahren um 30% gefallen sei und dies nicht zuletzt auf die weit verbreitete Praxis von Lokalregierungen und Behörden zurückzuführen sei, die Gerichte „grüßen zu lassen (打招呼)“, ihnen einen „Notiz zuzustecken (批条子)“ oder „Material zuzuspielen (递材料)“ und damit die Arbeit der Justiz zu beeinflussen. Auch die geringen Erfolgsaussichten im Verwaltungsprozess, die auch durch eine Revisionsquote im Jahr

2013 von 72,7% abzulesen sind, seien mitunter auf „Einschüchterung und Bestechung (威逼利诱)“ von Richtern zurückzuführen.

Zudem sei die Durchsetzung von Urteilen unheimlich schwierig, da die Gerichte außer einem „justiziellen Vorschlag (司法建议)“⁸⁸ kaum eine Handhabe hätten und diese Vorschläge stets „im Sande verliefen (石沉大海)“.⁸⁹ In der einschlägigen rechtswissenschaftlichen Literatur werden die Reformbemühungen meist ebenfalls mit der fragilen Position der Gerichte im politischen Gefüge Chinas in Zusammenhang gestellt. So sehen ZHENG Yuanjian und XIA Huimin das Kernproblem in der „illegalen Einmischung (非法干涉)“ von Verwaltungsbehörden, gesellschaftlichen Gruppen und Einzelpersonen in die Arbeit der Gerichte.⁹⁰ ZHAN Zhongle führt diese Ansicht aus und beklagt eine „Einmischung der lokalen Organe von Partei und Verwaltung (地方党政机关干预)“, die sich in Raten für die Klagerücknahme von örtlich teilweise bis zu 60% und einer stetig fallenden Erfolgsquote der Kläger in der ersten Instanz zeige.⁹¹

Die Stoßrichtung dieser Gesetzesrevision lässt sich auch bereits aus den Änderungen und Ergänzungen ablesen, die die Allgemeinen Regeln des Verwaltungsprozessgesetzes erfahren haben. So werden die Volksgerichte in der normierten ratio legis des § 1 im VPG 2015 u.a. angehalten, Verwaltungssachen „fair bzw. gerecht (公正)“ zu behandeln, während ihnen im VPG 1990 nur eine „richtige (正确)“ Behandlung abverlangt wurde. Der Gesetzgeber will mit dieser neuen Wendung sicherlich verdeutlichen, dass nicht nur ein formal richtiges Ergebnis erwartet wird, sondern auch ein materiell gerechter Ausgang in Verwaltungssachen geschuldet ist. Diese neue Wortwahl entspricht den Beobachtungen von LI Dayong, der in einer Kategorisierung von Rechtspolitikern zur Behandlung von Verwaltungssachen des OVG, bereits ab dem Jahr 1999 – wenn auch seither in verschiedenen Ausprägungen – eine besondere Betonung der Gerechtigkeit als Wertungsmaßstab ausmacht, welche das bis dahin bestimmende Element der Stabilität als Primat der Justizpolitik ablöst.⁹² Als jüngste Variante dieser Justizpolitik identifiziert LI die „materielle

2015, der nun ein eigenständiges Berufungsrecht hat (§ 29 II) und selber Vollstreckung beantragen kann (§ 95). Auch die Zusammenfassung von Zivil- und Verwaltungsprozess gemäß § 61, die insbesondere in den Auslegungen 2015 umfänglich behandelt wird oder die Möglichkeit des einstweiligen Rechtsschutzes im Bereich von Sozialleistungen (§ 57), soll hier nicht weiter ausgeführt werden. Der Schwerpunkt dieser Abhandlung liegt ferner auf der ersten Instanz des Verwaltungsprozesses, so dass Berufung und Wiederaufnahme nur am Rande erwähnt werden.

⁸⁵ Rede auf der 11. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 12. NVK (in der 12. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 12. NVK) vom 1. November 2014, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses (全国人民代表大会常务委员会公报), 2014, Nr. 6, S. 663.

⁸⁶ Ibid.

⁸⁷ Verbreiterung des Rechtsweges für Klagen von Bürgern gegen Beamte – Erste große Revision des Verwaltungsprozessgesetzes nach 25 Jahren (拓宽“民告官”法律渠道 行政诉讼法25年后完成首次大修), in: Fujian ribao (福建日报) vom 2.11.2014, S. 8. Den Weg für Klagen von Bürgern gegen Beamte ebnen (让“民告官”更畅通), in: Dangdai shenghuo bao (当代生活报) vom 2.11.2014, S. 14. Große Revision des Verwaltungsprozessgesetzes – Den Weg für Klagen von Bürgern gegen Beamte verbreitert (行政诉讼法大修 – 拓宽“民告官”渠道), in: Xinxin shibao (信息时报) vom 2.11.2014, S. A10. Erste große Revision des Verwaltungsprozessgesetzes nach 25 Jahren – Ebnen den Weg für Klagen der Bürger gegen Beamte (行政诉讼法25年后完成首次大修 – 让“民告官”渠道更畅通), in: Guangxi ribao (广西日报) vom 2.11.2014, S. 4.

⁸⁸ § 65 Nr. 3 VPG 1990.

⁸⁹ TU Ming (涂铭)/CHEN Fei (陈菲), Was ist eigentlich so schweierig an einer Klage eines Bürgers gegen einen Beamten? („民告官”为啥难?), in: Guangxi ribao (广西日报) vom 2.11.2014, S. 4.

⁹⁰ ZHENG Yuanjian (郑元健)/XIA Huimin (夏慧敏), Bewertung des neu revidierten Verwaltungsprozessgesetzes (《行政诉讼法》新修评议), in: Journal of Shanghai University of Political Science & Law (上海政法学院学报), Vol. 30, 2015, S. 66.

⁹¹ ZHAN Zhongle (湛中乐), Reform und Zurückhaltung im Verwaltungsprozessgesetz (行政诉讼法的“变革”与“踟蹰”), in: Faxue Zazhi (法学杂志), Nr. 3, 2015, S. 25.

⁹² LI Dayong (李大勇), Entwicklung von Justizpolitiken des Obersten Volksgerichtes im Verwaltungsprozess (最高法院行政诉讼司法政策之演变), in: Journal of National Prosecutors College (国家检察官学院学报), Nr. 4, 2015, S. 95–97.

Lösung von Verwaltungsstreitigkeiten (实质性解决行政纠纷)“, die er als Element einer materiellen Rechtsstaatlichkeit sieht, welche insbesondere darin bestehe, dass Streitigkeiten abschließend entschieden werden, der Konflikt tatsächlich überwunden und die Angelegenheit auf den Streitgegenstand begrenzt wird und sich nicht in anderen Lebensbereichen fortsetzt.⁹³ Das VPG 2015 scheint diesen Aspekt ebenfalls widerzuspiegeln, indem der revidierte § 1 die Zweckvorgabe enthält, „Verwaltungsstreitigkeiten beizulegen (解决行政争议)“. Als letzte Änderung sei hier auch noch erwähnt, dass „die Wahrung bzw. der Schutz (维护)“⁹⁴ einer rechtmäßigen Ausübung von Verwaltungskompetenzen entfallen ist und nun nur noch die bereits im VPG 1990 enthaltene „Kontrolle (监督)“ von diesen normiert ist. Der Gesetzgeber reduziert mit diesem Schritt die Aufgabe der Gerichte auf den Bereich der ex post Kontrolle von Verwaltungshandeln, und lässt das angestrebte, präventive Ergebnis einer solchen Kontrolle – die Wahrung rechtmäßigen Verwaltungshandelns – als Gesetzeszweck entfallen, da dieses Ergebnis nur mittelbar im Einflussbereich der Gerichte liegt und zudem in den Bereich der wachsenden Verrechtlichung des Verwaltungsverfahrens fällt.⁹⁵

Dass die Problematik der Fallannahme den wahrscheinlich wichtigsten Aspekt der Revision des VPG 2015 darstellt, wird bereits in den Allgemeinen Regeln des VPG 2015 deutlich, indem direkt nach ratio iuris und Bestimmung des Anwendungsbereiches ein komplett neuer Paragraph eingefügt wurde, der diese Thematik behandelt. Nach § 3 I werden die Volksgerichte nun ausdrücklich verpflichtet, „anzunehmende Verwaltungssachen anzunehmen“. Die Redundanz dieser Formulierung scheint überflüssig zu sein, da Fällen, die anzunehmen sind ja schon inhärent ist, dass sie anzunehmen sind. Eine mögliche Deutung ist, dass der Gesetzgeber mit dieser Wortwahl die Normativität der rechtskonformen Fallannahme betonen möchte, da gerade diese in der Vergangenheit Defizite aufwies. Bezeichnend ist, dass auch das OVG in seiner Ausle-

gung 2015 diesen Aspekt noch einmal in § 1 I betont, indem es die Gerichte dazu verpflichtet Klagen anzunehmen, die den gesetzlichen Voraussetzungen entsprechen und mahnt, das Klagerecht der Bürger zu gewährleisten.

2.2.1 Klageeinreichung

Besonders auffällig sind im VPG 2015 etliche Vorschriften, die sich der praktischen Problematik der Einreichung von Klagen widmen. Zunächst ist festzustellen, dass die Frist zur Annahme einer Klage nach Vornahme des Verwaltungshandelns ausgedehnt wurde. So kann gemäß § 46 VPG 2015 noch sechs Monate nach Kenntniserlangung Klage eingereicht werden, während § 39 VPG 1990 lediglich drei Monate vorsah. Neu eingeführt wurde hier allerdings der Passus, dass die Frist ab dem Zeitpunkt läuft, ab dem der Kläger hätte Kenntnis erlangt haben sollen. Ferner wird dieser Frist eine absolute Grenze gesetzt, indem gemäß des erst im letzten Entwurf eingefügten § 46 II VPG 2015 Volksgerichte fünf Jahre nach der Vornahme des Verwaltungshandelns – bzw. 20 Jahre, wenn der Streitgegenstand eine Immobilie ist – keine Klagen mehr annehmen sollen.

Eine erhebliche Absenkung der Schranken für eine Klageerhebung findet sich zudem in den §§ 50 ff. So ist es mit Inkrafttreten des VPG 2015 nun auch möglich, mündlich Klage zu erheben. YING Songnian verweist darauf, dass dieser Reformschritt vor allem dem Anliegen, Kohärenz zu schaffen, geschuldet ist, da für den Verwaltungswiderspruch nach § 11 Verwaltungswiderspruchsgesetz eine mündliche Eingabe ausreichend sei.⁹⁶ Gemäß § 50 II sind die Gerichte verpflichtet, mündliche Klagen in eine Niederschrift zu überführen und dies dem Kläger datiert zu quittieren. Dass das VPG 2015 die Ausstellung eines klar datierten Beleges auch für die reguläre Klageregistrierung gemäß § 51 I als regelungsbedürftig erachtet, deutet an, dass Gerichte mitunter die fehlende Datierung der Klageregistrierung missbrauchten bzw. missbrauchen konnten, um unliebsame Prozesse zu vermeiden.⁹⁷ Die Gerichte sind gemäß § 51 III nun auch verpflichtet, den Kläger einmalig auf Fehler und Lücken in der eingereichten Klageschrift hinzuweisen und deren Behebung anzuleiten. Diese Möglichkeit bestand zwar schon gemäß § 32 IV Auslegung 2000, allerdings erhebt das VPG 2015 die Änderungsanleitung nun zur Rechtspflicht der Gerichte, die gemäß § 51 IV bei Nichtbeachtung – wie auch die Nichtannahme

⁹³ LI Dayong (Fn. 92), S. 100.

⁹⁴ Heuser und Münzel (Fn. 3) übersetzen diese Textstelle etwas unterschiedliche, so dass eine leichte Bedeutungsverschiebung entsteht. Während Münzel übersetzt: „[...] um eine dem Recht gemäße Ausübung der Verwaltungsbefugnisse durch die Behörden zu schützen und zu überwachen [...]“, schreibt Heuser: „[...] zur Wahrung und Kontrolle dessen, daß die Verwaltungsbehörden die Verwaltungskompetenzen gemäß dem Recht ausüben [...]“. Münzel ist sicherlich näher am Text indem der Komplex Rechtmäßigkeit, Verwaltungskompetenz und deren Ausübung in der Reihenfolge des chinesischen Wortlauts übertragen wird, während Heuser die Rechtmäßigkeit als zu wahrendes Element betont. Münzel kann so verstanden werden, dass legales Verwaltungshandeln geschützt wird, während Heuser die Einhaltung des Rechts durch Verwaltungsbehörden in den Mittelpunkt stellt. Letzterer Interpretation ist sicherlich zuzustimmen, da gerade die externe Überwachung von Verwaltungshandeln im Mittelpunkt des VPG 1990 steht.

⁹⁵ YIN Qingli (殷清利), Kommentar und Fallanleitung zum neuen Verwaltungsprozessgesetz (新行政诉讼法实务解析与裁判指引), Peking 2015, S. 33.

⁹⁶ YING Songnian (应松年), Annotations and Comments on the Revised Articles of the 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于点评), Peking 2015, S. 165.

⁹⁷ Siehe 1.3.

der Klageschrift und die nicht erfolgte Quittierung des Eingangs der Klageschrift – durch höherrangige Gerichte zu korrigieren ist und für das zuständige Personal disziplinarische Konsequenzen nach sich zieht. Wie die höherrangigen Gerichte jedoch unter solchen Umständen verfahren, kann nur die zukünftige Praxis zeigen. Ein weiterer wichtiger Reformschritt erfolgt mit § 52 VPG 2015, welcher die Fallbehandlung durch höherrangige Gerichte vorsieht, wenn die Gerichte innerhalb der (nach wie vor) siebentägigen Frist (§ 51 II VPG 2015, § 42 VPG 1990) nach Einreichung einer vorschriftsmäßigen Klageschrift eine Klage nicht annehmen. Auch diese Möglichkeit kannte schon die Auslegung 2000 in § 32 III, allerdings war es nach dem damals geltenden Recht auch möglich, die Klage zunächst durch das höherrangige Gericht anzunehmen und dann an dasjenige Gericht zurückzuverweisen, welches die Klage ursprünglich nicht angenommen hatte. ZHAO Xueyan weist darauf hin, dass diese Regelung in der Praxis den intendierten Zweck der ursprünglichen Vorschrift nicht erreichte, da die ursprünglich zuständigen Gerichte die Fallbehandlung weiterhin versagten. Sie betont daher die Bedeutung von § 50 S. 2 2. Alt VPG 2015, der zwar weiterhin eine Verweisung an ein untergeordnetes Gericht ermöglicht, jedoch klar bestimmt, dass dies ein anderes als das ursprünglich zuständige Gericht sein muss.⁹⁸

2.2.2 Anfechtbare Maßnahmen

Eine zentrale Änderung des VPG 2015 ist der Wegfall der Eingrenzung des Verwaltungsrechtsweges auf „konkrete (具体) Verwaltungsakte“, indem das Attribut „konkret“ in der Begriffsfassung des angreifbaren Verwaltungshandelns keine Verwendung mehr findet. Der chinesische Gesetzgeber folgt damit einer Entwicklung, die bereits durch Justizauslegungen des OVG vollzogen worden war, jedoch durch die unterschiedlichen definitorischen Ansätze in den Auslegungen 1991 und 2000 zu Unklarheiten geführt hatte.⁹⁹ GAN Wen berichtet, dass das OVG in seiner Rechtsprechung bereits im Jahr 2001 von einem „konkreten Verwaltungsakt“ im materiellen Sinne ausgeht, so dass ein städtischer Raumnutzungsplan als Allgemeinverfügung für das klagende Bergbauunternehmen „einen konkreten Verwaltungsakt beinhaltet (包含具体行政行为

的内容)“.¹⁰⁰ JIANG Ming'an erklärt diese Tendenz damit, dass die Justiz im Vergleich zu den 1990er Jahren wesentlich professioneller geworden ist und Verwaltungssachen nicht mehr zu fürchten braucht, so dass der Anwendungsbereich des Verwaltungsprozessgesetzes durch die Revision auszudehnen sei.¹⁰¹ Im Zuge dieser Entwicklung hat sich auch in der akademischen Auseinandersetzung mit dem Begriff des Verwaltungsaktes eine feingliedrige Taxonomie eingestellt. So wird als weiteste Definition von jedwedem mit staatlicher Verwaltung in Zusammenhang stehendem Verhalten gesprochen, während in der engsten Lesart ein Verwaltungsakt nur von einer Behörde in Rahmen ihrer gesetzlich bestimmten Kompetenzen gegenüber einer klar bestimmbar Person oder Sache vorgenommen werden kann und nur die Form eines spezifisch mit gesetzlichen Rechten und Pflichten in Zusammenhang stehenden Einzelfallaktes annehmen kann.¹⁰² Angesichts einer solchen rechtswissenschaftlichen Ausdifferenzierung und nicht zuletzt anlässlich der Revision des Verwaltungsprozessgesetzes sollte zukünftig die chinesische Terminologie „[xingzheng xingwei]/行政行为“ nicht mehr wie in den ursprünglichen Übersetzungen von Heuser und Münzel in der einengenden Begrifflichkeit des „Verwaltungsaktes“ verstanden werden.¹⁰³ Fortan sollte stattdessen näher an der ursprünglichen Bedeutung der chinesischen Wortwahl der Begriff „Verwaltungshandeln“ gewählt werden. Die Verwendung einer spezifisch deutschen Begrifflichkeit war sicherlich in den 1990er Jahren sehr richtig. So lässt sich die große Nähe zur deutschen Legaldefinition in der zeitgenössischen Literatur durchaus nachvollziehen. Exemplarisch sei hier das „Wörterbuch zum Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht (行政法与行政诉讼法词典)“ von YING Songnian genannt, welches dem Stichwort „[xingzheng xingwei]/行政行为“ – der Auslegung 1991 folgend –¹⁰⁴ die Merkmale Verwaltungscharakter (im Sinne einer Ausführung durch eine Behörde), Rechtscharakter (im Sinne einer Rechtswirkung), Einzelfallcharakter, Zwangscharakter (im Sinne einer Anordnung auf der Grundlage einer staatlichen Willenserklärung) und der strengen Einhaltung staatlicher Regeln (im Sinne einer hoheitlichen Handlungsform) anführt,

⁹⁸ ZHAO Xueyan (赵雪雁), Kurze Kommentierung zum neuen Verwaltungsprozessgesetz und seiner Justizauslegung in Fällen (新行政诉讼法及司法解释案例精解), Beijing 2015, S. 156.

⁹⁹ Siehe 1.2. Zu dieser Problematik ausführlich und zum Zusammenspiel von Justiz und Verwaltungsrechtswissenschaft in der Ausformung eines neuen Verständnisses von Verwaltungshandeln: YAN Erbao (闫尔宝), Erforschung der Strategie über justizielle Auslegungen die Definition des konkreten Verwaltungsaktes auszudehnen (司法解释放弃定义具体行政行为为的策略检讨), in: Fazhi yu shehui fazhan (法制与社会发展), Vol. 106, 2012, S. 15–30.

¹⁰⁰ GAN Wen (甘文), Zur justiziellen Überprüfung von abstrakten Verwaltungsakten (对抽象行政行为的司法审查), in: Renmin sifa (人民司法), Nr. 4, 2002, S. 51 f.

¹⁰¹ JIANG Ming'an (姜明安), Einige Fragen zur Revision des Verwaltungsprozessgesetzes (行政诉讼法修改的若干问题), in: Faxue (法学), Nr. 3, 2014, S. 17.

¹⁰² Eine sehr anschauliche Übersicht liefern: YANG Haikun (杨海坤)/CAI Xiang (蔡翔), Eine Inhaltsanalyse und Resystematisierung des Begriffes vom Verwaltungsakt (行政行为概念的考证分析和重新建构), in: Shandong daxue xuebao (山东大学学报), Nr. 1, 2013, S. 1–16.

¹⁰³ In diesem Aufsatz wird immer dann weiterhin der Begriff des Verwaltungsaktes verwendet, wenn auf die Rechtslage vor dem Erlass des VPG 2015 verwiesen wird.

¹⁰⁴ Siehe 1.2.

so dass die Nähe zum deutschen Verwaltungsakt unübersehbar ist.¹⁰⁵ Diese enge Bindung an das deutsche Recht wird in der chinesischen Literatur aber gemeinhin als überkommen angesehen. So stellt nach der Lesart des Vizepräsidenten des OVG, JIANG Bixin, die Übernahme einer deutschen bzw. japanischen Konzeption eines engen Verständnisses von Verwaltungshandeln ein Rechtstransplantat dar, welches die wissenschaftliche Systematisierung unter Berücksichtigung der chinesischen Sprachgewohnheiten vernachlässige.¹⁰⁶

Eine umfängliche Änderung findet sich auch im „Umfang der Fallannahme (受案范围)“. Diese wird im VPG 2015 wie im VPG 1990 über eine Positivliste mit nicht abschließendem Charakter in § 12 (§ 11 VPG 1990) und eine Negativliste in § 13 (§ 12 VPG 1990) geregelt. Während die Negativliste unverändert Verwaltungshandeln im Bereich der Landesverteidigung, die unmittelbare Normenkontrolle, weite Teile des Beamtenrechts und per gesetzlicher Bestimmung letztgültig durch Verwaltungsbehörden zu entscheidendes Verwaltungshandeln als anfechtbare Maßnahme ausschließt, wurde die Positivliste erheblich überarbeitet. Besonders auffällig ist die Ausweitung der anfechtbaren Maßnahmen in § 12 Nr. 4 und 5 VPG 2015. So ist es nun explizit möglich, behördliche Entscheidungen im Bereich der Bodennutzungsrechte und Entscheidungen über Entschädigungen bei Enteignungen anzugreifen. Beide eng miteinander verbunden Aspekte gehören zu den häufigsten und am erbitertsten geführten Auseinandersetzungen zwischen Bürgern und Behörden insbesondere im ländlichen China.¹⁰⁷ Allerdings schaffen auch diese beiden Änderungen keine völlig neue Rechtslage. Schon im Verwaltungswiderspruchsgesetz von 1999 findet sich in § 6 Nr. 4 unter den Widerspruchsgegenständen die gleiche Formulierung wie in § 12 Nr. 4 VPG 2015 zu den Bodennutzungsrechten. § 30 Verwaltungswiderspruchsgesetz ermöglicht dann zudem ausdrücklich den Verwaltungsrechtsweg für diese Streitigkeiten.¹⁰⁸ Auch Entscheidungen zu Enteignungen waren vor der Revision des VPG 2015 durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit justiziabel,¹⁰⁹

so dass diese Ergänzungen wiederum vor allem klarstellenden Charakter haben. Ähnlich verhält es sich mit § 12 Nr. 8 VPG 2015. Zwar wurde mit der Aufnahme dieser Vorschrift erstmals ausdrücklich die Möglichkeit geschaffen, gegen Verwaltungsmonopole im Sinne von §§ 32 ff Antimonopolgesetz¹¹⁰ Klage einzureichen, YING Songnian berichtet jedoch, dass dies längst gängige Praxis war.¹¹¹ Die größte Bedeutung für die aktuelle Rechtslage hat in der Reihe der allesamt – mitunter nur sehr nuanciert – revidierten anfechtbaren Maßnahmen die Einführung des § 12 Nr. 11, welcher nun ausdrücklich die Anwendbarkeit des Verwaltungsprozessrechts für Verwaltungsvereinbarungen vorsieht. Diese waren zwar spätestens mit der Auslegung 2000 nicht mehr per se ausgenommen,¹¹² unter den Verwaltungsgerichten bestand jedoch keine einheitliche Praxis der Fallannahme in diesem Bereich.¹¹³ Die Bedeutung gerade dieses Reformschrittes lässt sich auch in der Auslegung 2015 nachvollziehen, in der lediglich dieser Klagegegenstand umfänglich erläutert wird (§§ 11–15). In § 11 wird eine Legaldefinition vorgenommen, die eine Verwaltungsvereinbarung dann annimmt, wenn Verwaltungsbehörden zur Verwirklichung von öffentlichen Interessen oder von Verwaltungszielen im Rahmen ihrer gesetzlichen Amtspflichten mit Bürgern, juristischen Personen oder anderen Organisationen Vereinbarungen schließen, die verwaltungsrechtliche Rechte und Pflichten zum Inhalt haben. Insgesamt lässt sich jedoch sagen, dass das VPG 2015 durch die Revision der anfechtbaren Maßnahmen einen erheblichen Beitrag zur Rechtsicherheit in öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten in China geleistet hat.

2.2.3 Normenkontrolle

Die Möglichkeit einer unmittelbaren Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Normen durch die Verwaltungsgerichtsbarkeit war im VPG 1990 nicht gegeben. Es war zwar nach § 53 III VPG 1990 möglich, dass Gerichte die in der Normenhierarchie untergeordneten Verwaltungsvorschriften (规章), wenn sie von einer Lokalregierung erlassen worden waren und Verwaltungsvorschriften widersprachen, die auf der Ministerialebene unterhalb des Staatsrates erlassen worden waren, über das OVG dem Staatsrat zur Klärung vorlegten.¹¹⁴ Diese Kom-

¹⁰⁵ YING Songnian (应松年), Wörterbuch zum Verwaltungs- und Verwaltungsprozessrecht (行政法与行政诉讼法词典), Beijing 1992, S. 203 f.

¹⁰⁶ JIANG Bixin (江必新)/Li Chunyan (李春燕), Notwendigkeit und Weg der Vereinheitlichung des Begriffes vom Verwaltungshandeln (统一行政行为概念的必要性及其路径选择), in: National Judges College Law Journal (法律适用), Nr. 1–2, 2006, S. 41.

¹⁰⁷ Valerie Jaffee Washburn, Regular Takings or Regulatory Takings?: Land Expropriation in Rural China, in: Pacific Rim Law & Policy Journal, Vol. 20, 2011, S. 71 ff.

¹⁰⁸ Verwaltungswiderspruchsgesetz (中华人民共和国行政复议法) vom 29. April 1999, Amtsblatt des Staatsrates (中华人民共和国国务院公报), Nr. 18, 1999, S. 725 ff. Deutsch bei: Heuser 2006 (Fn. 3), S. 318 ff.

¹⁰⁹ CHENG Jie (程洁), Das Recht zur justiziellen Überprüfbarkeit bei Streitigkeiten über Landenteignungen (土地征用纠纷的司法审查权), in: Faxue yanjiu (法学研究), Nr. 2, 2004, 50 ff; LIU Ruhui (刘如慧), Rechtscharakter von Vereinbarungen von Boden oder Wohnungen und gerichtlicher Rechtsschutz (土地或房屋征收相关协议之

法律性质与司法求教), in: Xingzheng faxue yanjiu (行政法学研究), Nr. 1, 2014, S. 89 ff.

¹¹⁰ Antimonopolgesetz der Volksrepublik China (中华人民共和国反垄断法), Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des NVK (中华人民共和国人民代表大会常务委员会公报), Nr. 6, 2007, S. 517 ff. Deutsch bei: Markus Masseli, Antimonopolgesetz der Volksrepublik China, in: ZChinR, Nr. 3, 2007, S. 307 ff.

¹¹¹ YING Songnian (Fn. 96), S. 30.

¹¹² Siehe 1.2.

¹¹³ YING Songnian (Fn. 96), S. 33.

¹¹⁴ Eine weitere, jedoch weniger bedeutsame Änderung des VPG 2015 betrifft die Rechtsquellenqualität der Verwaltungsvorschriften. Wie

petenz war aber kaum geeignet, dem Zweck einer Normenkontrolle zu dienen, da sie lediglich einen kleinen Bereich staatlicher Normen betraf. Zudem konnte diese Normenkontrolle nur von den Gerichten und nicht von den Klägern angestrengt werden und zudem lag die Entscheidung über die Rechtmäßigkeit dieser Normen bei einem (zentralen) Organ der Exekutive.¹¹⁵ Zudem sah § 12 Nr. 2 VPG 1990 ausdrücklich vor, dass Verwaltungsvorschriften, Verwaltungsverordnungen oder von einer Verwaltungsbehörde erlassene und verkündete Beschlüsse oder Befehle mit allgemeiner Bindungswirkung als anfechtbare Maßnahme ausgeschlossen sind. Diese Vorschrift ist nicht revidiert worden und findet sich in § 13 Nr. 2 VPG 2015 wieder. Allerdings ist ein neuer § 53 eingefügt worden, der es im ersten Absatz Klägern ermöglicht, „Normativdokumente (规范性文件)“ – auf denen das angegriffene Verwaltungshandeln beruht und die von einer Abteilung des Staatsrates oder einer Lokalregierung erlassen wurden – im Wege einer inzidenten Normenkontrolle „zusammen mit der Klageerhebung (一并请求)“ überprüfen zu lassen. Gerichte können daraufhin gemäß des neu eingefügten § 64 solche „Normativdokumente“ für unrechtmäßig befinden, diese dann bei der Beurteilung der Rechtmäßigkeit des angegriffenen Verwaltungshandelns außer Acht lassen und den Behörden, die das „Normativdokument“ erlassen haben, einen Änderungsvorschlag unterbreiten. Ausdrücklich ausgenommen von der Kategorie dieser „Normativdokumente“ sind gemäß § 53 II VPG 2015 „Verwaltungsvorschriften (规章)“, so dass lediglich solche Rechtsvorschriften überprüfbar sind, die unterhalb dieser Ebene in der Normenhierarchie stehen. Der Anwendungsbereich dieser Normenkontrolle erstreckt sich damit vor allem auf lokale Rechtsvorschriften.¹¹⁶

schon in § 53 VPG 1990 wird beim Prüfungsmaßstab zwischen Verwaltungsvorschriften und anderen höherrangigen Rechtsnormen unterschieden. Erstere sollen lediglich „konsultiert (参照)“ werden, was offensichtlich eine geringere Bindungswirkung dieser Normenart bedeutet, wobei nicht abschließend geklärt ist, was diese Konsultation tatsächlich bedeutet. Insb. auf die vorangehende Rechtmäßigkeitsprüfung stellt z.B. ab: *WU Peng* (吴鹏), Untersuchung der „Konsultation“ von Verwaltungsvorschriften (行政规“章参”照研究) *Journal of Capital Normal University* (首都师范大学学报), Nr. 4, 2003. Auch das VPG 2015 sieht in § 63 III weiterhin die Konsultation von Verwaltungsvorschriften vor, wobei jetzt allerdings nicht mehr nach den Verwaltungsvorschriften bestimmter Normsetzer unterschieden wird.

¹¹⁵ Von dieser Vorschrift unberührt blieb natürlich die Möglichkeit der Gerichte, das OVG bei Normenkonflikten zur Klärung anzurufen. Zu diesem Verfahren: *Björn Ahl*, Justizreformen in China. Baden-Baden 2015, S. 138 ff.

¹¹⁶ Das VPG 2015 weicht damit von einer weiter gefassten Definition vom Begriff „Normativdokument“ ab, die sich in § 29 des chinesischen Kontrollgesetzes (中华人民共和国各级人民代表大会常务委员会监督法) vom 27. August 2006, Amtsblatt des Ständigen Ausschusses des NVK (全国人民代表大会常务委员会公报), Nr. 7, 2006, S. 536 ff. Ebenfalls weiter ist der Anwendungsbereich der Beschwerde gegen die Unrechtmäßigkeit von Rechtsnormen nach §§ 7, 26, 27 Verwaltungswiderspruchsgesetz (Fn. 108). Zu dieser Taxonomie: *WANG Dongwei* (王东伟), Untersuchung der gerichtlichen Überprüfung von Normativdokumenten aus der Warte eines rechtsstaatlichen Verständnisses (法治理念下规范性文件法院审查研究), in: *Presentday Law Science* (时代法学), Vol. 13, 2015, S. 115 ff.

Eine weitere, jedoch weniger bedeutsame Änderung des VPG 2015 betrifft die Rechtsquellenqualität der „Verwaltungsvorschriften (规章)“. Wie schon in § 53 VPG 1990 wird beim Prüfungsmaßstab zwischen Verwaltungsvorschriften und anderen höherrangigen Rechtsnormen unterschieden. Erstere sollen lediglich von den Gerichten bei der Rechtsprechung „konsultiert (参照)“ werden, was offensichtlich eine geringere Bindungswirkung dieser Normenart bedeutet. Es ist jedoch nicht abschließend geklärt, was diese Konsultation tatsächlich bedeutet. Meist wird darauf verwiesen, dass sich hier eine Form der Normenkontrolle etabliert hat, die eine Überprüfung der Rechtmäßigkeit und – damit einhergehend – eine Überprüfung der Anwendbarkeit der fraglichen Normen für die Beurteilung der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns zum Inhalt hat. Wobei die Gerichte jedoch kein Verwerfungsrecht haben oder auch nicht eine allgemeine Nichtanwendbarkeit feststellen können.¹¹⁷ Auch das VPG 2015 sieht in § 63 III weiterhin die Konsultation von Verwaltungsvorschriften vor, wobei jetzt allerdings nicht mehr wie im VPG 1990 nach den Verwaltungsvorschriften bestimmter Normsetzer unterschieden wird, was jedoch für die weiter bestehende Rechtmäßigkeitsprüfung keine Änderung bedeuten sollte.¹¹⁸

Der Gesetzgeber schafft auch mit dem VPG 2015 keine eigenständige Normenkontrollklage, auch wenn der Kläger gemäß § 20 Auslegung 2015 eine entsprechende Beschwerde bereits bei der Klageerhebung vorbringen muss und sich dessen Klagebegehren unter Umständen vielmehr auf die Feststellung der Unrechtmäßigkeit des „Normativdokumentes“ bezieht, als auf eine etwaige Nichtigkeit des angegriffenen Verwaltungshandelns. Es wird jedoch die absurde Situation verbessert, dass Gerichte z.B. lokales Recht anzuwenden hatten, welches offenkundig mit nationalem Recht unvereinbar ist. Eine Rechtslage, der sich Gerichte allerdings schon lange nicht mehr immer gebeugt hatten.¹¹⁹ Bereits 2004 hatte sich das OVG auf einer Arbeitskonferenz mit dieser Thematik beschäftigt und veröffentlichte das Ergebnisprotokoll in seinem Amtsblatt. Dort wird den Gerichten die Kompetenz zugestanden, die Rechtmäßigkeit, Gültigkeit, Zweckmäßigkeit und Angemessenheit von administrativen Normativdokumenten, auf deren Grundlage ein konkreter Verwaltungsakt erlassen wurde, in ihrer Urteilsbegründung zu erörtern.¹²⁰ Eine Kom-

¹¹⁷ *WU Peng* (Fn. 114), S. 36 ff. *Ahl* (Fn. 115), S. 156.

¹¹⁸ *YING Songnian* (Fn. 96), S. 201.

¹¹⁹ Besonders eindrücklich ist der sogenannte Saatgut-Fall aus dem Jahr 1998. Hierzu: *Keith Hand*, Understanding China's System for Addressing Legislative Conflicts: Capacity Challenges and the Search for Legislative Harmony, in: *Columbia Journal of Asian Law*, Vol. 26, 2013, S. 222 ff.

¹²⁰ Mitteilung des Obersten Volksgerichtes über die Verbreitung des „Protokolls der Konferenz zur Anwendbarkeit von Rechtsnormen bei

petenz, die von den Gerichten seither regelmäßig ausgefüllt wird.¹²¹ Abschließende Klärung über die Nichtanwendbarkeit von unrechtmäßigen Normativdokumenten erfolgte schließlich im Jahr 2012, als das OVG eine Leitentscheidung veröffentlichte, in der das Gericht vom Salzamt der Stadt Suzhou unrechtmäßig erlassene Regeln für den Salzhandel nicht anwendete und deren Rücknahme empfahl.¹²² Es ist genau diese Praxis, die das VPG 2015 nun auf eine formalgesetzliche Grundlage stellt. Es muss jedoch betont werden, dass die justizielle Kontrolle von Normativdokumenten auch nach dem VPG 2015 nicht so weit reicht, dass ein Gericht über deren allgemeinverbindliche Gültigkeit entscheiden kann. In dieser Hinsicht verharrt das Gesetz bei dem wenig schneidigen Ansatz einer Vorschlagskompetenz gegenüber den Verwaltungsbehörden. Allerdings kann gemäß § 21 Auslegung 2015 nun immerhin die übergeordnete Behörde derjenigen Behörde, die das rechtswidrige Normativdokument erlassen hatte, über den Änderungsvorschlag in Kenntnis gesetzt werden, um so den Druck zur Umsetzung eines solchen Vorschlages zu erhöhen. In der Gesamtschau lässt sich nun feststellen, dass Normen unter der Ebene der Gesetze und Verwaltungsrechtsbestimmungen im Verwaltungsprozess kontrollierbar sind. Gerichte können Verwaltungsvorschriften über ihre Auswahlkontrolle der zu berücksichtigenden Normen überprüfen und Kläger haben seit dem Erlass des VPG 2015 die Möglichkeit, Normen unterhalb dieser Ebene vom Gericht überprüfen zu lassen. Das Zusammenspiel dieser beiden Arten von Normenkontrolle kann sicherlich einen entscheidenden Beitrag zur rechtsstaatlichen Entwicklung im Allgemeinen und für die Einheit der Rechtsordnung im Besonderen darstellen.

2.2.4 Arten der Verwaltungsstreitverfahren

Bei der Kategorisierung unterschiedlicher Verwaltungsstreitverfahren hat sich im chinesischen Verwaltungsprozessrecht noch keine eindeutige Lehre entwickelt. Es besteht kein Zweifel daran, dass eine Kategorisierung angebracht ist und es mangelt auch nicht an unterschiedlichen Ansätzen dieser Art. Schon die Frage, auf welchen Aspekt des Verfahrens für eine Kategorisierung abzustellen sei, ist umstritten. Nach LIN Lihong vertritt nur eine Mindermeinung eine Übernahme bzw. Orien-

tierung am deutschen Modell der Klagearten bzw. am taiwanesischen Modell der Urteilsarten.¹²³ Vielmehr sei in der chinesischen Verwaltungsprozessrechtswissenschaft ein Ansatz verbreitet, den sie als „Lehre von der gesamtheitlichen Kategorisierung und der umfassenden Merkmale (整体分类与综合标准说)“ bezeichnet, welche schlichtweg versucht, jede erdenkliche Abweichung der jeweilige Verfahren anhand aller verfügbaren Aspekte wie Klagebegehren, Klagegegenstand, Klagegegner, Fristen, Zuständigkeit oder Urteilsart zu unterscheiden.¹²⁴ Das bedeutet allerdings nicht, dass auf eine Kategorisierung der Klagearten verzichtet worden wäre. Aus den §§ 11, 54 VPG 1990 wurden regelmäßig Anfechtungsklagen (撤销诉讼), Änderungsklagen (变更诉讼), Verpflichtungsklagen (履行诉讼) und Entschädigungsklagen (赔偿诉讼) konstruiert, sowie spätestens nach Erlass der Auslegung 2000 mit dessen § 57 II eine Feststellungsklage (确认诉讼) angenommen.¹²⁵ Häufig werden jedoch nicht Klagearten sondern Urteilsarten zur Unterscheidung herangezogen, wobei dann zu den zuvor genannten Kategorien noch die Entscheidung der Aufrechterhaltung (维持判决) und nach der Auslegung 2000 noch die Abweisung (驳回判决) hinzutritt.¹²⁶ Diese sprachliche Regelung wird auch im VPG 2015 übernommen, welches nicht mehr die Aufrechterhaltung des Verwaltungsaktes wie in § 54 VPG 1990, sondern nur noch gemäß § 69 die Zurückweisung des Klagebegehrens vorsieht.

Eine praktisch relevante Systematisierung der Verwaltungsprozessarten scheiterte allerdings an den bislang geltenden gesetzlichen Bestimmungen, die keine Matrix erkennen lassen, in der sich z.B. die Begründetheit oder gewisse prozedurale Fristen nach z.B. der anfechtbaren Maßnahme, dem Klagebegehren oder dem Klagegegner richtet.¹²⁷ MA Huaide und WU Hua kommen daher zu dem Schluss, dass die bisherige Kategorisierung der Klagearten, die Beilegung von öffentlich-rechtlichen Streitigkeiten nicht begünstigt und einer der Gründe sei, warum im Rahmen von Verwaltungsprozessen in China vor allem zivilrechtliche Fragen erörtert werden, da die Kläger meist einen materiellen Ausgleich für behördliches Fehlverhalten im Blick haben und eine Kategorisierung des Fehlver-

¹²³ LIN Lihong (林莉红), Sonderprobleme des Verwaltungsprozessrechts (行政诉讼法问题专论), Wuhan 2010, S. 76 f. u. 79 f.

¹²⁴ LIN Lihong (Fn. 123), S. 77 f.

¹²⁵ LIN Lihong überträgt die herrschende Kategorisierung in das deutsche Modell und spricht zusätzlich von Verpflichtungsklagen (义务诉讼, § 11 I Nr. 4 iVm § 54 Nr. 3 VPG 1990), allgemeinen Leistungsklagen (一般给付诉讼, § 11 I Nr. 6 iVm § 54 Nr. 3 VPG 1990) und will sogar eine Fortsetzungsfeststellungsklage (续行的确认诉讼, § 50 Nr. 3 Auslegung 2000) erkennen, bekennt allerdings selbst, dass diese keinen strengen Anforderungen genügen würde. LIN Lihong (Fn. 123), S. 89.

¹²⁶ LI Guiying (李桂英), Restrukturierung des Systems der Klagearten unseres Verwaltungsprozesses (重整我国的行政诉讼类型制度), in: Hebei Faxue (河北法学), Vol. 21, 2003, S. 153.

¹²⁷ LIN Lihong (Fn. 123), S. 90 ff.; LI Guiying (Fn. 126), S. 153.

der Behandlung von Verwaltungssachen“ (最高人民法院关于印发“关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要”的通知) vom 18. Mai 2004, Amtsblatt des Obersten Volksgerichtes (最高人民法院公报), Nr. 6, 2004, S. 5 ff.

¹²¹ ZENG Xiaohua (曾祥华), Über die justizielle Überprüfung von Normativdokumenten (论对规范性文件的司法审查), in: Hebei Faxue (河北法学), Vol. 33, 2015, S. 2 ff.

¹²² Mitteilung des OVG über die Verbreitung der zweiten Gruppe von Leitentscheidungen (最高人民法院关于印发第二批指导性案例的通知) vom 15. November 2015, Amtsblatt des Obersten Volksgerichtes (最高人民法院公报), Nr. 12, 2012, S. 5 ff.

halten für sie keine praktische Relevanz zu haben scheint.¹²⁸ Es ist daher wenig verwunderlich, dass im Vorfeld der Revision gesetzgeberische Schritte gefordert wurden, die sich wiederum am deutschen Schema der Klagearten orientieren sollten.¹²⁹

Das revidierte VPG 2015 ist kaum geeignet, die in der Rechtswissenschaft geäußerte Kritik an der mangelnden Substantiierung der Klage- bzw. Urteilsarten verstummen zu lassen. Der entsprechende Abschnitt im Gesetzestext (§ 54 VPG 1990) ist zwar erheblich erweitert worden (§§ 69–78 VPG 2015), dessen Regelungsinhalt geht allerdings meist nicht über eine Zusammenführung mit den Bestimmungen der Auslegung 2000 (insb. § 57 Auslegung 2000 – Feststellungsurteil) und eine feinere Gliederung des bisherigen Regelungsinhalts hinaus. Allenfalls die Unterscheidung von Verpflichtungsurteilen (§ 72 VPG 2015) und Zahlungsurteilen (§ 73 VPG 2015) im Sinne des Klagegegenstandes von Sozialleistungen gemäß § 12 Nr. 10 VPG 2015¹³⁰ und die Einführung einer eigenständigen Urteilsart für das Leistungsstörungenrecht bei Verwaltungsverträgen (§ 78 VPG 2015) waren bislang in dieser Form noch nicht geregelt worden. Die umfängliche Behandlung von Feststellungsurteilen (§§ 74–76 VPG 2015) wurde der Auslegung 2000 entlehnt.

Eine potentiell sehr bedeutsame Erweiterung hat jedoch der Umfang des Prüfungsmaßstabes von Verwaltungshandeln erfahren. So ist gemäß § 70 Nr. 6 nun auch zu prüfen, ob ein Verwaltungshandeln „offensichtlich unangemessen (明显不当)“ war. YING Songnian sieht hierin einen großen Fortschritt für das chinesische Verwaltungsprozessrecht, da nun aus einer formellen Rechtmäßigkeitsprüfung eine materielle Rechtmäßigkeitsprüfung geworden ist, die wesentlich besser geeignet sei, Verwaltungshandeln zu kontrollieren.¹³¹ Eine derartige Prüfung war bislang nur bei Verwaltungsstrafen möglich. Diese konnten gemäß § 54 Nr. 4 VPG 1990 geändert werden, wenn sie „offensichtlich ungerecht (显失公正)“ waren. Diese Formulierung wurde im Zuge der Revision, im § 77 I VPG 2015, in die Wertungskategorie der offensichtlichen Unangemessenheit geändert, was nicht unbedingt eine neue Rechtslage für diesen Bereich darstellt. So wurde in der chinesischen Rechtswissenschaft ohnehin die Ansicht vertreten, dass die Formulierung der „offensichtlichen Unge-

rechtigkeit“ als „vernunftlos (不合理)“ oder sogar mit der identischen Wortgruppe als „unangemessen (明显不当)“¹³² zu verstehen sei. Eine entscheidende Änderung ist jedoch, dass die Angemessenheitsprüfung nun gemäß § 70 Nr. 6 nicht mehr nur ein Änderungsurteil zur Folge haben kann, sondern auch eine Aufhebung des Verwaltungshandelns möglich ist, wenn dessen offensichtliche Unangemessenheit festgestellt wurde. Wann eine derartige Unangemessenheit jedoch festzustellen ist, bleibt zunächst offen. ZHAO Xueyan folgt der Ansicht, dass diese anzunehmen ist, wenn das Verwaltungshandeln offenkundig das Rationalitätsprinzip der Verwaltung verletzt, indem es „unzweckmäßig (不合适)“, „unpassend (不妥当)“ oder „konkret unvernünftig/不具有合理性“ sei.¹³³ In einer frühen Kommentierung bieten TENG Yawei und KANG Yong als Prüfungskategorien für das in Rede stehende Verwaltungshandeln ein „Verletzen der geübten Verwaltungspraxis (违反行政惯例)“ sowie eine „Abkehr von Ziel und Geist der Gesetzgebung (背离立法目的与立法精神)“ an, wobei sie insbesondere die Prinzipien einer allgemein und gleichen Verwaltung als Prüfungsmaßstab erachten.¹³⁴

Eine Differenzierung der Urteilsarten anhand prozeduraler Unterschiede wird lediglich für Verpflichtungs- bzw. Entschädigungsurteile skizziert, für die § 38 unter bestimmten Umständen eine Beweislastumkehr vorsieht. Auch wenn sich der Gesetzgeber mit dem VPG 2015 der rechtswissenschaftlichen Debatte insoweit angenähert hat, dass eine feinere Unterscheidung verschiedener Arten von Verwaltungsstreitverfahren vorgenommen wurde, so verharrt diese Kategorisierung jedoch weiterhin vor allem auf der Ebene der Urteilsarten. Kläger können diese verschiedenen Urteile nach dem VPG 2015 lediglich über die unterschiedlichen anfechtbaren Maßnahmen in § 12 erwirken, eine unmittelbare Zielgerichtetheit einer Klage wird nicht aufgezeigt.

Offenbar hatte das OVG mit seiner Auslegung 2015 genau diesen Aspekt im Blick, als es in § 2 der Auslegung 2015 den Begriff des „konkreten Klagebegehrens“ in § 49 Nr. 3 VPG 2015 spezifizierte. Obschon bereits § 41 Nr. 2 des VPG 1990 ein solches zur Voraussetzung der Klageannahme machte, blieb dieser zentrale Aspekt bisher ungeregelt. Die Auslegung 2015 unterscheidet nun in § 2 Aufhebung (Nr. 1), Erfüllung einer Leistungs- oder Zahlungspflicht (Nr. 2), Feststellung der Widerrechtlichkeit (Nr. 3), Feststellung der Unwirksamkeit

¹²⁸ MA Huaide (马怀德)/WU Hua (吴华), Reflexionen und Resystematisierung der verwaltungsprozeduralen Klagearten unseres Landes (对我国行政诉讼类型的反思与重构), in: Zhengfa luntan (政法论坛), Nr. 5, 2001, S. 65.

¹²⁹ LUO Wei (罗伟)/XU Yixiang (徐以祥), Kategorisierung der Verwaltungsklage: Theoretisches Fundament, Gesetzgebungsstruktur und Anwendungstechnik (行政诉讼类型化: 理论基础、立法构架和适用技术), in: Hebei Faxue (河北法学), Vol. 32, 2014, S. 44 ff.

¹³⁰ YIN Qingli (Fn. 95), S. 242 f. YING Songnian sieht hier eine große Nähe zur allg. Leistungsklage. YING Songnian (Fn. 95), S. 226 f.

¹³¹ YING Songnian (Fn. 96), S. 226.

¹³² YIN Qingli (Fn. 95), S. 256. TENG Yawei (滕亚为)/KANG Yong (康勇), Über den Anwendungsbereich der Änderungsurteile im Verwaltungsprozess (论行政诉讼变更判决的适用范围), in: Chongqing ligong daxue xuebao (重庆理工大学学报), Vol. 29, 2015, S. 102.

¹³³ ZHAO Xueyan (Fn. 98), S. 218.

¹³⁴ TENG Yawei/KANG Yong (Fn. 132), S. 105.

(Nr. 4), Entschädigung oder Schadensersatz (Nr. 5), Streitbeilegung bei Verwaltungsverträgen (Nr. 6), Normenkontrolle (Nr. 7) und Entscheidung eines Zivilrechtsstreit (Nr. 8). Die beiden letztgenannten Klagebegehren können nur gemeinsam mit einem anderen Klagebegehren vorgebracht werden. Das OVG hat mit dieser Systematisierung jedoch keine abschließende Regelung getroffen, da auch andere Klagebegehren (Nr. 9) als „konkrete Klagebegehren“ erachtet werden können. Die vorliegende Liste muss also als eine Fortentwicklung gesehen werden, die jedoch sowohl Gesetzgeber als auch Rechtswissenschaft noch Raum lässt, die Arten der Verwaltungsstreitverfahren weiter zu konkretisieren.

2.2.5 Klagegegner

Das VPG 2015 normiert im neu eingefügten § 2 II eindeutig, dass nicht nur Behörden im formellen Sinne in den Anwendungsbereich dieses Gesetzes fallen, sondern auch andere „Organisationen, die Verwaltungshandeln vornehmen (组织作出的行政行为)“. Der Nestor der chinesischen Verwaltungsrechtswissenschaft YING Songnian sah schon vor der Revision in diesem Schritt eine unerlässliche Erweiterung der Klagemöglichkeiten, da immer mehr Verwaltungstätigkeiten von „sozialen Einrichtungen (社会组织)“ übernommen werden würden. Als Beispiel hierfür nennt er höhere Bildungseinrichtungen, die aus seiner Sicht zweifelslos Verwaltungshandeln ausüben, es bislang aber schwierig war, einen Verwaltungsprozess gegen sie anzustrengen und daher meist versucht wurde, mittels Zivilprozessen Ansprüche durchzusetzen.¹³⁵ Im VPG 1990 sah der entsprechende § 25 IV lediglich vor, dass eine ermächtigte Organisation Beklagte eines Verwaltungsprozesses sein kann, schwieg jedoch zur Frage des Verwaltungshandelns einer Organisation ohne Ermächtigung. Es sollte jedoch nicht übersehen werden, dass bereits nach § 20 der Auslegung 2000 ein Verwaltungshandeln von anderen Institutionen als den Behörden ohne Ermächtigung im Verwaltungsprozess anfechtbar war, so dass die Neuregelung im VPG 2015 vor allem eine klärende Vereinfachung der bisherigen Rechtslage darstellt.

Eine wichtige Änderung in diesem Bereich ist die zwingende Beteiligung der Widerspruchsbehörde als Beklagte im Verwaltungsprozess nach § 26 I VPG 2015, während § 25 VPG 1990 vorsah, dass eine Widerspruchsbehörde nur dann Beklagte sein konnte, wenn sie den ursprünglichen Verwaltungsakt geändert hatte. Wenn sie diesen hingegen aufrechterhalten hat, so war lediglich die ursprüngliche Verwaltungsbehörde Beklagte. Nach

der neuen Rechtslage ist es nun unerheblich, ob die Widerspruchsbehörde das Verwaltungshandeln aufrechterhält oder abändert, wenn nach der Entscheidung der Widerspruchsbehörde Klage erhoben wird, ist sie Beklagte. Im Falle der Abänderung ist sie alleinige Beklagte, im Falle einer Aufrechterhaltung ist sie gemeinsam mit der ursprünglichen Verwaltungsbehörde Beklagte. WANG Jingbo erläutert, dass nach der bisherigen Rechtslage Widerspruchsbehörden häufig dem Anreiz nachgegeben hatten, den Verwaltungsakt nicht zu ändern, um die Rolle des Beklagten im Verwaltungsprozess zu vermeiden. Sie äußert die Hoffnung, dass die Gesetzesrevision daher dazu beitragen wird, dass Widerspruchsbehörden eine genauere Prüfung des Verwaltungshandelns vornehmen werden und damit auch der Druck auf untergeordnete Verwaltungsbehörden erhöht wird, bei der Vornahme von Verwaltungshandeln ein größeres Augenmerk auf dessen Rechtmäßigkeit und Angemessenheit zu legen.¹³⁶

2.2.6 Prozessbeteiligte

Einige signifikante Neuerungen des VPG 2015 finden sich auch im Bereich der Prozessbeteiligten. So definiert § 25 VPG 2015 den Kläger nicht mehr nur als denjenigen Bürger, der eine Verwaltungsklage erhebt.¹³⁷ Stattdessen wird der Begriff des Klägers substantiiert, indem nun sowohl der „Adressat des Verwaltungshandelns (行政行为相对人)“ als auch am Verwaltungshandeln Interessierte Klage erheben können. Letztere waren bereits gemäß § 12 der Auslegung 2000 klageberechtigt, solange dieses Interesse als „rechtlich (法律上)“ zu qualifizieren war. § 13 der Auslegung 2000 konkretisiert diesen Umstand in vier spezifischen Kategorien. Im VPG 2015 ist dieser Maßstab des klageberechtigten Interesses nun nicht mehr zu finden, was sicherlich als Ausweitung des Anwendungsbereiches zu verstehen ist, jedoch die Frage offen lässt, wie das Interesse an einem Verwaltungshandeln geartet sein muss, damit tatsächlich ein Klagerecht besteht.¹³⁸ Der Begriff des Adressaten eines Verwaltungshandelns ist hingegen völlig neu und während hier die Abgrenzung wahrscheinlich wesentlich leichter fällt, so sieht YING Songnian doch auch hier einen erheblichen Auslegungsbedarf durch die Justiz, da in der Rechtswissenschaft noch keine einheitliche Auffassung über diesen Begriff bestehe.¹³⁹

¹³⁶ WANG Jingbo (王敬波), Eine Analyse des revidierten Verwaltungsprozessgesetzes auf der Grundlage der Public-Choice-Theorie (基于公共选择理论分析《行政诉讼法》的修改), in: Faxue zazhi (法学杂志), Nr. 3, 2015, S. 39.

¹³⁷ § 24 VPG 1990.

¹³⁸ Wahrscheinlich wird ein unmittelbarer und konkreter Einfluss auf Rechte und Interessen anzunehmen sein. Vgl. ZHAO Xueyan (Fn. 98), S. 31 f.

¹³⁹ YING Songnian (Fn. 96), S. 62 ff. Der deutsche Begriff des „Adressaten (受领人)“ ist nur einer von mehreren Ansätzen, so dass die hier gewählte Übersetzung keine Übernahme eines deutschen Verständnisses indizie-

¹³⁵ YING Songnian (应松年), Verbesserung und Entwicklung des Verwaltungsprozessrechtssystems (行政诉讼法律制度的完善、发展), in: Xingzheng faxue yanjiu (行政法学研究), Nr. 4, 2015, S. 3 ff.

Ein weiterer Aspekt, der aus der bereits bestehenden Rechtslage in das VPG 2015 eingepflegt wurde, ist die Möglichkeit, Vertreter für die Prozessführung zu bestimmen, wenn mehrere Personen gemeinsam einen Verwaltungsprozess anstrengen. Bereits in der Auslegung 2000 war in § 14 III geregelt, dass bei Klagen von mehr als fünf Personen, ein bis fünf Prozessvertreter zu wählen bzw. vom Gericht zu bestimmen sind. Das VPG 2015 greift diese Regelung in § 28 auf, verzichtet jedoch auf eine numerische Eingrenzung sowohl hinsichtlich der Zahl der Kläger als auch hinsichtlich der zu wählenden Vertreter. Auch die Festlegung der Prozessvertreter durch das Gericht wurde fallengelassen, so dass die Klärgemeinschaft nun eine größere Autonomie in der Bestimmung von Prozessvertretern erhält. YING Songnian sieht hier die Tendenz der Einführung von Sammelklagen nach deutschem bzw. von class-action suits nach amerikanischem Modell. Auch die leicht geänderte Wortwahl des Zusammenziehens von Verwaltungsklagen aufgrund gleichartigen (同样 nach § 26 VPG 1990 bzw. 同类 nach § 27 VPG 2015) Verwaltungshandelns trage hierzu bei, da nun zur gemeinsamen Verhandlung von Verwaltungsklagen keine Gleichartigkeit in der Form mehr nötig sei, sondern es bereits ausreiche, wenn es einen materiellen inneren Zusammenhang gebe.¹⁴⁰ Tatsächlich ist in China insbesondere auf dem Feld des Umweltrechts ferner zu beobachten, dass eine Verbandsklage grundsätzlich möglich ist.¹⁴¹ Das VPG 2015 nimmt diese Entwicklung allerdings nicht unmittelbar auf und belässt es bei der Möglichkeit gemäß § 25 VPG 1990 (§ 26 VPG 2015), dass „andere Organisationen其他组织“ berechtigt sind, Klage zu erheben, wenn ihre Interessen berührt sind.

Eine geradezu drastische Reformmaßnahme betrifft die Teilnahme der Behördenleitung am Verfahren. Dem in China bereits sprichwörtlichen Phänomen, dass „Bürger, die Beamte verklagen, die Beamte aber nicht zu Gesicht bekommen (民告官不见官)“¹⁴² begegnet das VPG 2015 in § 3 III mit der Vorschrift, dass im Regelfall die Behördenleitung persönlich vor Gericht zu erscheinen hat. Allerdings gesteht es der gleiche Paragraph der Behördenleitung zu, sich auch weiterhin vertreten zu lassen, wenn sie nicht persönlich erscheinen kann, was natürlich großen Raum für das Nichterscheinen vor Gericht lässt. Dass der Gesetzgeber mit der Ein-

fügung dieser Norm in den allgemeinen Teil allerdings nicht nur eine symbolische Aufwertung des Verwaltungsprozesses im Auge hat, wird deutlich, wenn man § 66 II VPG 2015 beachtet, welcher dem Gericht die Möglichkeit gibt, ein ungerechtfertigtes Fernbleiben des geladenen Beklagten zu veröffentlichen und disziplinarische Maßnahmen anzuregen. Die Veröffentlichung des pflichtwidrigen Nichterscheins macht aber auch deutlich, dass der Zweck dieser Regelung im Bereich der öffentlichen Wahrnehmung des Verwaltungsprozesses zu suchen ist. Aus der Sicht von YING Songnian ist diese Vorschrift rechtstheoretisch überflüssig, es sei jedoch durchaus denkbar, dass eine solche Maßnahme für Chinas besondere Problematik geeignet sei und insbesondere bei der tatsächlichen Beilegung von Verwaltungsstreitigkeiten eine wichtige Rolle spielen könnte.¹⁴³ YIN Qingli wird etwas genauer und erörtert, dass die bisherige Praxis der Autorität des Gerichts geschadet habe und eine gerechte, effektive und zeitnahe Lösung der Verwaltungsstreitigkeit erschwert habe. Er führt weiter aus, dass sich in vielen lokalen Experimenten mit einer verpflichtenden Anwesenheit der Behördenleitung gezeigt habe, dass die entsprechenden Behörden dem Verwaltungsverfahren ein größeres Gewicht eingeräumt hätten.¹⁴⁴ Eine vorläufige Statistik der Stadt Tianjin zeigt, dass die Maßnahmen des VPG 2015 tatsächlich eine Änderung bewirkt haben. So sei der Anteil der Behördenleiter, die vor Gericht erscheine, nach dem Erlass des VPG 2015 von 0,78% auf immerhin 30,59% gestiegen.¹⁴⁵ Ob die reine Anwesenheit der Behördenleitung aber tatsächlich langfristig die gewünschte Wirkung entfaltet, muss allerdings fraglich bleiben, da einerseits § 3 III nach wie vor die Möglichkeit der Vertretung durch einen anderen Mitarbeiter der Behörde ermöglicht und andererseits diese Reform offenbar auf subjektiv-psychologische Effekte abzielt, die nach einer gewissen Zeit der Umsetzung und der damit einhergehenden Gewöhnung abklingen könnten.

2.2.7 Zuständigkeit

Da – wie mehrfach erwähnt –¹⁴⁶ die Einflussnahme lokaler Organe politischer Macht auf den Verwaltungsprozess in China eine ausgeprägte Prävalenz aufweist, ist seit einiger Zeit die Tendenz erkennbar, Verfahren aus dem Zuständigkeitsbereich der Unterstufengerichte herauszuheben.¹⁴⁷ Es sind

ren soll.

¹⁴⁰ YING Songnian (Fn. 96), S. 76 ff.

¹⁴¹ LIU Han (刘晗)/LI Jing (李静), Entstehung des Systems einer verwaltungsrechtlichen public-interest litigation unseres Landes (论我国行政公益诉讼制度的建构), in: Journal of the Party School of CPC Qingdao Municipal Committee (中共青岛市委党校青岛行政学院学报), Nr. 1, 2012, S. 123 ff.

¹⁴² Ausführlich hierzu: ZHANG Zhiyuan (章志远), Untersuchung des Systems, das im Verwaltungsprozess der Behördenchef vor Gericht erscheinen sollte (行政诉讼中的行政首长出庭应诉制度研究), in: Faxue zhazhi (法学杂志), Nr. 3, 2013, S. 94 ff.

¹⁴³ YING Songnian (Fn. 96), S. 19.

¹⁴⁴ YIN Qingli (Fn. 95), S. 39 ff.

¹⁴⁵ <<http://politics.people.com.cn/n/2015/1204/c1001-27889390.html>> eingesehen am 3. Dezember 2015.

¹⁴⁶ Siehe 2.2.1.

¹⁴⁷ Einen kurzen Überblick liefert z.B. SHEN Fujun (沈福俊), Analyse der Reform des Zuständigkeitsystems im Verwaltungsprozess an Unterstufengerichten (基层法院行政诉讼管辖制度改革论析), in: Dongfang faxue (东方法学), Nr. 2, 2014, S. 59 ff.

diese Gerichte, denen es offensichtlich am schwersten fällt, sich dem Zugriff der lokalen Machteliten zu entziehen, die sie eigentlich kontrollieren sollten. Während die Stärkung dieser Gerichte in der Form, dass sie nicht mehr einer Einflussnahme unterliegen, jedenfalls mittelfristig kaum erreichbar ist, erscheint die Zentralisierung der Zuständigkeit im Verwaltungsprozess – möglichst nicht unter der Ebene der Mittelstufengerichte – als ein gangbarer Weg. Mit solchen Maßnahmen würden direkte Berührungspunkte zwischen Verwaltungsgerichten und Staatsorganen innerhalb einer Gebietskörperschaft und auf einer Hierarchiestufe häufiger vermieden werden, was sicherlich der meist auf informellen Kontakten beruhenden Einflussnahme auf die Gerichte den Nährboden teilweise entziehen würde. Dieses Bemühen ist jedenfalls in der Justiz deutlich erkennbar, so dass ausgehend von Versuchen des Mittelstufengerichts der Stadt Taizhou in Zhejiang ab dem Jahr 2002 mit überlappenden und changierenden räumlichen Zuständigkeiten experimentiert wurde, die darauf abzielten, Verwaltungsprozesse nicht im unmittelbaren Einflussgebiet der Lokalregierung der beklagten Verwaltungsbehörde abzuhalten.¹⁴⁸ Einen weiteren Entwicklungsschritt stellte die Einrichtung von Schwerpunktgerichten dar, die ebenfalls auf lokale Initiativen zurückgeht und in den Maßgaben des OVG zur versuchsweisen Zentralisierung aus dem Jahr 2013 landesweit umsetzbar gemacht wurde.¹⁴⁹

Es ist somit kaum verwunderlich, dass sich diese Entwicklungen auch im VPG 2015 wiederfinden. So wird die erstinstanzliche Zuständigkeit von Mittelstufengerichten massiv ausgeweitet, indem diese nicht mehr nur dann anzurufen sind, wenn der angegriffene Verwaltungsakt von einer Abteilung des Staatsrats oder den Regierungen der Provinzen, autonomen Gebieten oder zentralen unmittelbaren Städten erlassen wurde.¹⁵⁰ Stattdessen sind die Mittelstufengerichte nach § 15 Nr. 1 VPG 2015 nun bereits dann zuständig, wenn das Verwaltungshandeln von einer Abteilung einer Regierung ab der Kreisebene vorgenommen wurde. Schon aufgrund dieser Vorschrift sollte nun ein erheblicher Teil der Verwaltungsprozesse an Mittelstufengerichten geführt werden. Höhere Gerichte haben weiterhin die Möglichkeit Verwaltungssachen an sich zu ziehen, sie können Verwaltungssachen, für die sie in erster Instanz zuständig sind, nicht mehr an untere Ge-

richte übertragen.¹⁵¹ Einen ähnlichen Ansatz verfolgt auch § 89 II VPG 2015, der es im Falle einer Berufung aus einer zurückverwiesenen Neuverhandlung nicht mehr erlaubt, dass die zweite Instanz den Fall erneut zur Neuverhandlung zurückverweist. Auch im Wiederaufnahmeverfahren ist es nach der Neufassung gemäß § 89 II VPG 2015 nicht mehr möglich, dass das ursprünglich entscheidende Gericht zuständig ist, stattdessen kann nur noch das übergeordnete Gericht angerufen werden.

Ferner wird es Oberstufengerichten nun ermöglicht, Gerichte in ihrem Bezirk zu benennen, die gebietsübergreifend zuständig sind. Interessant ist hier, dass die Entwürfe noch vorsahen, dass Oberstufengerichte dies selbstständig bestimmen dürfen,¹⁵² gemäß § 18 II VPG 2015 ist dies nur noch mit Zustimmung des OVG möglich. Offenbar hat das OVG in seiner Versuchsarbeit die Erfahrung gemacht, dass eine zentralisierte Kontrolle über die Bündelung von räumlichen Zuständigkeiten angezeigt ist. Eine weitere Neuerung betrifft die Weiterverweisung von Verwaltungssachen. Bereits nach dem VPG 1990 war eine Endlosverweisung nicht möglich, da gemäß § 21 VPG 1990 selbst die fehlerhafte Verweisung nicht weiter verwiesen werden durfte. Auch wenn damit eine Endlosverweisung unmöglich wurde, was sicherlich im Interesse des Klägers ist, so konnte diese Rechtslage jedoch dazu führen, dass ein formal nicht zuständiges Gericht gezwungen war, eine Verwaltungssache zu verhandeln. § 22 VPG 2015 sieht nun vor, dass in Fällen der fehlerhaften Verweisung, dies dem übergeordneten Gericht gemeldet wird und dies dann die Zuständigkeit bestimmt.

2.2.8 Verfahrensordnung

Etlliche Änderungen im VPG 2015 betreffen den geregelten und zügigen Fortgang des Verfahrens. Dies bedeutet nicht unbedingt, dass Verfahrensfristen verkürzt wurden, sondern vielmehr, dass eine größere Verlässlichkeit hinsichtlich eines ordnungsgemäßen Verfahrensgangs geschaffen werden sollte. Der Gesetzgeber ließ sich hierbei offensichtlich vor allem von Praktikabilitätsabwägungen leiten. So sind die Fristen, die ein Gericht bei der Behandlung einer Verwaltungssache einhalten muss, verlängert worden. Während gemäß § 57 VPG 1990 in der Regel bereits nach drei Monaten ein erstinstanzliches Urteil zu ergehen hatte, so sind es gemäß § 81 VPG 2015 nun sechs Monate. Parallel dazu ist auch die Frist für das Berufungsurteil von zwei Monaten

¹⁴⁸ GE Xianyuan (葛先园), Erörterungen des zurückgelegten Weges in der gebietsübergreifenden Zuständigkeit von Volksgerichten in Verwaltungssachen (《人民法院跨行政区域管辖行政案件路径探索》), in: Suzhou daxue xuebao (苏州大学学报), Nr. 2, 2015, S. 85.

¹⁴⁹ Mitteilung des OVG zur Ausweitung der Versuchsarbeit der gebündelten Zuständigkeit bei Verwaltungssachen (《最高人民法院关于开展行政案件相对集中管辖试点工作的通知》), in: Sifa yewu wenjian (司法业务文件), Nr. 23, 2013, S. 40–43.

¹⁵⁰ § 14 Nr. 2 VPG 1990.

¹⁵¹ § 23 I VPG 1990, § 24 I VPG 2015.

¹⁵² Z.B. § 15 Änderungsentwurf des Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China (Fassung der zweiten Lesung) (《中华人民共和国行政诉讼法修正案(草案)》(二次审议稿)), <http://www.npc.gov.cn/npc/xinwen/lfgz/flca/2014-08/31/content_1876208.htm> eingesehen am 17. November 2015.

(§ 60 VPG 1990) auf drei Monate (§ 88 VPG 2015) verlängert worden. Diese Änderung ist sicherlich der Erkenntnis geschuldet, dass innerhalb der bisherigen Fristen häufig kein geordnetes Verfahren durchführbar war.¹⁵³ Ebenfalls verlängert wurde die Frist, innerhalb derer die Beklagte dem Gericht eine Klageerwiderung mit den entsprechenden Dokumentationen vorzulegen hat. Statt wie bisher zehn Tage (§ 43 VPG 1990), hat die Verwaltungsbehörde für diesen Verfahrensschritt nun 15 Tage Zeit (§ 67 VPG 2015). Gestraft wurde das Verfahren hingegen im Falle des Nichterscheins eines Klägers. So wird eine Klage gemäß § 58 VPG 2015 bereits nach einmaligem Nichterscheinen des geladenen Klägers als zurückgenommen erachtet.

Wichtigstes Element der Beschleunigung von Verwaltungsprozessen und zentrales Merkmal der Revision ist die Einführung des vereinfachten Verfahrens in den sehr kursorischen Regelungen des §§ 82–84. Diese Verfahren sind gemäß § 83 bereits nach 45 Tagen nach der Klageannahme abzuschließen und werden nicht von einem Kollegialspruchkörper sondern von einem Einzelrichter entschieden. Angewendet werden kann das vereinfachte Verfahren gemäß § 82 unter der Voraussetzung, dass die Tatsachen eindeutig sind, die Rechte und Pflichten offenkundig sind und „der Streit nicht groß (争议不大)“ ist. Diese auslegungsbedürftigen Merkmale werden sicherlich durch das OVG in weiteren Justizinterpretationen oder Leitentscheidungen präzisiert. YING Songnian versteht unter „nicht großem Streit“ jedenfalls, dass es keine grundsätzlichen Differenzen zwischen den Streitparteien hinsichtlich z.B. der Verteilung von Rechten und Pflichten oder der Entstehung, Entwicklung und Änderung der rechtlichen Beziehung gibt.¹⁵⁴

Zudem wird das vereinfachte Verfahren auf drei Fallgruppen beschränkt: Klagen gegen ad hoc vorgenommenes Verwaltungshandeln, Klagen gegen Bußgelder, die den Betrag von 2000 RMB nicht übersteigen und Klagen mit Bezug zur Offenlegung von Regierungsinformationen. Zudem kann das vereinfachte Verfahren angewendet werden, wenn alle Parteien diesem zustimmen. Auch das vereinfachte Verfahren ist in China bereits vor dem Erlass des VPG 2015 erprobt worden. So verbreitete das OVG bereits im November 2010 eine Mitteilung, in der die versuchsweise Anwendung eines vereinfachten Verfahrens im Verwaltungsprozess normiert wurde.¹⁵⁵ Bereits Juli 2010 hatte ein Gericht der Stadt Wenzhou in Zhejiang ein vereinfachtes Verfahren

eingeführt und am 13. Juli im ersten Verfahren dieser Art in China innerhalb von 15 Tagen über einen Bußgeldbescheid in Höhe von 1500 RMB verhandelt.¹⁵⁶ Regelmäßig werden die in § 82 Nr. 1 und Nr. 2 VPG 2015 genannten Fallgruppen zusammenfallen, da es sich bei dem ad hoc vorgenommenen Verwaltungshandeln meist um ordnungsrechtliche Maßnahmen in Form von Bußgeldern handeln sollte. Eine wirkliche Neuerung ist daher vor allem die Einführung des vereinfachten Verfahrens für Fälle der Offenlegung von Regierungsinformationen, da diese in der Mitteilung des OVG nicht angesprochen wurden. Dieser Reformschritt ist sicherlich der stark steigenden Zahl dieser Fallgruppe geschuldet, die inzwischen etwa 20% der Verwaltungsprozesse ausmacht.¹⁵⁷ Die Gerichte sollen folglich mit dieser Maßnahme entlastet werden und da zudem derartige Fälle meist sehr gleichförmig sind und keiner substantiellen Prüfung bedürfen sowie häufig für den Kläger eine gewisse Dringlichkeit besteht, ist die Einführung des vereinfachten Verfahrens für Fälle der Offenlegung von Regierungsinformationen nachvollziehbar.¹⁵⁸ Bei der angesprochenen Fallkonstellation dürfte es sich meist um die Offenlegung von Regierungsinformationen mit Bezug zu Bauprojekten und Raumnutzungsplänen sowie den damit einhergehenden Zwangsmaßnahmen gegen bzw. Entschädigungsansprüchen von Alteiligentümern handeln.

Auch die Störung des Verfahrensfortgangs wurde im VPG 2015 in einigen Nuancen neu geregelt. So können die in § 59 I VPG 2015 genannten Prozessbehinderungen nach der neuen Rechtslage mit einer Geldbuße von bis zu 10.000 RMB geahndet werden.¹⁵⁹ Zudem bestand in der Praxis das Problem, dass es weder eine Handhabe gab, Personen zu belangen, die zur Unterstützung der Beweiserhebung verpflichtet sind, dieser Pflicht aber nicht nachkommen, noch die Vorlage von falschem – im Sinne von irreführendem –¹⁶⁰ Beweismaterial zu ahnden.¹⁶¹ Beide Möglichkeiten wurde nun in § 59 I Nr. 1 und Nr. 2 VPG 2015 geschaffen. Des Weiteren können nun gemäß § 59 I Nr. 5 auch Personen belangt werden, die durch illegale Mittel wie Täuschung oder Einschüchterung versuchen, einen Kläger zur Rücknahme seiner Klage zu veranlassen. Auch diese Regelung reagiert auf die Praxis, in der die Klagerücknahme ein häufiges Phänomen ist.¹⁶² Die Gerichte haben mit dieser Revision nun die Möglichkeit, eine stärkere und sogar mit Zwangs-

¹⁵⁶ YING Songnian (Fn. 96), S. 263 f.

¹⁵⁷ Siehe 1.3.

¹⁵⁸ YING Songnian (Fn. 96), S. 270.

¹⁵⁹ § 49 VPG 1990 sah lediglich eine Geldbuße von 1000 RMB vor.

¹⁶⁰ Chinesisch: 虚假. Wörtlich am besten mit trügerisch – im Sinne von einer falschen Wahrheit vermittelnd – zu übersetzen.

¹⁶¹ ZHAO Xueyan (Fn. 98), S. 187.

¹⁶² Siehe 1.3.

¹⁵³ YING Songnian (Fn. 96), S. 258 f.

¹⁵⁴ YING Songnian (Fn. 96), S. 268.

¹⁵⁵ Mitteilung des Obersten Volksgerichtes über den Auftakt zur Versuchsarbeit des vereinfachten Verfahrens im Verwaltungsprozess (最高人民法院关于开展行政诉讼简易程序试点工作的通知) vom 17. November 2010, Renmin fayuan bao (人民法院报), 10. Dezember 2010, S. 2.

mitteln bewehrte Kontrolle immerhin derjenigen Klagerücknahmen auszuüben, bei denen Kläger ihre Klagen unter Druck zurückgezogen haben. Sollten die Gerichte zukünftig umfänglich von dieser neuen Möglichkeit Gebrauch machen und sich vielleicht sogar weitere Fallgruppen neben Täuschung und Einschüchterung herausbilden, so könnte dieser Reformschritt einen wichtigen Beitrag zur Effektivität des Verwaltungsprozesses in China leisten. Ähnliches gilt für § 59 II VPG 2015, welcher – neu eingeführt – den personellen Anwendungsbereich der Ahndung einer Prozessbehinderung ausweitet, indem nicht mehr nur die unmittelbaren Täter belangt werden können, sondern auch die Hauptverantwortlichen oder unmittelbar Verantwortlichen einer Einheit. Das revidierte VPG 2015 folgt mit dieser Vorschrift dem Ansatz der Verbandsstrafbarkeit der §§ 30, 31 des chinesischen Strafgesetzbuches,¹⁶³ so dass es nun denkbar ist, dass auch der Behördenleiter mit einer der Zwangsmaßnahmen des § 59 I belegt werden kann, wenn einer seiner Mitarbeiter eine Prozessbehinderung begangen hat.

2.2.9 Beweise

Nach alter wie neuer Rechtslage liegt die Beweislast im chinesischen Verwaltungsprozess bei der Beklagten.¹⁶⁴ Diese Regelung entspringt dem deutlichen Informationsgefälle zwischen Kläger und Beklagter, welches es dem Kläger kaum möglich macht, eine umfassende Aufklärung über das Verwaltungshandeln zu erbringen. Die Entscheidung des chinesischen Rechts, dies der Verwaltungsbehörde aufzutragen, hat natürlich den Hintergrund, dass diese den leichtesten Zugriff auf entsprechende Informationen hat. Allerdings hat die beklagte Verwaltungsbehörde meist kein intrinsisches Aufklärungsinteresse, so dass die Beweiserbringung durch eine solche Verwaltungsbehörde für Ungenauigkeiten, Lücken oder Verschleppung besonders anfällig ist. Nicht zuletzt aufgrund dieser Überlegungen findet sich in der chinesischen Rechtswissenschaft die Forderung, dass der Richter die Beweisermittlung übernehmen solle.¹⁶⁵ Diese Forderung wurde nicht erfüllt, der chinesische Gesetzgeber hat jedoch einige der Möglichkeiten der subsidiären Beweiserhebung durch Gericht und Kläger gestärkt.

Das bisher geltende Verwaltungsprozessgesetz regelte das Beweisrecht nur sehr cursorisch, so dass

sich das OVG immer wieder genötigt sah, in seinen Auslegungen ergänzende Regeln zu erlassen. So sah das VPG 1990 keine fristbewehrten Konsequenzen vor, wenn die Beklagte ihrer Aufklärungspflicht nicht nachkam. Dies änderte sich mit der Auslegung 2000, welche in § 26 II vorsah, dass die Beklagte innerhalb von zehn Tagen nach Erhalt der Klageschrift Beweise und normative Grundlagen für den Verwaltungsakt vorzulegen habe. Versäumte sie diese Frist, so nahm das Gericht an, dass Beweismittel und Grundlagen nicht bestanden. Diese Regelung übernimmt das VPG 2015 in § 34. Die Gerichte durften auch bereits gemäß § 34 II VPG 1990 schon ergänzende Beweise eigenständig erheben. Dieses Recht wurde allerdings mit § 23 II der Bestimmungen des OVG zu Fragen von Beweisen im Verwaltungsprozess aus dem Jahr 2002¹⁶⁶ zugunsten des Klägers eingeschränkt, indem es seither den Gerichten untersagt war, nachträgliche Beweise für die Rechtmäßigkeit des Verwaltungsaktes zu erheben. Auch diese Regelung hat in § 40 VPG 2015 Einzug in den revidierten Gesetzestext gehalten. ZHAO Xueyan begründet diese Einschränkung mit der ohnehin schon ungleichen Machtverteilung im Verwaltungsprozess. Würde das Gericht die ohnehin schon stärkere Verwaltungsbehörde auch noch darin unterstützen, die Rechtmäßigkeit ihres Verwaltungshandelns zu belegen, so würde dies die Position des Klägers weiter schwächen.¹⁶⁷

Auch die Beweiserhebung durch den Kläger ist in ihrer jetzigen Regelung das Produkt einer Rechtsfortentwicklung durch die Auslegungen des OVG. Tatsächlich war dem Kläger lange nur eine rein passive Rolle im verwaltungsprozeduralen Beweisrecht zudedacht. Erst mit § 6 der Bestimmungen 2002 wurde es dem Kläger ermöglicht, Beweise eigenständig beizubringen, die die Widerrechtlichkeit des angegriffenen Verwaltungshandelns nachweisen. Sollten diese Beweise jedoch nicht überzeugen können, entbindet dies nicht die Beklagte von ihrer Beweislast. Auch diese Formulierung ist in § 37 Teil des VPG 2015 geworden.¹⁶⁸ Es ist somit LIU Xin und JIN Chengbo zu folgen, dass sich gerade am Beweisrecht ablesen lässt, dass das revidierte Verwaltungsprozessgesetz in weiten Teilen vor allem ein gesetzgeberischer Akt der Zusammenführung von bereits Bestehendem ist.¹⁶⁹

¹⁶³ Allerdings ist zu beachten, dass es im Strafrecht umstritten ist, ob Staatsorgane unter den Begriff der „Einheit (单位)“ zu subsumieren sind. Hierzu umfänglich: SHENG Yin (盛茵), Staatsorgane können nicht das Subjekt einer Verbandsstraftat werden (国家机关不能成为单位犯罪的主体), in: Zhengzhi yu falü (政治与法律), Nr. 2, 2004, S. 95 ff.

¹⁶⁴ § 32 VPG 1990; § 34 VPG 2015.

¹⁶⁵ Ji Yaping (姬亚平), Über die Struktur der Beziehung von Verwaltungsbeweisen und Verwaltungsprozessbeweisen (论行政证据与行政诉讼证据关系之重构), in: Xingzheng yu faxue yanjiu (行政法学研究), Nr. 4, 2008, S. 46.

¹⁶⁶ Z.B. Bestimmungen des OVG zu Fragen von Beweisen im Verwaltungsprozess (最高人民法院关于行政诉讼证据若干问题的规定) vom 4. Juni 2002, Amtsblatt des Obersten Volksgerichtes (中华人民共和国最高人民法院公报), Nr. 4, 2002, S. 132 ff. (in der Folge: Bestimmungen 2002).

¹⁶⁷ ZHAO Xueyan (Fn. 98), S. 92.

¹⁶⁸ Gleiches gilt für § 41 VPG 2015, welcher die Beweiserhebung durch das Gericht auf Antrag des Klägers regelt und in fast identischer Fassung bereits in § 23 I der Bestimmungen 2002 auftaucht.

¹⁶⁹ LIU Xin (刘莘)/JIN Chengbo (金成波), Untersuchung der Beweisregeln des revidierten Verwaltungsprozessgesetzes (行政诉讼法修改后的证据规定评析), in: Nanjing shehui kexue (南京社会科学), Nr. 11, 2015, S. 103.

2.2.10 Schlichtung

Die Schlichtung ist seit langem ein ungelöstes Problem im chinesischen Verwaltungsprozessrecht. Während das Gesetz diese ausdrücklich untersagte,¹⁷⁰ ist sie in der Praxis seit langem ein fester Bestandteil der verwaltungsrechtlichen Streitbeilegung. Dem offensichtlichen Bedürfnis, eine Art „Konsultation (协调)“ im Verwaltungsprozess einzuführen, gab das OVG eher zögerlich und nur sehr begrenzt nach.¹⁷¹ Die Reform des Verwaltungsprozessgesetzes hätte somit die Möglichkeit eröffnet, einen alternativen bzw. vielleicht sogar außergerichtlichen Streitbeilegungsmechanismus einzuführen. Tatsächlich verharret der Gesetzgeber in § 60 I S. 1 VPG 2015 bei dem Grundsatz, dass die Schlichtung im Verwaltungsprozess nicht angewendet wird. In frühen Entwürfen zum VPG 2015 war nur die schon nach § 67 III VPG 1990 bekannte Ausnahme vom Schlichtungsverbot vorgesehen, die Fälle von Schadensersatz- bzw. dann gemäß § 60 I S. 2 VPG 2015 auch Entschädigungszahlungen betrifft. Diese Fälle sind sicherlich besonders geeignet, wenn lediglich um eine numerische Festsetzung der Höhe der entsprechenden Zahlung gestritten wird. Erst spät im Gesetzgebungsverfahren ist diese Liste noch um eine abstraktere Fallgruppe erweitert worden, indem nun auch Fälle geschlichtet werden können, bei denen Verwaltungsbehörden ein „rechtlich bestimmtes Recht auf freies Ermessen (法律法规规定的自由裁量权)“ ausüben. Dies sind vor allem Fälle, in denen die Höhe eines Bußgeldes im Ermessen einer Verwaltungsbehörde liegt, so dass auch hier lediglich die Höhe des Betrages in einer Schlichtung geklärt werden kann.¹⁷² In der chinesischen rechtswissenschaftlichen Literatur ist dieser Bereich einer der wenigen Aspekte, der deutliche Kritik am VPG 2015 hervorruft. So monieren WANG Xiaoqiang und HE Rikai, dass das revidierte Gesetz der Praxis nicht gerecht wird und fordern, dass der Grundsatz des Schlichtungsverbotes gestrichen wird und der Anwendungsbereich immerhin auf alle Fälle ausgedehnt wird, bei denen über Vermögensinteressen zu entscheiden ist. Zudem sei es angesichts des deutlichen Machtgefälles zwischen Kläger und Beklagtem im Verwaltungsprozess umso wichtiger, dass zu den in § 61 II normierten Grundsätzen der Schlichtung auch noch der bislang nicht genannte Gleichheitsgrundsatz hinzukomme.¹⁷³

¹⁷⁰ § 50 VPG 1990.

¹⁷¹ Siehe 1.3.

¹⁷² YING Songnian (Fn. 96), S. 194.

¹⁷³ WANG Xiaoqiang (王晓强)/HE Rikai (贺日开), Problemanalyse des Systems der Schlichtung im Verwaltungsprozess (行政诉讼调解制度的相关问题探析), in: Xingzheng yu fa (行政与法), Nr. 10, 2015, S. 58 ff.

2.2.11 Vollstreckung

Mit der – besonders auch in den entsprechenden politischen Dokumenten – viel gebrauchten Wendung von den drei Problemfeldern Fallannahme, Fallbehandlung und Vollstreckung (立案难、审理难、执行难) des Verwaltungsprozesses wird die Vollstreckung in das Zentrum der Reformziele gerückt. Deren gesetzliche Bestimmung umfasst allerdings lediglich vier Paragraphen: §§ 94–97 VPG 2015. Dies sind zwar zwei Paragraphen mehr als im VPG 1990 (§§ 65, 66), was jedoch lediglich an der Teilung des Regelungsinhaltes des § 65 VPG 1990 in drei Paragraphen im VPG 2015 liegt. Tatsächlich hat der Gesetzgeber die Vollstreckung von verwaltungsprozeduralen Entscheidungen jedoch mit wenigen Änderungen deutlich potenter gemacht. Wie schon im Bereich der Prozessbeteiligten¹⁷⁴ als auch bei der Frage der Prozessbehinderung¹⁷⁵ wird auch hier der Ansatz verfolgt, das leitende Personal der Behörde persönlich in den Anwendungsbereich der gesetzlichen Regelungen aufzunehmen und damit zu verpflichten bzw. Rechtsfolgen für pflichtwidriges Verhalten anzudrohen. So werden die täglichen Bußgelder in Höhe von 50 bis 100 RMB nicht mehr der Behörde auferlegt,¹⁷⁶ sondern sie sind nun gemäß § 96 Nr. 2 von der verantwortlichen Person der betreffenden Verwaltungsbehörde zu entrichten. Diese bislang zahnlose Drohung erhält durch die somit vorgenommene Personalisierung ein völlig neues Gewicht, da nun nicht mehr lediglich Staatsvermögen von der säumigen Behörde zum Gericht verschoben wird, sondern eine Geldbuße aus dem Privatvermögen zu entrichten ist.¹⁷⁷ Mit derselben Stoßrichtung wurde auch in § 96 Nr. 5 die Beugehaft für das unmittelbar verantwortliche Leitungspersonal und anderes unmittelbar verantwortliches Personal der betreffenden Verwaltungsbehörde eingeführt. Allerdings ist dies nur möglich, wenn die Weigerung sich einer Vollstreckung zu beugen, eine „abscheuliche gesellschaftliche Wirkung (社会影响恶劣)“ hat. Diese auf ein subjektives Empfinden abstellende Einschränkung ist natürlich geeignet, die Schneidigkeit dieses Zwangsmittels auszuhöhlen.¹⁷⁸ Ein weiteres wiederkehrendes Mittel, welches offensichtlich nicht nur die Effektivität des Verwaltungsprozesses erhöhen, sondern auch dessen Bild in der Öffentlichkeit verbessern soll, ist die Veröffentlichung von Fehlverhalten der Verwaltung wie z.B. das Nichterscheinen vor Gericht¹⁷⁹ oder die Nichtbefolgung einer Vollstreckungsanweisung

¹⁷⁴ Siehe 2.2.6.

¹⁷⁵ Siehe 2.2.8.

¹⁷⁶ § 65 III Nr. 2 VPG 1990.

¹⁷⁷ YING Songnian (Fn. 96), S. 353.

¹⁷⁸ Die einschlägigen Autoren bieten noch keine Präzisierungen dieser Begrifflichkeit an.

¹⁷⁹ § 66 II VPG 2015. Siehe 2.2.6.

durch eine Verwaltungsbehörde.¹⁸⁰ Wie die Gerichte diese Vorschriften zur Vollstreckung von verwaltungsprozeduralen Entscheidungen anwenden, wird ein wichtiger Gradmesser für den Erfolg der intendierten Aufwertung von verwaltungsexterner Kontrolle behördlichen Handelns in China sein.

3. Schlussbetrachtung

Die Revision des Verwaltungsprozessgesetzes stand unter dem klar formulierten Ziel auf den drei Problemfeldern Fallannahme, Fallbehandlung und Vollstreckung signifikante Verbesserungen herbeizuführen und damit externe Verwaltungskontrolle zu stärken sowie die Rechte der Bürger gegenüber der Verwaltung besser zu schützen. Weite Teile des revidierten Gesetzes kommen diesem Anspruch vor allem dadurch nach, dass schon bestehende Regeln untergesetzlicher Art in den Gesetzestext aufgenommen wurden. Das VPG 2015 schafft somit einen einfacheren und klareren Zugang zu verwaltungsprozeduralen Bestimmungen. Es trägt damit typische Züge eines chinesischen Gesetzes, welches längere Zeit nicht revidiert worden war. Das VPG 2015 ist ein Beleg dafür, dass Rechtsfortentwicklung in China regelmäßig nicht mehr auf der Ebene der formellen Gesetzgebung stattfindet, sondern häufig – im Falle des Verwaltungsprozessrechtes im besonderen Maße – in den Justizinterpretationen des OVG zu suchen ist. Das OVG gestaltet regelmäßig einen Entwicklungspfad des Rechts, dem dann auch die formelle Gesetzgebung weiter folgt oder aber immerhin diesen nicht mehr umkehrt. Es ist daher auch aus diesem Grunde wenig überraschend, dass das VPG 2015 eine substantielle Stärkung der Verwaltungsgerichtsbarkeit in China zur Folge haben kann. Das trotz aller Bemühungen um die Ausbildung rechtsstaatlicher Strukturen als virulent anzusehende Problem der Einflussnahme von lokalen Trägern parteistaatlicher Macht auf die Rechtsprechung, könnte zukünftig mithilfe des VPG 2015 deutlich zurückgedrängt werden. Die Zentralisierung der Verwaltungsgerichtsbarkeit mit gebietsübergreifenden Zuständigkeitsregeln oder die Tendenz Mittelstufengerichte statt der schwächeren Grundstufengerichte als erste Instanz einzuführen, sind in dieser Hinsicht wichtige Reformschritte. Ein wichtiger Kompetenzzuwachs ist sicherlich die Prüfung von Verwaltungshandeln auf dessen Angemessenheit, so dass die Gerichte nun die Möglichkeit haben, den Missbrauch von Verwaltungskompetenzen auch dann zu kontrollieren, wenn er in

der Gestalt einer formal rechtmäßigen Handlung erfolgt. Auch die Ausweitung der Zwangsmittel im Bereich der Prozessteilnahme und Vollstreckung sowie deren Anwendbarkeit auf Personen der Behördenleitung kann die Autorität der Gerichte maßgeblich stärken, wenn sie angewendet werden. Ein möglicherweise besonders effektives neues Mittel der Verwaltungskontrolle ist präventiver Natur. Dass nun die Widerspruchsbehörde grundsätzlich immer auch Beklagte eines Verwaltungsprozesses ist, könnte dazu führen, dass diese ihrer Aufgabe der internen Verwaltungskontrolle einen größeren Stellenwert beimessen und damit gleichzeitig den Druck auf die untergeordneten Verwaltungsbehörden erhöhen, rechtskonformes Verwaltungshandeln auszuüben. Es sollte auch die Wirkung der Anpassung und teilweisen Ausdehnung von Fristen und die Einführung des vereinfachten Verfahrens nicht unterschätzt werden. Beides kann dazu beitragen, dass die Gerichte zeitlich entlastet werden, so dass komplexere Verwaltungssachen mit einer größeren Achtsamkeit behandelt werden können.

Der wichtigste Reformschritt für Kläger ist sicherlich die Präzisierung und umfassende Verrechtlichung der Klageregistrierung und Klageannahme. Mit der Revision sollten die Möglichkeiten der Gerichte, unliebsame Klagen nicht anzunehmen, erheblich reduziert sein. Zudem sorgen Regelungen wie die mündliche Klageeinreichung dafür, dass die Schwelle für Kläger im Verwaltungsprozess deutlich gesenkt wird. Auch reputationswirksame Maßnahmen wie die Pflicht der Behördenleitung, vor Gericht zu erscheinen, sowie die Veröffentlichung von Pflichtverletzungen durch die Behördenleitung im Verwaltungsprozess können dazu beitragen, dass ein größeres Zutrauen in die Verwaltungsgerichtsbarkeit entsteht. Ähnliches gilt für die Möglichkeit der adhäsiven Normenkontrolle, die jedoch in ihrer Beschränkung auf einen sehr kleinen Teil der denkbaren Normativedokumente vor allem die Position des Bürgers im Konflikt mit untergeordneten Behörden stärkt. Nach wie vor wenig zufriedenstellend gelöst ist die Normierung der Schlichtung in Verwaltungssachen. Der Gesetzgeber hat es hier versäumt, eine umfängliche Regelung dieser in der Praxis so wichtigen Streitbeilegung einzuführen, so dass zu vermuten ist, dass das Phänomen der „Konsultationen“ in einem weitestgehend regelungsfreien Raum weiterbesteht.

Besonders auffällig ist die Personalisierung der beklagten Verwaltungsbehörde in ihrem Leitungspersonal. Die Hoffnung, dass die Anwesenheit des Behördenchefs den Verwaltungsprozess beschleunigen und eine nachhaltige Lösung der entsprechenden Verwaltungsstreitigkeit bewirken könnte, zeugt von einer personengeleiteten Verwaltung, die (noch) nicht völlig in gesichtslosen Verfahrens-

¹⁸⁰ § 96 Nr. 3 VPG 2015. Zu diesem Bereich gehört auch noch die Pflicht zur Veröffentlichung der Verwaltungsentscheidung nach § 65 VPG 2015. Allgemein zur Veröffentlichung von Gerichtsentscheidungen in China: Björn Ahl/Pilar-Paz Czoske/Daniel Sprick, Maßnahmen des Obersten Volksgerichtes zur Schaffung einer transparenten Justiz, in: ZChinR, Nr. 3, 2014, S. 199 ff.

regeln und formalistischer Normenanwendung aufgegangen ist. Überspitzt ließe sich konstatieren, dass dieses Residuum der Personenherrschaft nun von gestärkten Akteuren der Rechtsherrschaft in seine Schranken verwiesen werden soll. Der Symbolismus ist kaum zu übersehen und deutet einen politischen Hintergrund an, der sich in die neuerliche Suche der KP nach Legitimität im Recht im Zuge des 4. Plenum des 18. Parteitags einfügt. Es bleibt jedoch fraglich, ob die Position der Gerichte inzwischen tatsächlich so gestärkt ist, dass sie der ihnen zugewiesenen Rolle gerecht werden können und ob Behördenleitungen es nicht doch verstehen werden, sich regelmäßig dem Zugriff der Gerichte zu entziehen, so dass diese Reformmaßnahmen dann vor allem auf der Ebene des Symbolischen verhaftet bleiben würde.