

# Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Behandlung von Fällen der Verwaltungsvereinbarung

## 最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定

《最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定》已于2019年11月12日由最高人民法院审判委员会第1781次会议通过，现予公布，自2020年1月1日起施行。

最高人民法院  
2019年11月27日

法释〔2019〕17号

## 最高人民法院关于审理行政协议案件若干问题的规定

(2019年11月12日最高人民法院审判委员会第1781次会议通过，自2020年1月1日起施行)

为依法公正、及时审理行政协议案件，根据《中华人民共和国民事诉讼法》等法律的规定，结合行政诉讼工作实际，制定本规定。

**第一条** 行政机关为了实现行政管理或者公共服务目标，与公民、法人或者其他组织协商订立的具有行政法上权利义务内容的协议，属于行政诉讼法第十二条第一款第十一项规定的行政协议。

## Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Behandlung von Fällen der Verwaltungsvereinbarung

Die „Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Behandlung von Fällen der Verwaltungsvereinbarung“, die auf der 1781. Sitzung des Rechtsprechungsausschusses des Obersten Volksgerichts am 12.11.2019 angenommen wurden, werden hiermit bekannt gemacht [und] werden vom 1.1.2020 an angewendet.

Oberstes Volksgericht  
27.11.2019

Fashi (2019), Nr. 17<sup>1</sup>

## Bestimmungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen der Behandlung von Fällen der Verwaltungsvereinbarung

(auf der 1781. Sitzung des Rechtsprechungsausschusses des Obersten Volksgerichts am 12.11.2019 verabschiedet; vom 1.1.2020 an angewendet)

**[Zweck]** Um Fälle von Verwaltungsvereinbarungen nach dem Recht fair [und] unverzüglich zu behandeln, werden diese Bestimmungen gemäß den Bestimmungen der Gesetze wie etwa des „Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China“<sup>2</sup> unter Berücksichtigung der Verwaltungsrechtsprechungspraxis<sup>3</sup> festgelegt.

**§ 1 [Definition Verwaltungsvereinbarung; vgl. § 12 Abs. 1 Satz 1 Nr. 11 VwPG]** Vereinbarungen, die verwaltungsrechtliche Rechte und Pflichten zum Inhalt haben [und] von Verwaltungsbehörden mit Bürgern, juristischen Personen oder sonstigen Organisationen mit dem Ziel abgeschlossen<sup>4</sup> werden, Verwaltungsführung<sup>5</sup> oder öffentliche Dienstleistungen zu verwirklichen, gehören zu Verwaltungsvereinbarungen nach § 12 Abs. 1 Nr. 11 Verwaltungsprozessgesetz.<sup>6</sup>

<sup>1</sup> Quelle des chinesischen Textes: Amtsblatt des Obersten Volksgerichts (中华人民共和国最高人民法院公报) Fashi 2019, Nr. 17 (法释(2019)17号), abrufbar unter: <<http://gongbao.court.gov.cn/Details/128b5ad63bcb0479e3e075bcf5d9be.html>>, zuletzt eingesehen am 16.8.2021, englisch-chinesische Übersetzung abrufbar unter: <[https://www.pkulaw.com/en\\_law/6d3cb5574a6863a5bdfb.html](https://www.pkulaw.com/en_law/6d3cb5574a6863a5bdfb.html)>, Indexnummer CLI.3.337788(EN), zuletzt eingesehen am 10.8.2021.

<sup>2</sup> 中华人民共和国行政诉讼法(2014修正) vom 1.11.2014, chinesisch-deutsche Übersetzung von Daniel Sprick, CHEN Ming-Lung, Verwaltungsprozessgesetz der Volksrepublik China, in: ZChinR 22 (2015), Nr. 4, S. 384–404, im Folgenden „VwPG“; revidierte Fassung des Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China [中华人民共和国行政诉讼法 (2017修正)] vom 27.6.2017, englisch-chinesische Übersetzung abrufbar unter <[https://pkulaw.com/en\\_law/76c54b08f88ee7efbdfb.html](https://pkulaw.com/en_law/76c54b08f88ee7efbdfb.html)>, Indexnummer CLI.1.297380(EN), zuletzt eingesehen am 27.9.2021.

<sup>3</sup> Wörtlich „in Verbindung mit den tatsächlichen Verhältnissen der Entscheidung von Verwaltungsfällen“.

<sup>4</sup> Wörtlich „aushandeln“.

<sup>5</sup> Alternativ „Verwaltungssteuerung“, sinngemäß „Verwaltungsaufgabe“; die Kriterien zur Bestimmung einer Verwaltungsvereinbarung bilden die Gretchenfrage zahlreicher Erörterungen zur Reichweite und dem Umfang von Verwaltungsvereinbarungen, exemplarisch etwa jüngst XU Jian (徐健), Administrative Agreement from the Perspective of Functionalism (功能主义视域下的行政协议), in: Chinese Journal of Law (法学研究) 42 (2020), Nr. 6, S. 98–113 (102).

<sup>6</sup> Die erste justizielle Definition der Verwaltungsvereinbarung findet sich in § 11 der Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zu einigen Fragen über die Anwendung des „Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China“ [最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》若干问题的解释]

**第二条** 公民、法人或者其他组织就下列行政协议提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：

- (一) 政府特许经营协议；
- (二) 土地、房屋等征收征用补偿协议；
- (三) 矿业权等国有自然资源使用权出让协议；
- (四) 政府投资的保障性住房的租赁、买卖等协议；
- (五) 符合本规定第一条规定的政府与社会资本合作协议；
- (六) 其他行政协议。

**第三条** 因行政机关订立的下列协议提起诉讼的，不属于人民法院行政诉讼的受案范围：

- (一) 行政机关之间因公务协助等事由而订立的协议；
- (二) 行政机关与其工作人员订立的劳动人事协议。

**第四条** 因行政协议的订立、履行、变更、终止等发生纠纷，公民、法人或者其他组织作为原告，以行政机关为被告提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。

因行政机关委托的组织订立的行政协议发生纠纷的，委托的行政机关是被告。

**§ 2 [Anfechtbare Vereinbarungen]** Die Volksgerichte nehmen nach dem Recht Verwaltungsklagen von Bürgern, juristischen Personen oder sonstigen Organisationen an, die bezüglich der folgenden Verwaltungsvereinbarungen<sup>7</sup> erhoben werden:

1. Vereinbarungen über Regierungskonzessionen<sup>8</sup>;
2. Vereinbarungen über den Ausgleich<sup>9</sup> bei einer Enteignung [und] Beschlagnahme von [unbeweglichen Sachen] wie etwa Grundstücken oder Gebäuden<sup>10</sup>;
3. Vereinbarungen über die Übertragung<sup>11</sup> von Nutzungsrechten an staatseigenen natürlichen Ressourcen wie etwa Schürfrechten;
4. Vereinbarungen im Zusammenhang mit staatlich gefördertem Wohnraum wie etwa Miet-, Ankaufs- und Verkaufs[vereinbarungen]<sup>12</sup>;
5. Kooperationsvereinbarungen zwischen der Regierung und dem Sozialkapital<sup>13</sup>, die § 1 dieser Bestimmungen entsprechen;
6. sonstige Verwaltungsvereinbarungen.

**§ 3 [Nichtanfechtbare Vereinbarungen]** Wird wegen den folgenden Vereinbarungen, die von Verwaltungsbehörden abgeschlossen werden, Klage erhoben, gehört [dies] nicht zu dem Bereich der von den Volksgerichten angenommenen Fälle im Verwaltungsprozess:

1. Vereinbarungen, die zwischen Verwaltungsbehörden aus Gründen wie etwa der Amtshilfe abgeschlossen werden;
2. Beschäftigungs<sup>14</sup> und Personalvereinbarungen, die zwischen der Verwaltungsbehörde und ihren Mitarbeitern abgeschlossen werden.

**§ 4 [Klagebegehren]** Kommt es zu einer Streitigkeit über [Gegenstände] wie etwa den Abschluss, die Erfüllung, die Änderung oder die Beendigung der Verwaltungsvereinbarung [und] erhebt ein Bürger, eine juristische Person oder eine sonstige Organisation als Kläger gegen eine Verwaltungsbehörde als Beklagte Verwaltungsklage, so hat das Volksgericht [die Verwaltungsklage] nach dem Recht anzunehmen.

Im Falle einer Streitigkeit wegen einer Verwaltungsvereinbarung, die mit einer von einer Verwaltungsbehörde beauftragten Organisation abgeschlossen wurde, ist die beauftragende Verwaltungsbehörde Beklagte.

的[解释] vom 20.4.2015, chinesisch-deutsche Übersetzung mit Quellennachweis von Daniel Sprick, Nina Rotermund, Erläuterungen des Obersten Volksgerichtes zu einigen Fragen über die Anwendung des „Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China“, in: ZChinR 22 (2015), Nr. 4, S. 405–412, im Folgenden „OVG-VwPG (2015)“; die OVG-VwPG (2015) wurde gem. § 163 Abs. 2 Satz 1 der Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zur Anwendung des „Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China“ [最高人民法院关于适用《中华人民共和国民事诉讼法》的解释] vom 13.11.2017 mit Inkrafttreten der Letzteren aufgehoben, chinesisch-deutsche Übersetzung mit Quellennachweis von Nina Rotermund, Erläuterungen des Obersten Volksgerichts zur Anwendung des „Verwaltungsprozessgesetzes der Volksrepublik China“, in: ZChinR 25 (2018), Nr. 4, S. 300–339, im Folgenden „OVG-VwPG (2018)“.

<sup>7</sup> Im Lichte der jahrelang erhobenen Forderungen des Fachpublikums nach (gesetzlichen) Bestimmungen zu Verwaltungsvereinbarungsfällen beutet der Erlass der vorliegenden justiziellen Bestimmungen des OVG eine wichtige Zäsur; zum Regelungsgehalt und zur Reichweite der neuen Bestimmungen stellvertretend WANG Liming (王利明), The Scope of Administrative Agreement—Also on Article 1 and Article 2 of Provisions on Several Issues Concerning the Trial of Administrative Agreement Cases (论行政协议的范围—兼评〈关于审理行政协议案件若干问题的规定〉第1条、第2条), in: Global Law Review (环球法律评论) 42 (2020), Nr. 1, S. 5–22 und YU Lingyun (余凌云), On the Judicial Review of Administrative Contracts (论行政协议的司法审查), in: China Legal Science (中国法学) 2020, Nr. 5, S. 64–83.

<sup>8</sup> Alternativ „Konzessionsvereinbarungen der Regierung“.

<sup>9</sup> „补偿“ übersetzt mit „Ausgleich“ bei ZHOU Hengxiang (周恒祥), Deutsch-Chinesisches Rechtswörterbuch, Berlin 2017, S. 28; allerdings differenziert ZHOU nicht in Hinblick auf den Begriff des „Ersatz[es]“, den er mit „赔偿“, „补偿“ gleichbedeutend übersetzt; in der deliktischen Terminologie findet sich demgegenüber „赔偿“ als „Ersatz“ zumeist im Zusammenhang mit dem „Ersatz des Verlustes“ („赔偿损失“) oder dem Institut des „Todesersatzgeldes“ („死亡赔偿金“) – „补偿“ wird demgegenüber als „Ausgleich“ übersetzt, es geht um das Verlangen nach Kompensation und die etwaige Haftung für entstandene Schäden.

<sup>10</sup> Vgl. die Aufzählung in § 11 Abs. 1 Satz 2 Nr. 11 OVG-VwPG (2015).

<sup>11</sup> Alternativ „Abtretung“.

<sup>12</sup> Alternativ „Miet-, Ankaufs-, Verkaufs- [und] weitere Vereinbarungen im Zusammenhang mit staatlich gefördertem sozialem Wohnraum“.

<sup>13</sup> Zu möglichen Auswirkungen des Regelbeispiels auf den Abschluss von PPP-Verträgen siehe WANG Chunyue (王春业), On the Influence of Judicial Interpretation of Administrative Agreement on PPP (行政协议司法解释对PPP合作之影响分析), in: Law Science Magazine (法学杂志) 41 (2020), Nr. 6, S. 59–68; das Regelbeispiel sei „ein Stein, der viele Wellen erzeugt“ („一石激起千层浪“), so JIA Kang (贾康), Die Charakterisierung von PPP-Verträgen als „Verwaltungsvereinbarungen“ erschüttert die Grundfesten der Innovation von PPP (PPP合同定性为“行政协议”将颠覆PPP创新根基), in: China Tendering (中国招标) 2020, Nr. 1, S. 52–55 (52).

<sup>14</sup> Alternativ „Arbeitsvereinbarung“ oder „Dienstvereinbarung“.

**第五条** 下列与行政协议有利害关系的公民、法人或者其他组织提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理：

(一) 参与招标、拍卖、挂牌等竞争性活动，认为行政机关应当依法与其订立行政协议但行政机关拒绝订立，或者认为行政机关与他人订立行政协议损害其合法权益的公民、法人或者其他组织；

(二) 认为征收征用补偿协议损害其合法权益的被征收征用土地、房屋等不动产的用益物权人、公房承租人；

(三) 其他认为行政协议的订立、履行、变更、终止等行为损害其合法权益的公民、法人或者其他组织。

**第六条** 人民法院受理行政协议案件后，被告就该协议的订立、履行、变更、终止等提起反诉的，人民法院不予准许。

**第七条** 当事人书面协议约定选择被告所在地、原告所在地、协议履行地、协议订立地、标的物所在地等与争议有实际联系地点的人民法院管辖的，人民法院从其约定，但违反级别管辖和专属管辖的除外。

**第八条** 公民、法人或者其他组织向人民法院提起民事诉讼，生效法律文书以涉案协议属于行政协议为由裁定不予立案或者驳回起诉，当事人又提起行政诉讼的，人民法院应当依法受理。

**第九条** 在行政协议案件中，行政诉讼法第四十九条第三项规定的“有具体的诉讼请求”是指：

(一) 请求判决撤销行政机关变更、解除行政协议的行政行为，或者确认该行政行为违法；

**§ 5 [Klagebefugnis]** Wenn einer der nachfolgenden Bürger, juristischen Personen oder sonstigen Organisationen, die ein [rechtliches] Interesse<sup>15</sup> an der Verwaltungsvereinbarung haben, Verwaltungsklage erhebt, so hat das Volksgericht [die Klage] nach dem Recht anzunehmen:

1. Bürger, juristische Personen oder sonstige Organisationen, die sich an Wettbewerbshandlungen<sup>16</sup> wie etwa Ausschreibungen, Versteigerungen [oder] Notierungen<sup>17</sup> beteiligen [und] der Ansicht sind, dass eine Verwaltungsbehörde mit ihnen nach dem Recht eine Verwaltungsvereinbarung abschließen muss, [dies] die Verwaltungsbehörde aber ablehnt oder der Ansicht ist, dass eine Verwaltungsvereinbarung, die eine Verwaltungsbehörde mit einer anderen Person abgeschlossen hat, ihre legalen Rechte und Interessen schädigt;

2. der Inhaber dinglicher Nutzungsrechte an enteigneten und beschlagnahmten unbeweglichen Sachen wie etwa Grundstücken [oder] Gebäuden sowie der Mieter einer Sozialwohnung, der der Ansicht ist, dass die Vereinbarung über den Ausgleich für die Beschlagnahme und Enteignung seine legalen Rechte und Interessen schädigt;

3. andere Bürger, juristische Personen oder sonstige Organisationen, die der Ansicht sind, dass Handlungen wie etwa der Abschluss, die Erfüllung, die Änderung oder die Beendigung von Verwaltungsvereinbarungen ihre legalen Rechte und Interessen schädigen.

**§ 6 [Unzulässigkeit der Widerklage]** Erhebt die Beklagte, nachdem das Volksgericht einen Fall über eine Verwaltungsvereinbarung angenommen hat, eine Widerklage bezüglich [Gegenständen] wie etwa des Abschlusses, der Erfüllung, der Änderung [oder] der Beendigung der Vereinbarung, gestattet das Volksgericht [dies] nicht.

**§ 7 [Zugelassene Gerichtsstandsvereinbarung]** Haben die Parteien durch schriftliche Vereinbarung die Zuständigkeit eines Volksgerichts eines Ortes wie etwa den Ort der Beklagten, den Ort des Klägers, den Ort der Erfüllung der Vereinbarung, den Ort des Abschlusses der Vereinbarung [oder] den Ort des Gegenstandes, der eine tatsächliche Verbindung mit der Streitigkeit hat, vereinbart, folgt das Volksgericht dieser Vereinbarung [über die Zuständigkeit]; dies gilt jedoch nicht, wenn gegen die Zuständigkeitsebene und die ausschließliche Zuständigkeit verstoßen wird.

**§ 8 [Zurückweisung der Zivilklage, Annahme der nachträglich erhobenen Verwaltungsklage]** Wenn ein Bürger, eine juristische Person oder eine sonstige Organisation Zivilklage vor einem Volksgericht erhoben hat und in einer in Kraft getretenen Rechtsurkunde entschieden worden ist, das Verfahren nicht zu eröffnen oder die Klage zurückzuweisen, da es sich bei der den Fall betreffenden Vereinbarung um eine Verwaltungsvereinbarung handelt, so hat das Volksgericht, wenn eine Partei auch Verwaltungsklage erhebt, [diese] nach dem Recht anzunehmen.

**§ 9 [Klageerhebung, konkretes Klagebegehren; vgl. § 49 Nr. 3 VwPG]** Im Falle von Verwaltungsvereinbarungen bedeutet ein „konkretes Klagebegehren“ im Sinne von § 49 Nr. 3 Verwaltungsprozessgesetz:

1. eine Forderung<sup>18</sup>, durch Urteil zu entscheiden, dass das Verwaltungshandeln der Verwaltungsbehörde, die Verwaltungsvereinbarung zu ändern oder aufzulösen, aufgehoben wird, oder festzustellen, dass das Verwaltungshandeln rechtswidrig ist;

<sup>15</sup> Wörtlich „wesentliche Beziehung“.

<sup>16</sup> Wörtlich „wettbewerbsorientierte Aktivitäten“.

<sup>17</sup> Gemeint ist die Notierung von Wertpapieren an Börsen.

<sup>18</sup> Vgl. § 68 Abs. 1 OVG-VwPG (2018), wo „请求判决“ als „Verlangen eines Urteils“ und komplementär „诉讼请求“ als „Klageverlangen“ zu verstehen ist, chinesisch-deutsche Übersetzung von *Nina Rotermund* (Fn. 6); im Zivilrecht wird „请求权“ als „Anspruch“ übersetzt, z. B. in §§ 190, 191 des *Allgemeinen Teil des Zivilrechts der Volksrepublik China* [中华人民共和国民法总则] vom 15.3.2017, chinesisch-deutsche Übersetzung von *Nils Klages / Peter Leibkühler / Knut Benjamin Pfeiler*, *Allgemeiner Teil des Zivilrechts der Volksrepublik China*, in: ZChinR 24 (2017), Nr. 3, S. 208–238; im Strafprozessrecht wird „请求“ von *ZONG Yukun* als „ersuchen“ übersetzt, z. B. in § 180 Satz 2 des *Strafprozessgesetzes der Volksrepublik China* [中华人民共和国刑事诉讼法] vom 26.10.2018, chinesisch-deutsche Übersetzung von *ZONG Yukun*, *Strafprozessgesetz der Volksrepublik China*, in: ZChinR 27 (2020), Nr. 1, S. 28–91.

(二) 请求判决行政机关依法履行或者按照行政协议约定履行义务;

(三) 请求判决确认行政协议的效力;

(四) 请求判决行政机关依法或者按照约定订立行政协议;

(五) 请求判决撤销、解除行政协议;

(六) 请求判决行政机关赔偿或者补偿;

(七) 其他有关行政协议的订立、履行、变更、终止等诉讼请求。

**第十条** 被告对于自己具有法定职权、履行法定程序、履行相应法定职责以及订立、履行、变更、解除行政协议等行为的合法性承担举证责任。

原告主张撤销、解除行政协议的,对撤销、解除行政协议的事由承担举证责任。

对行政协议是否履行发生争议的,由负有履行义务的当事人承担举证责任。

**第十一条** 人民法院审理行政协议案件,应当对被告订立、履行、变更、解除行政协议的行为是否具有法定职权、是否滥用职权、适用法律法规是否正确、是否遵守法定程序、是否明显不当、是否履行相应法定职责进行合法性审查。

原告认为被告未依法或者未按照约定履行行政协议的,人民法院应当针对其诉讼请求,对被告是否具有相应义务或者履行相应义务等进行审查。

**第十二条** 行政协议存在行政诉讼法第七十五条规定的重大且明显违法情形的,人民法院应当确认行政协议无效。

人民法院可以适用民事法律规范确认行政协议无效。

2. eine Forderung, durch Urteil zu entscheiden, dass die Verwaltungsbehörde die Pflichten nach dem Recht oder gemäß der Verwaltungsvereinbarung erfüllt;

3. eine Forderung, durch Urteil zu entscheiden, dass die Wirksamkeit einer Verwaltungsvereinbarung festgestellt wird;

4. eine Forderung, durch Urteil zu entscheiden, dass eine Verwaltungsbehörde nach dem Recht oder vereinbarungsgemäß<sup>19</sup> eine Verwaltungsvereinbarung abschließt;

5. eine Forderung, durch Urteil zu entscheiden, dass eine Verwaltungsvereinbarung aufgehoben oder aufgelöst wird;

6. eine Forderung, durch Urteil zu entscheiden, dass die Verwaltungsbehörde Entschädigung oder Ausgleich zahlt;

7. sonstige Klagebegehren im Zusammenhang mit [Gegenständen] wie etwa dem Abschluss, der Erfüllung, der Änderung [oder] der Beendigung einer Verwaltungsvereinbarung.

**§ 10 [Beweislast]** Die Beklagte trägt die Beweislast dafür, dass sie die gesetzlich bestimmten Amtsbefugnisse [für ihr Handeln] hat, das gesetzlich bestimmte Verfahren erfüllt hat, die entsprechenden gesetzlich bestimmten Amtspflichten erfüllt hat sowie für die Rechtmäßigkeit [ihrer] Handlungen wie etwa den Abschluss, die Erfüllung, die Änderung [und] die Auflösung von Verwaltungsvereinbarungen.

Macht der Kläger die Aufhebung [oder] die Auflösung der Verwaltungsvereinbarung geltend, so trägt der Kläger die Beweislast für den Grund der Aufhebung [oder] Auflösung der Verwaltungsvereinbarung.

Im Falle einer Streitigkeit über die Erfüllung einer Verwaltungsvereinbarung trägt diejenige Partei die Beweislast, die zur Erfüllung der Vereinbarung verpflichtet ist.

**§ 11 [Umfang der Rechtmäßigkeitsprüfung]** Wenn das Volksgericht Fälle von Verwaltungsvereinbarungen behandelt, hat es die Rechtmäßigkeit der Handlungen der Beklagten beim Abschluss, der Erfüllung, der Änderung [oder] der Auflösung der Verwaltungsvereinbarung dahingehend zu prüfen, ob sie die gesetzlich bestimmten Amtsbefugnisse [für ihr Handeln] hat, ob sie Amtsbefugnisse missbraucht, ob die Anwendung von gesetzlichen Bestimmungen richtig war, ob das gesetzlich bestimmte Verfahren eingehalten wurde, ob [ihr Handeln] offensichtlich unangemessen war [und] ob die entsprechenden Amtspflichten erfüllt wurden.

Ist der Kläger der Ansicht, dass die Beklagte die Verwaltungsvereinbarung nicht nach dem Recht erfüllt oder nicht wie vereinbart erfüllt hat, hat das Volksgericht im Hinblick auf das Klagebegehren u. a. zu prüfen, ob die Beklagte eine entsprechende Pflicht hat oder ob sie die entsprechenden Pflichten erfüllt hat.

**§ 12 [Unwirksamkeit der Verwaltungsvereinbarung]**<sup>20</sup> Liegen Umstände eines schwerwiegenden und offensichtlichen Verstoßes wie in § 75 des Verwaltungsprozessgesetzes bei einer Verwaltungsvereinbarung vor, hat das Volksgericht die Unwirksamkeit der Verwaltungsvereinbarung festzustellen.

Volksgerichte können Regelungen des Zivilrechts anwenden, um die Unwirksamkeit von Verwaltungsvereinbarungen festzustellen.<sup>21</sup>

<sup>19</sup> Wörtlich „nach Vereinbarung“.

<sup>20</sup> § 75 VwPG normiert: „Ist eine schwere und eindeutige Widerrechtlichkeit gegeben, wie z. B. wenn das Verwaltungshandeln von einer Körperschaft durchgeführt wird, die nicht den Status einer Verwaltungskörperschaft hat oder grundlos ist und der Kläger die Feststellung der Unwirksamkeit des Verwaltungshandelns beantragt, so stellt das Volksgericht die Unwirksamkeit des Verwaltungshandelns fest.“

<sup>21</sup> Zur Beurteilung der Wirksamkeit von Verwaltungsvereinbarungen können mit dieser Öffnungsklausel nun auch explizit zivilrechtliche Maßstäbe herangezogen werden.

行政协议无效的原因在一审法庭辩论终结前消除的，人民法院可以确认行政协议有效。

**第十三条** 法律、行政法规规定应当经过其他机关批准等程序后生效的行政协议，在一审法庭辩论终结前未获得批准的，人民法院应当确认该协议未生效。

行政协议约定被告负有履行批准程序等义务而被告未履行，原告要求被告承担赔偿责任的，人民法院应予支持。

**第十四条** 原告认为行政协议存在胁迫、欺诈、重大误解、显失公平等情形而请求撤销，人民法院经审理认为符合法律规定可撤销情形的，可以依法判决撤销该协议。

**第十五条** 行政协议无效、被撤销或者确定不发生效力后，当事人因行政协议取得的财产，人民法院应当判决予以返还；不能返还的，判决折价补偿。

因被告的原因导致行政协议被确认无效或者被撤销，可以同时判决责令被告采取补救措施；给原告造成损失的，人民法院应当判决被告予以赔偿。

**第十六条** 在履行行政协议过程中，可能出现严重损害国家利益、社会公共利益的情形，被告作出变更、解除协议的行政行为后，原告请求撤销该行为，人民法院经审理认为该行为合法的，判决驳回原告诉讼请求；给原告造成损失的，判决被告予以补偿。

Fallen die Gründe für die Unwirksamkeit der Verwaltungsvereinbarung noch vor dem Ende der erstinstanzlichen streitigen Verhandlung vor der Kammer weg, so kann das Volksgericht die Wirksamkeit der Verwaltungsvereinbarung feststellen.

**§ 13 [Fehlende behördliche Genehmigung]** Wurde eine Verwaltungsvereinbarung, die ein in Gesetzen [oder] Verwaltungsrechtsnormen bestimmtes Verfahren wie etwa ein Genehmigung[sverfahren] einer anderen Behörde durchläuft [und erst] hiernach wirksam wird, vor dem Ende der erstinstanzlichen streitigen Verhandlung vor der Kammer nicht genehmigt, hat das Volksgericht festzustellen, dass die [Verwaltungs-]Vereinbarung nicht wirksam geworden ist.

Ist in der Verwaltungsvereinbarung vereinbart, dass die Beklagte die Pflicht hat, etwa ein Genehmigungsverfahren zu erfüllen, und erfüllt sie [diese Verpflichtung] nicht, muss das Volksgericht [es] unterstützen, wenn der Kläger von der Beklagten verlangt, die Haftung für Schadensersatz zu übernehmen.

**§ 14 [Aufhebungsgründe]** Ist der Kläger der Ansicht, dass bei einer Verwaltungsvereinbarung Umstände wie etwa eine Drohung, eine Täuschung, ein schwerwiegender Irrtum [oder] eine offensichtliche Ungerechtigkeit vorliegen, [und] verlangt er die Aufhebung [der Verwaltungsvereinbarung], kann das Volksgericht, wenn es nach der Behandlung [des Falls] der Ansicht ist, dass den gesetzlich bestimmten Umständen für eine Aufhebbarkeit entsprochen wird,<sup>22</sup> nach dem Recht durch Urteil entscheiden, diese Vereinbarung aufzuheben.

**§ 15 [Folgen der Unwirksamkeit oder Aufhebung]** Zu Vermögen, das Parteien aufgrund einer Verwaltungsvereinbarung erlangt haben, hat das Volksgericht, nachdem die Verwaltungsvereinbarung unwirksam [geworden] ist, aufgehoben wurde oder festgestellt wurde, dass sie nicht wirksam geworden ist, durch Urteil zu entscheiden, dass [dieses] zurückgegeben wird; wenn es nicht zurückgegeben werden kann, so entscheidet das Volksgericht durch Urteil, dass [das Vermögen] in seinem Wert umgerechnet ersetzt wird.<sup>23</sup>

Wird die Unwirksamkeit oder Aufhebung einer Verwaltungsvereinbarung aus Gründen, die aufseiten der Beklagten liegen, festgestellt, kann [das Volksgericht] gleichzeitig durch Urteil anordnen, dass die Beklagte Abhilfemaßnahmen ergreift; wurden beim Kläger Schäden verursacht, hat das Volksgericht durch Urteil zu entscheiden, dass die Beklagte den Schaden ersetzt.

**§ 16 [Änderung und Auflösung der Verwaltungsvereinbarung durch die Beklagte; vgl. § 70, 78 VwPG]** Ist bei der Erfüllung einer Verwaltungsvereinbarung das Eintreten einer schwerwiegenden Schädigung staatlicher Interessen [oder] allgemeiner gesellschaftlicher Interessen möglich [und] verlangt der Kläger, nachdem die Beklagte ein Verwaltungshandeln zur Änderung [oder] Auflösung der Vereinbarung erlassen hat, die Aufhebung dieser Handlung, weist das Volksgericht, wenn es nach der Behandlung [des Falls] der Ansicht ist, dass die Handlung rechtmäßig ist, das Klagebegehren des Klägers zurück; wurden beim Kläger Schäden verursacht, verurteilt es die Beklagte, einen Ausgleich<sup>24</sup> zu gewähren<sup>25</sup>.

<sup>22</sup> Vgl. zur Feststellung der Widerrechtlichkeit von Verwaltungshandeln ohne zeitgleiche Aufhebung § 74 VwPG.

<sup>23</sup> Vgl. § 157 des neuen chinesischen Zivilgesetzbuches [中华人民共和国民法典] vom 28.5.2020, chinesisch-deutsche Übersetzung mit Quellennachweis von DING Yijie/Peter Leibkühler/Nils Klages/Knut Benjamin Piffler, Zivilgesetzbuch der Volksrepublik China, in: ZChinR (2020), Nr. 3-4, S. 207-417, im Folgenden „ZGB“.

<sup>24</sup> Zu beachten ist die unterschiedliche Terminologie des „Ausgleichs“ nach Abs. 1 und des „Schadensersatzes“ nach Abs. 3; § 16 Abs. 1 regelt den Fall der Rechtmäßigkeit des Verwaltungshandelns, in Abs. 3 ist das Behördenhandeln demgegenüber rechtswidrig; in Abs. 1 durfte also der Beklagte zu Recht schädigende Maßnahmen gegenüber dem Kläger ergreifen, muss jedoch infolge der vollumfänglichen Implementierung des Kompensationsprinzips einen Ausgleich leisten; in der Konstellation des § 16 Abs. 3 resultiert der Rechtswidrigkeit demgegenüber eine Schadensersatzpflicht, die über den reinen Ausgleich hinausgeht.

<sup>25</sup> Alternativ „Ausgleich zu leisten“.

被告变更、解除行政协议的行政行为存在行政诉讼法第七十条规定情形的，人民法院判决撤销或者部分撤销，并可以责令被告重新作出行政行为。

被告变更、解除行政协议的行政行为违法，人民法院可以依据行政诉讼法第七十八条的规定判决被告继续履行协议、采取补救措施；给原告造成损失的，判决被告予以赔偿。

**第十七条** 原告请求解除行政协议，人民法院认为符合约定或者法定解除情形且不损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益的，可以判决解除该协议。

**第十八条** 当事人依据民事诉讼法规范的规定行使履行抗辩权的，人民法院应予支持。

**第十九条** 被告未依法履行、未按照约定履行行政协议，人民法院可以依据行政诉讼法第七十八条的规定，结合原告诉讼请求，判决被告继续履行，并明确继续履行的具体内容；被告无法履行或者继续履行无实际意义的，人民法院可以判决被告采取相应的补救措施；给原告造成损失的，判决被告予以赔偿。

原告要求按照约定的违约金条款或者定金条款予以赔偿的，人民法院应予支持。

**第二十条** 被告明确表示或者以自己的行为表明不履行行政协议，原告在履行期限届满之前向人民法院起诉请求其承担违约责任的，人民法院应予支持。

**第二十一条** 被告或者其他行政机关因国家利益、社会公共利益的需要依法行使行政职权，导致原告履行不能、履行费用明显增加或者遭受损失，原告请求判令被告给予补偿的，人民法院应予支持。

Liegen beim Verwaltungshandeln der Beklagten zur Änderung oder Auflösung der Verwaltungsvereinbarung die Umstände des § 70 Verwaltungsprozessgesetz vor, so entscheidet das Volksgericht durch Urteil, [dieses Verwaltungshandeln] ganz oder teilweise aufzuheben, und es kann die Neuvornahme des Verwaltungshandelns durch die Beklagte anordnen.

Ist das Verwaltungshandeln der Beklagten zur Änderung oder Auflösung der Verwaltungsvereinbarung rechtswidrig, kann das Volksgericht gemäß § 78 Verwaltungsprozessgesetz durch Urteil entscheiden, dass die Beklagte die Erfüllung der Vereinbarung weiter fortsetzt [und] Abhilfemaßnahmen ergreift; wurden beim Kläger Schäden verursacht, verurteilt es die Beklagte, den Schaden zu ersetzen.

**§ 17 [Auflösung der Verwaltungsvereinbarung durch den Kläger]** Verlangt der Kläger die Auflösung der Verwaltungsvereinbarung [und] ist das Volksgericht der Ansicht, dass den vereinbarten oder gesetzlich bestimmten Umständen einer Auflösung entsprochen wird und staatliche Interessen, allgemeine gesellschaftliche Interessen und die legalen Rechte und Interessen anderer [hierdurch] nicht geschädigt werden, kann es durch Urteil die Auflösung dieser Vereinbarung entscheiden.

**§ 18 [Recht auf Verteidigung]** Üben die Parteien nach den Bestimmungen der zivilrechtlichen Vorschriften Erfüllungseinwände aus, so hat das Volksgericht [dies] zu unterstützen.<sup>26</sup>

**§ 19 [Haftung für Vertragsverletzung; Schadensersatzverlangen]** Erfüllt die Beklagte die Verwaltungsvereinbarung nicht nach dem Recht [oder] nicht vereinbarungsgemäß, kann das Volksgericht nach § 78 Verwaltungsprozessgesetz in Verbindung mit dem Klagebegehren des Klägers durch Urteil entscheiden, dass die Beklagte weiter erfüllt, und den konkreten Inhalt der weiteren Erfüllung festlegen; ist der Beklagten die Erfüllung unmöglich oder ist die weitere Erfüllung tatsächlich bedeutungslos, kann das Volksgericht die Beklagte dazu verurteilen, geeignete Abhilfemaßnahmen zu ergreifen; wurden beim Kläger Schäden verursacht, verurteilt es die Beklagte, den Schaden zu ersetzen.

Verlangt der Kläger gemäß der vereinbarten Vertragsstrafenklausel<sup>27</sup> oder einer Festgeldklausel<sup>28</sup> Schadensersatz, hat das Volksgericht [dies] zu unterstützen.

**§ 20 [Erfüllungsverweigerung]** Erklärt die Beklagte ausdrücklich oder [konkludent] durch ihr Verhalten, dass sie die Verwaltungsvereinbarung nicht erfüllt, [und] erhebt der Kläger vor dem Ablauf der Erfüllungsfrist beim Volksgericht Klage mit der Forderung, die Haftung für Vertragsverletzung zu tragen, hat das Volksgericht [dies] zu unterstützen.

**§ 21 [Unverschuldete Leistungsunmöglichkeit des Klägers, Entschädigungsanordnung]** Ist der Kläger nicht fähig zu erfüllen [oder] hat [eine Erfüllung] eine offensichtliche Erhöhung der Erfüllungskosten oder eine Schädigung zur Folge, weil die Beklagte oder eine andere Verwaltungsbehörde aufgrund der Erfordernisse staatlicher Interessen oder allgemeiner gesellschaftlicher Interessen nach dem Recht Verwaltungsbefugnisse ausübt, [und] verlangt der Kläger, durch Urteil anzuordnen, dass die Beklagte einen Ausgleich gewährt, so hat das Volksgericht [dies] zu unterstützen.

<sup>26</sup> § 18 OVG-VerwVb eröffnet den Rückgriff auf die zivilrechtlichen Vorschriften zu Erfüllungseinwendungen. Anzudenken wäre hier etwa die Einrede des nicht erfüllten Vertrags bei unbestimmter Leistungsreihenfolge in § 525 ZGB, die Einrede des nichterfüllten Vertrags nach § 526 ZGB oder auch die Unsicherheitseinrede bei Vorleistungspflichten nach § 527 ZGB.

<sup>27</sup> Vgl. § 585 ZGB.

<sup>28</sup> Vgl. § 586 ZGB.

**第二十二条** 原告以被告违约为由请求人民法院判令其承担违约责任，人民法院经审理认为行政协议无效的，应当向原告释明，并根据原告变更后的诉讼请求判决确认行政协议无效；因被告的行为造成行政协议无效的，人民法院可以依法判决被告承担赔偿责任。原告经释明后拒绝变更诉讼请求的，人民法院可以判决驳回其诉讼请求。

**第二十三条** 人民法院审理行政协议案件，可以依法进行调解。

人民法院进行调解时，应当遵循自愿、合法原则，不得损害国家利益、社会公共利益和他人合法权益。

**第二十四条** 公民、法人或者其他组织未按照行政协议约定履行义务，经催告后不履行，行政机关可以作出要求其履行协议的书面决定。公民、法人或者其他组织收到书面决定后在法定期限内未申请行政复议或者提起行政诉讼，且仍不履行，协议内容具有可执行性的，行政机关可以向人民法院申请强制执行。

法律、行政法规规定行政机关对行政协议享有监督协议履行的职权，公民、法人或者其他组织未按照约定履行义务，经催告后不履行，行政机关可以依法作出处理决定。公民、法人或者其他组织在收到该处理决定后在法定期限内未申请行政复议或者提起行政诉讼，且仍不履行，协议内容具有可执行性的，行政机关可以向人民法院申请强制执行。

**第二十五条** 公民、法人或者其他组织对行政机关不依法履行、未按照约定履行行政协议提起诉讼的，诉讼时效参照民事法律规范确定；对行政机关变更、解除行政协议等行政行为提起诉讼的，起诉期限依照行政诉讼法及其司法解释确定。

**§ 22 [Hinweispflicht des Gerichts, Klageumstellung]** Verlangt der Kläger beim Volksgericht, wegen einer Vertragsverletzung der Beklagten durch Urteil anzuordnen, dass sie die Haftung für Vertragsverletzung trägt, [und] ist das Volksgericht nach Behandlung [des Falls] der Ansicht, dass die Verwaltungsvereinbarung unwirksam ist, hat [das Volksgericht] den Kläger [darauf] hinzuweisen und gemäß dem vom Kläger geänderten Klagebegehren<sup>29</sup> durch Urteil festzustellen, dass die Verwaltungsvereinbarung unwirksam ist; wenn die Verwaltungsvereinbarung aufgrund des Verhaltens der Beklagten unwirksam ist, kann das Volksgericht nach dem Recht durch Urteil entscheiden, dass die Beklagte die Schadensersatzhaftung trägt. Weigert sich der Kläger nach dem Hinweis, das Klagebegehren zu ändern, kann das Volksgericht durch Urteil sein Klagebegehren zurückweisen.

**§ 23 [Mediation]** Bei der Behandlung von Fällen der Verwaltungsvereinbarung kann das Volksgericht nach dem Recht eine Schlichtung durchführen.

Führt das Volksgericht eine Schlichtung durch, hat es die Prinzipien der Freiwilligkeit [und] der Gesetzmäßigkeit zu befolgen [und] darf nicht staatliche Interessen, allgemeine gesellschaftliche Interessen und die legalen Rechte und Interessen anderer schädigen.

**§ 24 [Vollstreckung der Verwaltungsvereinbarung]** Erfüllen ein Bürger, eine juristische Person oder eine sonstige Organisation nicht vereinbarungsgemäß die Pflicht zur Erfüllung einer Verwaltungsvereinbarung [und] erfüllen sie [diese auch] nach einer Mahnung nicht, kann die Verwaltungsbehörde eine schriftliche Entscheidung treffen, in der sie die Erfüllung der Vereinbarung verlangt. Wenn ein Bürger, eine juristische Person oder sonstige Organisation nach Erhalt einer schriftlichen Entscheidung innerhalb der gesetzlich bestimmten Frist nicht Verwaltungswiderspruch<sup>30</sup> oder Verwaltungsklage erhebt und weiterhin nicht erfüllt [und] wenn der Inhalt der Vereinbarung vollstreckbar ist, kann die Verwaltungsbehörde beim Volksgericht die [Zwangs-]Vollstreckung beantragen.

Genießt die Verwaltungsbehörde nach den Gesetzen [und] den Verwaltungsrechtsnormen die Amtsbefugnis, die Erfüllung der Verwaltungsvereinbarung zu überwachen, und erfüllt ein Bürger, eine juristische Person oder eine sonstige Organisation nicht die Pflicht zur vereinbarungsgemäßen Erfüllung, kann die Verwaltungsbehörde nach einer Mahnung dem Recht nach eine Entscheidung zur Regelung [der Sache] treffen. Wenn ein Bürger, juristische Person oder sonstige Organisation nach Erhalt [dieser] Entscheidung zur Regelung [der Sache] innerhalb der gesetzlich bestimmten Frist nicht Verwaltungswiderspruch oder eine Verwaltungsklage erhebt [und] weiterhin nicht erfüllt, [und] wenn der Inhalt der Vereinbarung vollstreckbar ist, kann die Verwaltungsbehörde beim Volksgericht die [Zwangs-]Vollstreckung beantragen.

**§ 25 [Verjährungsfrist, anwendbare Vorschriften]** Erhebt ein Bürger, eine juristische Person oder eine sonstige Organisation Klage gegen eine Verwaltungsbehörde, [die] die Verwaltungsvereinbarung nicht nach dem Recht [oder] nicht vereinbarungsgemäß erfüllt hat, wird die Klageverjährungsfrist unter entsprechender Berücksichtigung der Regelungen des Zivilrechts festgelegt; wird gegen eine Verwaltungsbehörde Klage wegen eines Verwaltungshandelns wie etwa die Änderung [oder] Auflösung einer Verwaltungsvereinbarung erhoben, wird die Klageverjährungsfrist nach dem Verwaltungsprozessgesetz und den justiziellen Interpretationen hierzu festgelegt.

<sup>29</sup> „诉讼请求“ als „Klageantrag“ übersetzt bei ZHOU Hengxiang (Fn. 9), S. 151.

<sup>30</sup> Wörtlich „nicht erneute Verwaltungsberatung beantragen“.

第二十六条 行政协议约定仲裁条款的, 人民法院应当确认该条款无效, 但法律、行政法规或者我国缔结、参加的国际条约另有规定的除外。

第二十七条 人民法院审理行政协议案件, 应当适用行政诉讼法的规定; 行政诉讼法没有规定的, 参照适用民事诉讼法的规定。

人民法院审理行政协议案件, 可以参照适用民事法律规范关于民事合同的相关规定。

第二十八条 2015年5月1日后订立的行政协议发生纠纷的, 适用行政诉讼法及本规定。

2015年5月1日前订立的行政协议发生纠纷的, 适用当时的法律、行政法规及司法解释。

第二十九条 本规定自2020年1月1日起施行。最高人民法院以前发布的司法解释与本规定不一致的, 适用本规定。

§ 26 [Unwirksamkeit von Schiedsklauseln] Ist in einer Verwaltungsvereinbarung eine Schiedsklausel vereinbart, hat das Volksgericht die Unwirksamkeit der Klausel<sup>31</sup> festzustellen, außer wenn Gesetze, Verwaltungsrechtsnormen oder internationale Abkommen, die unser Land abgeschlossen hat oder denen es beigetreten ist, ein anderes bestimmen.

§ 27 [Anwendbarkeit des Verwaltungsprozessgesetzes, Anwendbarkeit des Zivilrechts] Wenn die Volksgerichte Fälle von Verwaltungsvereinbarungen behandeln, sind die Bestimmungen des Verwaltungsprozessgesetzes anzuwenden; wenn das Verwaltungsprozessgesetz keine Bestimmung enthält, werden die geltenden Bestimmungen des Zivilprozessgesetzes entsprechend berücksichtigt.

Wenn Volksgerichte Fälle von Verwaltungsvereinbarungen behandeln, können [sie] die geltenden Bestimmungen zu zivilrechtlichen Verträgen der Regelungen des Zivilrechts entsprechend berücksichtigen.<sup>32</sup>

§ 28 [Geltungsbereich, Regelung von Altfällen] Im Falle einer Streitigkeit über eine Verwaltungsvereinbarung, die nach dem 1.5.2015 abgeschlossen wurde, finden das Verwaltungsprozessgesetz und diese Bestimmung Anwendung.

Im Falle einer Streitigkeit über eine Verwaltungsvereinbarung, die vor dem 1.5.2015 abgeschlossen wurde, finden die damaligen Gesetze, Verwaltungsrechtsnormen und justiziellen Interpretationen Anwendung.

§ 29 [Inkrafttreten, Verhältnis zu anderen justiziellen Interpretationen] Diese Bestimmungen werden vom 1.1.2020 an angewandt. Stimmen justizielle Interpretationen, die vom Obersten Volksgericht zuvor erlassen worden sind, mit diesen Bestimmungen nicht überein, finden diese Bestimmungen Anwendung.

Übersetzung, Paragrafenüberschriften in eckigen Klammern und Anmerkungen: Sandra Michelle Röseler, Frankfurt am Main.<sup>33</sup>

<sup>31</sup> Zur Problematik der Unwirksamkeit von Schiedsklauseln in Verwaltungsvereinbarung als negativen Entwicklungsfaktor für PPP siehe WANG Chunye (王春业), On the Influence of Judicial Interpretation of Administrative Agreement on PPP (行政协议司法解释对PPP合作之影响分析), in: Law Science Magazine (法学杂志) 2020, Nr. 6, S. 59–68 (Fn. 14); siehe hierzu auch TAN Hong (谭红)/WANG Jingpeng (王锦鹏), On the Validity of Arbitration Clauses in Administrative Agreements (论行政协议中仲裁条款的效力问题) in: Journal of Law Application (法律适用) 2020, Nr. 14, S. 50–57.

<sup>32</sup> § 27 Abs. 2 bildet eine weitere (pauschale) Öffnungsklausel für die Anwendbarkeit des neuen ZGB.

<sup>33</sup> Die Übersetzerin ist Herrn Prof. Dr. Knut Benjamin Pfeiler, China-Referent am Max-Planck-Institut für ausländisches und internationales Privatrecht, für seine wertvollen Hinweise zu großem Dank verpflichtet.