

# Das Gesetz der Volksrepublik China über den Verwaltungszwang (Verwaltungsvollstreckungsgesetz)

Ulrich Battis<sup>1</sup>

## 1.

Das Gesetz der Volksrepublik China über den Verwaltungszwang (Verwaltungsvollstreckungsgesetz) ist am 30.06.2011 vom Ständigen Ausschuss des 11. Nationalen Volkskongresses verabschiedet und vom Präsidenten der Volksrepublik China bekannt gemacht worden. Es tritt am 01.01.2012 in Kraft.

Im Jahre 2005 hat die GTZ (jetzt GIZ), unterstützt von deutschen und italienischen Experten, zum Entwurf des Gesetzes in Peking ein Beratungsprojekt betrieben. Im Jahre 2004 hatte sich auch schon der deutsch-chinesische Rechtsstaatsdialog mit Vollstreckungsfragen befasst. Beides ist Anlass, im Folgenden das Gesetz vorzustellen und zu bewerten.

Im Vollstreckungsrecht übt der Staat sein Gewaltmonopol aus. Voraussetzung, Maßnahmen, Verfahren und Kontrolle der Zwangsvollstreckung sind deshalb ein wichtiger, wenn nicht der Lackmuestest für den realen Gehalt rechtstaatlicher Garantien.

Das 71 Paragraphen umfassende Gesetz gliedert sich in sieben Kapitel, und zwar, 1. Kapitel: Allgemeine Regeln (§§ 1-8), 2. Kapitel: Arten und Einführung von Verwaltungszwang (§§ 9-15), 3. Kapitel: Verfahren zur Durchführung von Verwaltungszwangsmaßnahmen (§§ 16-33), 4. Kapitel: Behörden des Verwaltungsvollstreckungsverfahrens (§§ 34-52), 5. Kapitel: Antrag zur Zwangsvollstreckung bei den Volksgerichten (§§ 53-60), 6. Kapitel: Gesetzliche Haftung (§§ 61-68) und 7. Kapitel: Ergänzende Regeln (§§ 69-71).

## 2.

Das erste Kapitel regelt den Zweck des Gesetzes (§ 1), die beiden Arten des Verwaltungszwangs, nämlich Verwaltungsvollstreckung (§ 2 Abs. 2) und Verwaltungsvollstreckung (§ 2 Abs. 3), den Anwendungsbereich des Gesetzes und Ausnahmen (§ 3), das Prinzip der Gesetzmäßigkeit (§ 4), den Grundsatz der Angemessenheit (§ 5), ergänzt durch § 16 Abs. 2, das Gebot der Förderung der Einsichtsfähigkeit der Betroffenen (§ 6), das Missbrauchsverbot (§ 7) und aus rechtsstaatlicher Sicht besonders wichtig, das Recht der Bürger, juristischer Personen und sonstiger Organisationen, Widerspruch und Verwaltungsklage zu erheben sowie Schadensersatz für rechtswidriges Verhalten der Verwaltungsbehörden, aber auch der Volksgerichte bei der Zwangsvollstreckung zu verlangen (§ 8). Mit diesen Rechtsschutzmöglichkeiten korreliert, dass § 1 ausdrücklich auch Rechte und Interessen der Betroffenen schützen soll. Spezifisch chinesisch erscheint die Formulierung in § 6, der zufolge die Durchführung von Verwaltungsvollstreckungsmaßnahmen Erziehung und Zwang miteinander verbinden soll. Auch das Missbrauchsverbot (§ 7) hat einen solchen Impetus, allerdings adressiert an die Mitarbeiter der Verwaltung.

Während der Beratung durch die GTZ zeigte sich, dass allein schon wegen der Größe Chinas und der großen Zahl seiner auf verschiedenen Ebenen regierten Einwohner, die Frage der abschließenden Gesetzgebungskompetenz der obersten Staatsorgane von großer praktischer Bedeutung ist. Zwangsvollstreckung ist Verfahrensrecht. Verfahrensrecht kann seine rechtsstaatliche Garantiefunktion umso besser erfüllen, je mehr es die Distanz zum Einzelfall wahrt. Dementsprechend ist eine Konkurrenz mit den materiell-rechtlichen Kompetenzen weder erforderlich noch wünschenswert.

---

<sup>1</sup> Prof. (em.) Dr. Dr. h.c. Ulrich Battis, Berlin, of Counsel Gleiss Lutz.

Inbesondere auf der lokalen Ebene, die einerseits durch besondere Sachkenntnis, andererseits durch die mit der konkreten Fallanschauung verbundene Distanzlosigkeit geprägt ist, erscheint eine Kompetenztrennung geboten: Möglichst weitgehende Autonomie bei der Setzung materiellen lokalen Rechts, aber strikte Bindung an regionale und zentrale Vorgaben für dessen zwangsweise Durchsetzung.

Aus dem gleichen Grund sollte Vollstreckungsrecht striktes und abschließendes Recht sein: Die Widersetzlichkeit des Bürgers und der Einsatz von Zwangsmitteln ist der rechtsstaatliche Notfall. Ausnahmen und Abweichungsmöglichkeiten für besondere Fälle sind im Gesetz selbst zu regeln. Diese Intentionen sind in den §§ 3 und 4 des Gesetzes verwirklicht. § 3 legt den Anwendungsbereich des Gesetzes fest und lässt nur Ausnahmen für den Katastrophenschutz und den Grenzverkehr zu.

Das Gesetzmäßigkeitsprinzip und das Verbot von Ausnahmen zieht sich durch das gesamte Gesetz (§ 10 Abs. 1, Abs. 4, § 13 Abs 1, § 16 Abs. 1, § 17, § 22, § 29, § 34, § 45, § 50) und besonders deutlich in § 11 Abs. 1, der territoriale Rechtsnormen und Verwaltungsnormen ausschließt, sowie in § 14 hinsichtlich des Verfahrens während Entwurfsarbeiten. Das Gesetzmäßigkeitsprinzip schlägt sich auch in § 2 nieder.

Die Definition der Verwaltungszwangsvollstreckung in § 2 Abs. 3 verdeutlicht ebenso wie § 34, § 50, § 55 Abs. 1 Nr. 2, dass der Vollstreckung eine Verwaltungsentscheidung im Sinne eines Grundverwaltungsaktes vorausgehen muss. Verwaltungsvollstreckung bezeichnet gemäß dem Recht, Erfüllungspflichten erzwingende Handlungen der Behörden oder Vollzugsrechte auf Antrag von Behörden (§ 2 Abs. 3).

Der Begriff und die Zielsetzung der Verwaltungszwangmaßnahmen sind weiter. Sie umfassen Handlungen durch Verwaltungsbehörden, die gemäß dem Recht durchgeführt werden, bei denen die körperliche Freiheit der Bürger vorübergehend eingeschränkt oder Vermögensgüter vorübergehend kontrolliert werden, um rechtswidrige Handlungen zu verhindern (§ 2 Abs. 2).

### 3.

Die Eingangsvorschrift des zweiten Kapitels, § 9, führt die Arten der Verwaltungszwangmaßnahmen auf, nämlich Einschränkung der körperlichen Freiheit der Bürger, Versiegelung von Stätten, Einrichtungen oder Vermögensgegenständen, Pfändung von Vermögensgegenständen, Einfrieren von Einlagen und Überweisungen sowie sonstige Verwaltungszwangmaßnahmen. § 15 Abs. 1,

2 verpflichten die Behörden, den von ihnen eingeführten Verwaltungszwang zu überwachen und ggf. entsprechend dem Grundsatz der Angemessenheit zu ändern oder aufzuheben. Gemäß § 15 Abs. 3 sind die Behörden verpflichtet, gewissenhaft die Argumente, die Bürger beim Verwaltungszwang vorbringen, zu würdigen.

Auch für die sonstigen Verwaltungszwangmaßnahmen i. S. v. § 12 Nr. 6 gilt, dass sie gemäß § 10 Abs. 1 nur durch Gesetz eingeführt werden dürfen. Allerdings lassen § 10 Abs. 2 und 3 Übergangsweise Ausnahmen durch Verwaltungsrechtsnormen und territoriale Rechtsnormen zu.

Formen der Verwaltungsvollstreckung sind gemäß § 12 Verhängen von Geldbußen oder Vollzugszinsen, Einziehen von Einlagen und Überweisungen, Versteigern oder gemäß dem Gesetz zu handhabenden Versiegelung oder Pfändung von Stätten, Einrichtungen oder Vermögensgegenständen, Ausschluss von Behinderungen, Wiederherstellung des ursprünglichen Zustands, vertretende Erfüllung und andere Arten und Weisen der Zwangsmaßnahmen.

Gemäß § 13 Abs. 2 muss nur eine gesetzlich nicht zur Verwaltungsvollstreckung ermächtigte Behörde die Zwangsvollstreckung beim Volksgericht beantragen. Der Normalfall der gesetzlichen Verwaltungszwangmaßnahmen ermächtigt also die Verwaltungsbehörde, wie dies nach deutschem Recht der Regelfall ist, der Verteilung der Vollstreckungszuständigkeit zwischen Verwaltungsbehörde und Gericht. Anders als international überwiegend üblich, bedarf es also nicht stets der Mitwirkung eines Gerichts. Die deutsche Beratung dürfte insoweit Einfluss gehabt haben.

### 4.

Die das dritte Kapitel einleitenden §§ 16, 17 betonen erneut den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit bei der Durchführung der Verwaltungszwangmaßnahmen. Die Befugnis für Verwaltungszwangmaßnahmen darf nicht übertragen werden (§ 17 Abs. 1). Nur das zuständige Verwaltungsvollstreckungspersonal darf tätig werden (§ 17 Abs. 3). § 18 regelt, tief gestaffelt in Nr. 1 bis 10, das Verfahren der Verwaltungszwangmaßnahmen, von der Genehmigung, dem Mehraugenprinzip, der Ausweispflicht, der Pflicht zur Benachrichtigung und Rechtsbelehrung, der Anhörungspflicht, der Ausfertigung, bis zu den Niederschriften, die von den Beteiligten oder Zeugen zu unterschreiben und von den Bediensteten zu siegeln sind.

Zur dringenden an Ort und Stelle erforderlichen außerordentlichen Verwaltungszwangmaßnahme schreibt § 19 eine Berichtspflicht und

Genehmigungspflicht binnen 24 Stunden vor. Weitere Berichtspflichten an die Behörde und Mitteilungspflichten an Familienangehörige sind für freiheitsberaubende Maßnahmen vorgeschrieben. Fälle aus der jüngsten Vergangenheit belegen, dass diese Vorschrift eine Änderung gegenwärtiger Praxis einfordert. Typisch für das Gesetz ist, dass zum wiederholten Male vorgeschrieben wird, dass bei Zweckerreichung oder Wegfall der Voraussetzungen, die Verwaltungszwangsmaßnahmen sofort aufgehoben werden müssen. § 21 regelt die Überweisung an die Justizbehörden, wenn der Verdacht einer Straftat entsteht.

Der zweite Abschnitt des dritten Kapitels regelt detailliert entsprechend dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit, Versiegelung und Verpfändung (§ 22), und zwar hinsichtlich Reichweite (§ 23), Verfahren (§ 24), Dauer, Überprüfung und Kostentragung (§ 25), Verwahrung einschließlich Kosten, Schadenshaftung und Beauftragung Dritter (§ 26), Beschlagnahme und Vernichtung illegaler Vermögensgüter (§ 27) und Aufhebung von Versiegelungs- und Pfändungsbeschlüssen sowie Entschädigung der Betroffenen (§ 28).

Der dritte Absatz des dritten Kapitels gestaltet den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit für das Einfrieren von Einlagen und Überweisungen aus (§ 29), und zwar hinsichtlich Verfahren, der Pflicht zur Mithilfe der Banken vor (§ 30) und nach (§ 31) dem Einfrieren, Formerfordernissen einschließlich Fristen (§§ 31 und 32), ausführlicher Begründung und Rechtsbehelfsbelehrung (§ 31), Genehmigung und Begründung der Verlängerung (§ 32 Abs. 2). Zu den Aufhebungsgründen (§ 33) zählt auch der Ablauf der Dauer mit der Folge, dass das Kreditorgan (!) das Einfrieren aufheben muss (§ 33 Abs. 3).

## 5.

Ebenfalls in drei detaillierten Abschnitten regelt das vierte Kapitel das Verwaltungszwangsvollstreckungsverfahren. Gemäß dem Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Vollstreckung (§ 34) regeln die allgemeinen Bestimmungen Verfahren und Form hinsichtlich Inhalt und Form der Mahnung einschließlich des Hinweises auf das Recht der Beteiligten, sich zu verteidigen (§ 35), der Anhörung der Beteiligten (§ 36), des förmlichen Zwangsvollstreckungsbeschlusses, der Gründe und Grundlagen der Zwangsvollstreckung, der Form und des Zeitpunkts der Zwangsvollstreckung sowie der Rechtsbehelfsbelehrung (§ 37 Abs. 1, Abs. 2). § 37 Abs. 3 erlaubt die sofortige Zwangsvollstreckung, wenn es während der Mahnfrist Anzeichen verlagertes oder verborgener Vermögensgegenstände gibt. § 38 regelt die Zustellung als dritte Stufe der Zwangsvollstreckung, § 39 Hemmung und Wiederauf-

nahme und § 40 die Beendigung der Vollstreckung. Ein Hemmungsgrund ist z.B. ein Anspruch eines Dritten auf den Gegenstand der Vollstreckung (§ 39 Abs. 1 Nr. 2). Wird während der Vollstreckung oder nach ihrem Abschluss der Grundverwaltungsakt aufgehoben oder wird fehlerhaft vollstreckt, so gewährt § 41 Wiederherstellungs- und Schadensersatzansprüche. § 42 erlaubt während der Vollstreckung Vollstreckungsvereinbarungen zur Ratenzahlung und bei Abhilfe durch die Beteiligten Änderung von Geldbußen und Verzugszinsen. Praktisch wichtig ist die Regelung zu den von der Vollstreckung ausgenommenen Zeiten und zu unverhältnismäßigen Maßnahmen wie der Unterbrechung der Strom-, Gas-, Wasser- und Wärmeversorgung (§ 43). Angesichts der auch in Deutschland nicht immer rücksichtsvollen Vorbereitung von Baumaßnahmen ist es erklärlich, dass angesichts der exorbitanten Bautätigkeit in China eine besondere Vorschrift zum Zwangsabriss (§ 44) unter die allgemeinen Verfahrensvorschriften aufgenommen worden ist. Gemäß § 44 Satz 2 haben Widerspruch und Verwaltungsklage aufschiebende Wirkung.

Der zweite Abschnitt des vierten Kapitels regelt die Vollstreckung von Geldleistungspflichten deutlich einfacher als nach deutschem Recht. Die gesetzlich dazu ermächtigte Behörde wird selbst tätig, nur Verwaltungsbehörden, die diese Befugnis nicht haben, müssen beim Volksgericht die Zwangsvollstreckung beantragen (§ 46 Abs. 3 Satz 1). Die Verwaltungsbehörden dürfen auch Geldbußen und Verzugszinsen verhängen (§ 45), aber nicht so hoch, dass sie die Geldleistungspflicht übersteigen (§ 45 Abs. 2). § 46 Abs. 1 regelt Fristen und Mahnung sowie Zwangsvollstreckungsbeschluss. § 46 Abs. 2 verweist auf die Verfahren zur Versiegelung, Pfändung und zum Einfrieren. § 47 regelt das Einziehen von Einlagen und die Überweisung durch Finanzorgane nach Beschluss allein der gesetzlich zuständigen Verwaltungsbehörde. § 48 verweist auf das Versteigerungsverfahren. Vielsagend für die bisherige Praxis ist das Gebot den gesamten Ertrag an die Staatskasse abzuführen ohne Einbehalt durch Verwaltungsbehörde oder Einzelpersonen (§ 49).

Die §§ 50 bis 52 regeln die Ersatzvornahme. Als Auslöser nennt § 50 u. a. auch Umweltverschmutzungen und die drohende Störung natürlicher Ressourcen. Die ausführliche Verfahrensvorschrift des § 52 bestimmt in Abs. 1 Nr. 3 u. a., dass während der Ersatzvornahme die Vollstreckungsbehörde Personal zur Beaufsichtigung vor Ort abstellen muss. § 51 Abs. 2 verpflichtet die Betroffenen zur Übernahme der Kosten. § 52 regelt gesondert die sofortige Ersatzvornahme, orientiert am Grundsatz

der Erforderlichkeit und ergänzt um eine nachträgliche Mitteilungspflicht an die Betroffenen.

## 6.

Das fünfte Kapitel regelt die Zwangsvollstreckung durch die Volksgerichte. Dieses besondere Verfahren wird durch die Verwaltungsbehörden beantragt, die keine gesetzliche Vollstreckungsbefugnis haben. Es setzt voraus, dass der Betroffene nicht selbst Verwaltungswiderspruch und Verwaltungsklage erhoben hat (§ 53 Abs. 2). Vor dem Antrag beim Volksgericht müssen die Verwaltungsbehörden die Beteiligten unterrichten (§ 54). § 55 regelt detailliert die Antragsunterlagen einschließlich der Tatsachen, Gründe und Grundlagen des Grundverwaltungsaktes. Verweigert das Volksgericht die (befristete) Annahme des Antrages, kann die Verwaltungsbehörde das nächst höhere Volksgericht anrufen (§ 56). Das Volksgericht entscheidet grundsätzlich im befristeten schriftlichen Verfahren (§ 57). Ist das Volksgericht nicht von der Rechtmäßigkeit überzeugt, kann es Vollstreckungsschuldner und Verwaltungsbehörde anhören (§ 58 Abs. 1). Gegen eine ablehnende Entscheidung des Volksgerichts kann die Verwaltungsbehörde wiederum das nächst höhere Volksgericht anrufen. § 59 regelt die sofortige Vollstreckung, über die das Volksgericht nach Antrag der Verwaltungsbehörde innerhalb von 5 Tagen entscheiden muss. Die Gebühren der Vollstreckung durch das Volksgericht trägt der Vollstreckungsschuldner (§ 60 Abs. 1). Ebenso wie in § 49 Satz 2 enthält § 60 Abs. 4 ein Verbot des eigennützigen Einbehalts des Erlöses.

## 7.

Das sechste Kapitel regelt nicht nur die in der Überschrift angeführte gesetzliche Haftung. Auf diese verweist recht lapidar § 68 Abs. 1, ebenso wie § 68 Abs. 2 auf das Strafrecht. Gegenüber der allgemeinen Regel des § 8 Abs. 2 Hs. 3 und den speziellen §§ 28 Abs. 2 Satz 2, 41 Hs. 2 bringt § 68 Abs. 1 keinen Mehrwert.

Alle anderen Vorschriften des sechsten Kapitels formulieren anschaulich Tatbestände, an die Disziplinarstrafen anknüpfen, und zwar in § 61 hinsichtlich rechtswidriger Verwaltungszwangsmaßnahmen, in § 62 hinsichtlich rechtswidriger Versiegelungen, Pfändungen und rechtswidrigen Einfrierens, in § 63 hinsichtlich der Veruntreuung gepfändeter Gelder oder Gegenstände, in § 64 hinsichtlich des fremdnützigen Missbrauchs von Amtsbefugnissen, z. B. um Einheiten Vorteile zu verschaffen, in § 65 hinsichtlich des Fehlverhaltens von Bediensteten beim Einfrieren und Einziehen, in § 66 hinsichtlich der Veruntreuung durch Banken

und in Abs. 2 gesondert hinsichtlich der Anstiftung dazu durch Verwaltungsbehörde oder Volksgericht sowie in § 67 hinsichtlich sonstiger rechtswidriger Handlungen von Volksgerichten und ihren Mitarbeitern. Die angeführten Tatbestände wie Unterbrechung der Wasser-, Strom-, Wärme- und Gasversorgung (§ 61 Nr. 5) oder die Veruntreuung der Erlöse (§ 63 Abs. 1, § 66) durch Verwaltungsbehörde und Volksgericht und Banken verdeutlichen, welche Missstände zumindest vor Inkrafttreten des Gesetzes auftreten konnten.

Bis auf § 67 – rechtswidrige Handlungen durch Volksgerichte und ihre Mitarbeiter – ordnen alle Vorschriften, die Disziplinarstrafen auslösen, zugleich die Korrektur des Fehlverhaltens durch die übergeordnete Verwaltungsbehörde an und zwar § 61 – rechtswidrige Verwaltungszwangsmaßnahmen –, § 62 – rechtswidrige Versiegelung, Pfändung sowie rechtswidriges Einfrieren – § 63 Abs. 1 – Herausgabe versiegelter und gepfändeter Gegenstände oder Gelder – und § 65 sowie § 66 – Fehlverhalten von Banken.

## 8.

Das siebte Kapitel enthält drei ergänzende Vorschriften. Die zehntägige Regelfrist des Gesetzes schließt nicht die gesetzlichen Feiertage ein (§ 69). Organisationen, die innerhalb der gesetzlich bestimmten Ermächtigung Funktionen der Verwaltung öffentlicher Angelegenheiten besitzen und im eigenen Namen Verwaltungszwang wahrnehmen, sind an die Bestimmungen des Gesetzes über Verwaltungsbehörden gebunden (§ 70). § 71 bestimmt das Datum des Inkrafttretens des Gesetzes: 1. Januar 2012.

## 9.

Angesichts der unübersichtlichen Vielfalt deutscher Verwaltungsvollstreckungsgesetze von Bund und Ländern z. B. hinsichtlich der unterschiedlichen Verfahren der Vollstreckung wegen Geldforderungen, ist das chinesische Zwangsvollstreckungsgesetz erstaunlich schlank formuliert, trotz einiger, den bestehenden Missständen geschuldeten narrativen Formulierungen. Uneingeschränkt zu begrüßen sind die durchgängige Betonung des Gesetzmäßigkeits- und des Angemessenheitsprinzips sowie die Rechtsschutzmöglichkeiten, deren Ausgestaltung sich allerdings nicht nach dem Verwaltungsvollstreckungsgesetz richtet. Die Bedeutung einiger unbestimmter Rechtsbegriffe und Abweichungsvorschriften (§ 9 Nr. 5, § 10 Abs. 3, § 11 Abs. 2 Satz 2, § 12 Nr. 6, § 16 Abs. 2, § 39 Abs. 1 Nr. 4, § 40 Nr. 5) kann erst nach einem Praxistest abschließend beurteilt werden.

Im internationalen Vergleich herausragend und noch weitergehend als in Deutschland ist die Konzentration der Vollstreckung bei den kraft Gesetzes dazu ermächtigten Verwaltungsbehörden. Die Aussage Otto Mayers, „die polizeiliche Zwangsvollstreckung sei der zivilprozessualen nachgebildet“<sup>2</sup> gilt in dieser Pauschalität für die deutsche Rechtslage nicht. Einiges spricht für die These Malmendiers<sup>3</sup>, dass die ersten geschriebenen Regelungen des Verwaltungszwangs weitgehend durch althergebrachte Zwangsmittel des Ancien Regimes geprägt waren. Ob die Vollstreckungszuständigkeit bei einer Behörde oder bei einem Gericht liegt, wird meines Erachtens eher überschätzt. Im Wesentlichen geht es nur um zwei verfahrensrechtliche Fragen, nämlich bedarf es eines gerichtlichen Vollstreckungstitels und sind Anordnungs- und Vollstreckungskompetenz zwischen Gericht und Verwaltungsbehörde zu teilen? Beim Kern der Vollstreckung, der Zwangsanweisung, stellt sich die Frage überhaupt nicht. „Judiciary...has no influence over the sword or the purse.“<sup>4</sup> Soweit ersichtlich liegt die Vollstreckung nirgendwo tatsächlich in der Hand des Richters, ist Vollstreckung überall Kernkompetenz der Exekutive. Der chinesische Gesetzgeber hat dies verdeutlicht, ohne den gerichtlichen Rechtsschutz zu vernachlässigen.

---

<sup>2</sup> Otto Mayer, Deutsches Verwaltungsrecht I, 3. Aufl., 1924, S. 281.

<sup>3</sup> Verwaltungsarchiv 2003, 41.

<sup>4</sup> Hamilton, The Federalist, 1787/88, Nr. 78.