

ANALYSEN UND BERICHTE

Zur Entstehung eines Verwaltungsrechts in der Volksrepublik China¹

Von *Ingwer Ebsen*

1. Die Tendenz zur Verrechtlichung der chinesischen Administration und ihrer Außenbeziehungen

Es bedarf der Rechtfertigung, bezogen auf ein Land von der "Entstehung eines Verwaltungsrechts" zu sprechen, dessen wesentliche politische Strukturen traditionell eine durchorganisierte und komplexe Verwaltung aufgewiesen haben.² Selbstverständlich hat es bereits im nach 1949 aufgebauten und mit der Verfassung von 1954³ strukturierten System der Volksrepublik China insofern eine Unmenge an "Verwaltungsrecht" gegeben, als die bürokratische Lenkung von Wirtschaft und Bevölkerung durch generelle, staatlicherseits gesetzte Normen stattfand. Seit einiger Zeit gibt es aber etwas für China Neues, nämlich eine Verrechtlichung sowohl der Staatsorganisation als auch der Beziehungen von Staat und privatem Sektor. Als Zäsur kann vereinfachend das Ende der Kulturrevolution und die

¹ Herbert-Krüger-Gedächtnisvorlesung auf der 24. Tagung des Arbeitskreises Überseeische Verfassungsvergleichung vom 25 – 27. Juni 1999 in Frankfurt/Main.

Der Beitrag beruht u.a. auf Informationen, die der Verfasser 1998 in mehreren rechtsvergleichenen Seminaren zum deutschen und chinesischen Verwaltungsrecht gewonnen hat, welche gemeinsam von der Gesellschaft für Technische Zusammenarbeit (GTZ) und der Nationalen Verwaltungshochschule, Peking, veranstaltet worden waren. Ergänzt wurden dieselben durch sehr intensive Diskussionen während eines Forschungs- und Lehraufenthalts im März 1999 an der Südzentralen Universität für Politische Wissenschaft und Recht in Wuhan. Herrn Professor Fang Si-rong von der dortigen Universität habe ich zu danken für geduldiges Erläutern der rechtlichen Hintergründe für manche verwaltungsprozessuale Einzelheit.

² Zu den Verhältnissen seit Gründung der Volksrepublik China (VRC) siehe *Edgar Tomson / Jyun-hsyong Su*, Regierung und Verwaltung der Volksrepublik China, Köln 1972, insbes. S. 114 ff.; 156 ff.; 281 ff.

³ Textabdruck der amtlichen deutschen Übersetzung der Verfassung vom 20.9.1954 bei *Tomson / Su* (Fn. 2), S. 375 ff.

Umorientierung der chinesischen Politik und Wirtschaft durch Deng Xiaoping gewählt werden.⁴

Diese Umorientierung brachte auch für die Administration und das Verhältnis von Staat und sich entwickelndem privaten Sektor eine allmähliche Umsteuerung, die sich als Verbindung von zwei Grundentscheidungen ausdrücken läßt. Die eine ist die Option für das Recht als vorrangiges Medium staatlicher Steuerung. Zwar enthielt auch bereits Art. 18 der Verfassung von 1954 die Pflicht aller in den staatlichen Organen beschäftigten Funktionäre, die Verfassung und das Gesetz zu achten. Jedoch war allgemein klar, daß dies nur nach Maßgabe der Entscheidungen der Organe der Partei auf den jeweiligen Ebenen galt, deren führende Rolle allerdings im Text der Verfassung nur in der Präambel angesprochen war und ist. Auch war die Funktion des Rechts als Steuerungsmedium dadurch relativiert, daß (mit der Kulturrevolution als Höhepunkt dieses Konzepts) zum einen – man könnte sagen "von unten" – die Gesellschaft und der Staat durch Massenkampagnen auf Linie gebracht wurden und zum anderen – "von oben" – die Orientierung und Loyalität der "Kader" durch die entscheidende Rolle der Partei bei Rekrutierung, Ausbildung und Einsatz der Funktionäre in Staat und Wirtschaft gesichert wurden.⁵ Man könnte sagen, daß insofern im Verhältnis zur Steuerung durch Massenorganisationen, Massenkampagnen und persönliche Loyalität des Herrschaftspersonals die Steuerung durch Recht nur sekundären und instrumentellen Charakter hatte. Demgegenüber dürfte – mit einer gewissen Vorsicht und dem Hinweis, daß es sich um eine längerfristige Entwicklung handelt – das entsprechende Gebot in Art. 5 der Verfassung der Volksrepublik China (VRC)⁶ schon in seinem Wortlaut die Veränderung ausdrücken. Die Vorschrift lautet:

⁴ Zu dessen Grundsatzrede vom 18.8.1980 über die Reform der Führungssysteme in Partei und Staat siehe *Robert Heuser*, Die Bemühungen um Verwaltungsrecht und Verwaltungsrechtswissenschaft in der Volksrepublik China, DÖV 1988, S. 17.

⁵ Zu Reformen in Richtung auf eine stärkere Verselbständigung von Rekrutierung, Weiterbildung und Einsatz des Administrativpersonals siehe *John P. Burns*, Chinese Civil Service Reform: the 13th Party Congress Proposals, *The China Quarterly* 1989, S. 739 ff.; *T.C. Lam / Hon S. Chan*, Designing China's Civil Service System: General Principles and Realities, in: *International Journal of Public Administration* 18 (1995), S. 1297 – 1332.

⁶ Text der 1983 vollständig revidierten Verfassung in der erneut geänderten Fassung von 1993; *Laws of the People's Republic of China 1993*, herausgegeben vom Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses, Foreign Language Press, Beijing 1995. Die Änderungen durch den Nationalen Volkskongreß im März 1999 sind noch nicht berücksichtigt. Sie betreffen den Gegenstand insofern, als u.a. ein Text aufgenommen wurde, welcher vom Amt für Öffentlichkeitsarbeit folgendermaßen zitiert wurde: "The People's Republic of China exercises the rule of law, building a socialist country governed according to law." (<http://www.prc50.com>). Soweit nichts anderes gesagt ist, sind alle Gesetzeszitate eigene Übersetzungen der genannten amtlichen englischsprachigen Ausgabe.

"Art. 5

Der Staat wahrt die Einheitlichkeit und die Unverbrüchlichkeit des sozialistischen Rechtssystems.

Keine Gesetze oder Administrativvorschriften oder lokale Vorschriften dürfen der Verfassung widersprechen.

Alle Staatsorgane, die Streitkräfte, alle politischen Parteien und öffentlichen Organisationen und alle Unternehmen und Einrichtungen sind an die Verfassung und das Gesetz gebunden. Alle Handlungen, welche die Verfassung und das Gesetz verletzen, sind zu ermitteln.

Keine Organisation und kein Individuum hat das Privileg, über der Verfassung oder dem Gesetz zu stehen."

Hier dürfte die explizite Einbeziehung "politischer Parteien" und die Verneinung des "Privilegs", über dem gesetzten Recht zu stehen, nur als Betonung der Abkehr von dem zuvor praktizierten System verstanden werden können.

Die andere Grundentscheidung, welche eine Verrechtlichung der "Außenverhältnisse" des Staates geradezu notwendig machte, ist die – zumindest weitgehende – Trennung eines auch immer mehr die Ökonomie umfassenden privaten Sektors vom politisch-administrativen System. Diese Entwicklungen sind zwar – im Hinblick auf die recht kurze Zeitspanne seit der Umorientierung – schon bemerkenswert weit gediehen, aber bei weitem noch nicht abgeschlossen. Dazu nur der Hinweis auf den staatseigenen Sektor der Wirtschaft und auf die Rolle der Kommunistischen Partei Chinas (KPC) im politisch-administrativen System. Dennoch kann im Ansatz von einem Prozeß der Ausdifferenzierung von Staat und Gesellschaft gesprochen werden, dessen Motor sicherlich die Ökonomie ist.

Die Option für das Recht als Medium staatlicher Steuerung führt dazu, daß – dringlicher als zuvor – zentrale rechtliche Regelungen nötig werden für:

- die Errichtung und Organisation von Behörden,
- die Begründung und Abgrenzung von Verwaltungskompetenzen,
- die Gestaltung der Verwaltungsverfahren und
- die Beziehung zwischen dem Staat und den Rechtssubjekten des privaten bzw. quasi-privaten Sektors.

Das sind die typischen Felder von Verwaltungsrecht: das Verwaltungsorganisationsrecht, das materielle Verwaltungsrecht und das Verwaltungsverfahrenrecht. In all diesen Feldern hat die VRC seit 1980 erhebliche Mengen an Recht produziert, die selbst dann bemerkenswert sind, wenn man sich auf die beiden Hauptinstrumente zentraler Rechtsetzung konzentriert, nämlich die Gesetze des Nationalen Volkskongresses (NVK) oder seines ihn außerhalb der Sitzungsperioden vertretenden Ständigen Ausschusses und die praktisch gesetzesgleichen Verordnungen des Staatsrates als der zentralen Regierung.

Noch eine weitere Option ergibt sich fast notwendig aus den skizzierten Grundentscheidungen für die Verrechtlichung des Verhältnisses von Staat und Gesellschaft, nämlich diejenige für das subjektive öffentliche Recht und damit verbunden diejenige für gerichtlichen Rechtsschutz im Verhältnis zwischen den privaten Rechtssubjekten und der staatlichen Administration. Und auch auf diesem Gebiet hat es eine beachtliche Entwicklung gegeben, die von zunächst eher punktuellen Rechtsschutzmöglichkeiten im Rahmen des Zivilprozeßgesetzes zu einem immer noch enumerativen, aber doch weitgehenden Verwaltungsrechtsschutz mit eigenständigem Verwaltungsprozeßrecht geführt hat.

Die folgenden Darlegungen werden sich auf drei Gegenstände konzentrieren, nämlich die Verwaltungsorganisation, den verwaltungsrechtlichen Normenbestand und die Rechtskontrolle des administrativen Handelns. Letztes ist insofern von besonderem Interesse, als hier die Ansätze für die Entwicklung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts liegen. Die einzelnen Zweige des Besonderen Verwaltungsrechts tauchen dabei nur im Überblick über wichtige neuere Gesetze auf.

2. Die Grundzüge der Verwaltungsorganisation

Die Verwaltungsorganisation ist in den Grundzügen vorgezeichnet in der Verfassung und im Detail ausgeführt in einer Reihe von Organisationsgesetzen. Hervorgehoben seien die folgenden Gesetze in den Fassungen, die sie ab dem Beginn der neuen Entwicklung erhalten haben:

- Organisationsgesetz für die regionalen und lokalen Volkskongresse und Volksregierungen (1979)⁷
- Organisationsgesetz für die Volksgerichte (1979)⁸
- Organisationsgesetz für die Volksstaatsanwaltschaften (1979)⁹
- Organisationsgesetz für den nationalen Volkskongreß (1982)¹⁰
- Organisationsgesetz für den Staatsrat (1982)¹¹
- Gesetz über regionale nationale Autonomie (1984)¹²
- Dorfkomiteegesetz (vorläufig) (1987)¹³
- Organisationsgesetz für die städtischen Wohnbezirkskomitees (1989)¹⁴

⁷ Laws of the People's Republic of China 1979 – 1982, S. 50.

⁸ Laws of the People's Republic of China 1979 – 1982, S. 71.

⁹ Laws of the People's Republic of China 1979 – 1982, S. 80.

¹⁰ Laws of the People's Republic of China 1979 – 1982, S. 334.

¹¹ Laws of the People's Republic of China 1979 – 1982, S. 343.

¹² Laws of the People's Republic of China 1983 – 1986, S. 87.

¹³ Laws of the People's Republic of China 1987 – 1989, S. 61.

Die gesamte Organisationsstruktur ist gekennzeichnet durch ein nicht aufgelöstes Nebeneinander von zwei Organisationsprinzipien. Einerseits entdecken wir einen Stufenbau der Verwaltung, der in gewisser Hinsicht an unsere föderale Verwaltungsorganisation unter Einbeziehung der kommunalen Selbstverwaltung erinnert. Es gibt eine im Prinzip fünfstufige Aufbauorganisation¹⁵, nämlich

- den Zentralstaat,
- die Provinzen, autonomen Regionen und zentralstaatsunmittelbaren Großstädte,
- die Präfekturen und provinzunmittelbaren Städte,
- die Landkreise und Bezirke der provinzunmittelbaren Städte,
- die Kleingemeinden und Stadtteile.

Auf den vier oberen Ebenen gibt es eine im Prinzip einheitliche Grundstruktur. Das jeweils höchste Organ ist der Volkskongreß mit einem Ständigen Ausschuß als seinem alltäglichen Entscheidungsorgan. Vom ihm berufen und ihm verantwortlich ist eine allgemeine Verwaltungsspitze, die jeweilige "Volksregierung". Sie leitet die eigentliche professionelle Verwaltung mit entsprechend ausdifferenzierten Zweigen von der Kreisebene aufwärts. Auf dieser Ebene wählen die Volkskongresse auch die jeweiligen Gerichtspräsidenten und obersten Staatsanwälte und einige weitere Spitzenbeamte. Insoweit haben wir ein gestuftes System von Selbstverwaltung. Auf der Provinzebene können die Volkskongresse und Volksregierungen auch Rechtsvorschriften erlassen.

Andererseits ist der gesamte Staatsapparat hierarchisch organisiert, so daß es durchgängig Weisungsstränge von der Zentralregierung über die Provinzregierungen nach unten gibt. Hierzu sagt die Verfassung, daß alle Staatsorgane dem Prinzip des demokratischen Zentralismus verpflichtet seien. Für bestimmte Funktionen, z.B. die Rechnungsprüfungs- und die Aufsichtsbehörden ist darüber hinaus die Zustimmung der höheren Ebene zur Ernennung der Behördenleitungen auf der unteren Ebene erforderlich.

Insgesamt besteht eine nicht aufgelöste Spannung zwischen den von Rechts wegen vorgesehenen Hierarchiesträngen und den durch die lokalen Rekrutierungs- und Beförderungsmechanismen geschaffenen Loyalitäten. Die hieraus erwachsenden Schwierigkeiten in der Durchsetzung zentraler Vorgaben gegen lokale Interessen und Strukturen dürften einen ganz starken Impuls zur Verrechtlichung der Verwaltungstätigkeit und zur Schaffung von Rechtsdurchsetzungsinstrumentarien darstellen, von denen der gerichtliche Rechtsschutz nur einer ist.

14 Laws of the People's Republic of China 1987 – 1989, S. 327.

15 Dazu in knapper Darstellung *Qingkui, Xie*, Der Aufbau und die Funktionen des regionalen Verwaltungssystems in China, in: *Siedentopf, Heinrich*, Öffnung und Kooperation, Baden-Baden 1997, S. 47 – 52.

Neben dem gerichtlichen Rechtsschutz existieren als vorrangig im öffentlichen Interesse bestehende, aber auch zur Abarbeitung von Beschwerden aus der Bevölkerung verpflichtete Kontrollinstitutionen – jeweils in der genannten Verwaltungsgliederung von der Kreisebene aufwärts:

- die Staatsanwaltschaften, die nicht nur zur Steuerung der Polizei bei der Strafverfolgung, sondern auch zur Rechtskontrolle von Verwaltung und Justiz zuständig sind,
- Verwaltungsaufsichtsbehörden, bei welchen die Rechtsaufsicht über die je unteren Verwaltungsebenen liegt,
- Rechnungsprüfungsbehörden, welche zur Rechts- und Wirtschaftlichkeitskontrolle der Ausgaben und Einnahmen zuständig sind.

Die Grundstrukturen der Behördenorganisation sind mit Vereinfachungen in einem Schaubild auf S. 440 dargestellt.

Das Bild ist selbstverständlich unvollständig ohne Berücksichtigung der Rolle der KPC. Die Partei kommt ausdrücklich weder in normativ regelnden Bestimmungen der Verfassung¹⁶ noch im sonstigen zentralen Organisationsrecht vor, ist aber selbstverständlich auf allen Ebenen eine wesentliche Steuerungskraft, dies aber informal.¹⁷

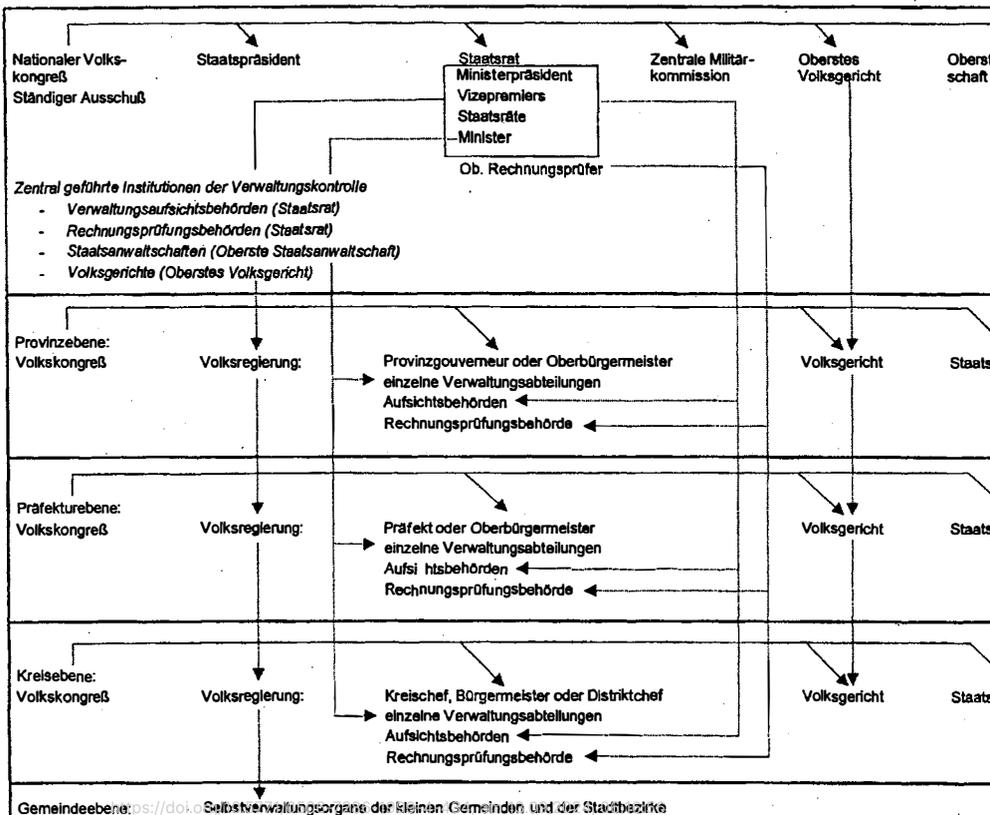
Exemplarisch sei der Justizsektor genannt. Von Rechts wegen sind die Gerichte unabhängig und nur dem Gesetz verpflichtet. Die Gerichtspräsidenten werden vom jeweiligen Volkskongreß gewählt, die den jeweiligen Spruchkörpern vorsitzenden Richter auf seinen Vorschlag ebenfalls. Wesentliche Entscheidungen, gegebenenfalls auch über die Rechtsprechung, trifft ein aus Richtern bestehendes, vom Ständigen Ausschuß des Volkskongresses auf der jeweiligen Ebene berufenes Justizkomitee unter Vorsitz des Präsidenten. Für dieses gilt wie im gesamten Staatsapparat das Prinzip des demokratischen Zentralismus.¹⁸ Faktisch wird das Gericht darum auch hinsichtlich der Rechtsprechung wie eine Behörde vom Präsidenten geführt. Auf der Ebene jedes Gerichts gibt es auch ein Justizkomitee der KPC, welchem der Gerichtspräsident faktisch notwendig angehört und welches mit anderen Institutionen der KPC – ebenfalls nach dem Prinzip des demokratischen Zentralismus – verknüpft ist. Es bedarf keiner großen Phantasie, um sich auszumalen, wie gerade in einem Feld wie dem Rechtsschutz in Verwaltungssachen die oben angesprochene "Spannungslage" zwischen dem Gesetz als Medium zentraler Steuerung und den Interessen lokaler

¹⁶ Lediglich in der Präambel ist mehrfach – auch mit Bezug auf die künftige Entwicklung – von der Führung durch die KPC die Rede.

¹⁷ Zur Rolle der KPC bei der Rekrutierung der Mitglieder der Volkskongresse siehe *Chih-Yu Shih*, *The institutionalization of China's People's Congress system: The views of people's deputies*, *International Politics* 33 (1996), S. 145 ff.

¹⁸ Einzelheiten in Art. 11 des Organisationsgesetzes für die Volksgerichte der VRC in der Fassung vom September 1983.

Grundzüge der chinesischen Behördenorganisation



Administrationen und der in ihnen mächtigen Personen sich als ganz konkreter "Druck" auch auf die Richter auswirken kann.¹⁹ Dieses System dürfte in allen wesentlichen Bereichen staatlicher Verwaltung ebenso funktionieren.

Immerhin stellt das so skizzierte System eine Abweichung vom bis in die 80er Jahre faktisch gültigen System einheitlicher Kaderführung durch die Parteiorganisation dar. Die Verrechtlichung auch der Verwaltungsorganisation kann geradezu als ein Mittel dafür angesehen werden, eine von der KPC relativ verselbständigte, eigenen Rekrutierungs-, Karriere- und Entscheidungsmustern verpflichtete Staatsbürokratie zu schaffen.²⁰

Schließlich bedarf noch die partielle und relative Verselbständigung des ökonomischen Sektors einiger Erläuterungen. Denn auch sie ist ein wesentlicher Motor der Entwicklung eines Verwaltungsrechts im eingangs genannten Sinne. Vereinfachend können wir drei Bereiche unterscheiden, nämlich die staatseigenen Betriebe, welche den weitaus größten Teilsektor der Wirtschaft darstellen, den sich entwickelnden Sektor echt privater kleinerer Unternehmen und die Joint Ventures mit ausländischen Investoren.

Während die echt privaten Unternehmen und auch die Joint Ventures problemlos einen dem Staat gegenüberstehenden privatautonen Bereich darstellen, dessen Beziehungen zum Staat durch verwaltungsrechtliche Instrumente bestimmt werden wie etwa Genehmigungserfordernisse, Kontrollbefugnisse und Sanktionen bei Rechtsverstößen, bedarf der Bereich der staatseigenen Betriebe der Erläuterung. Vor der Einführung dessen, was offiziell "sozialistische Marktwirtschaft" heißt, wurden die Betriebe weitgehend wie die Staatsbürokratie geführt. Demgegenüber hat man nun Organisationsformen geschaffen, die im Prinzip zur Trennung der Eigentümer- und Unternehmerstellung von den staatlichen Hoheitsfunktionen führen.²¹ Dies ist allerdings erst im Entwicklungsstadium. Auch haben bestimmte Administrationen, insbesondere die Armee, noch direkt geführte und auch faktisch privilegierte Unternehmen. Dennoch gibt es Indizien, die auf eine tendenzielle Loslösung der staatseigenen Wirtschaft vom hoheitlichen Staat hindeuten. So sind es z.B. gerade die staatseigenen Betriebe, die nach einer Auswertung veröffentlichter Gerichtsfälle aus der ersten Hälfte der 90er Jahre neben den echten Privatunternehmen den größten Teil der Kläger in verwaltungsrechtlichen Prozessen stellten.²²

¹⁹ Zur Verschränkung gerade der lokalen Justiz mit der Partei der jeweiligen Ebene und örtlichen Interessen siehe auch *Jerome A. Cohen*, *Reforming China's Civil Procedure: Judging the Courts*, *The American Journal of Comparative Law* 45 (1997), S. 793 ff. (797 ff.).

²⁰ Vgl. auch oben Fn. 5.

²¹ Dazu *Ji, You*, *China's administrative reform: constructing a new model for a market economy*, in: *Issues & studies*; 34 (1998), S. 69 – 103.

²² Vgl. *Pei Minxin*, *Citizens v. Mandarins: Administrative Litigation in China*, in: *The China Quarterly* (1997), S. 832 ff. (848 f.).

3. Schwerpunkte der Gesetzgebung im Verwaltungsrecht

Mit einem gewissen Stolz wurde auf einer Tagung zur Entwicklung des Verwaltungsrechts berichtet, wie die Rechtsetzungsmaschinerie zunehmend auf Touren komme. Bis Ende 1988 habe es einschließlich Gesetzesänderungen ca. 90 Gesetze des NVK oder seines Ständigen Ausschusses gegeben sowie 500 nationale und 1000 regional geltende Verordnungen des Staatsrates. Bis Ende 1997 seien es schon 300 Gesetze und Verordnungen des NVK und des Ständigen Ausschusses sowie 750 nationale und 5.300 regional geltende Verordnungen des Staatsrates gewesen.²³ Hinsichtlich des nationalen Rechts nehmen die formellen Gesetze (zumeist erlassen vom Ständigen Ausschuss) also einen zunehmend größeren Raum ein.

Welche Felder des Verwaltungsrechts werden erfaßt? Hierzu sollen einige nach subjektiver Einschätzung als exemplarisch und wichtig eingeschätzte Gesetze genannt werden, nur um zu verdeutlichen, in welchen Feldern des besonderen Verwaltungsrechts in jüngerer Zeit Rechtsreformen stattgefunden haben. Ausgelassen wurden dabei insbesondere die Bereiche der Wirtschaftsaufsicht einschließlich der Regelungen über Joint Ventures und das Bankwesen, das Steuerrecht, die Landesverteidigung, das Bildungswesen, und das Recht der Verwaltungsstrafen, welche ein wichtiges Steuerungsinstrument darstellen und faktisch zu einer Vermischung von Strafsanktionen und Verwaltungszwang führen.

Die danach verbleibenden größeren Gesetzesvorhaben des besonderen Verwaltungsrechts, die sich aus einer Durchmusterung der amtlichen englischsprachigen Laws of the People's Republic of China bis 1996 ergeben, sind in der folgenden Übersicht zusammengestellt:

Größere Gesetzesvorhaben des besonderen Verwaltungsrechts²⁴ <i>(ohne Wirtschaftsaufsicht, Steuerrecht, Landesverteidigung, Bildungswesen)</i>	
Waldgesetz (vorläufig) (1979) Umweltschutzgesetz (vorläufig) (1979) Meeresumweltschutzgesetz (1982) Kulturgüterschutzgesetz (1982) Landbeschaffungsverordnung (1982) Statistikgesetz (1983)	Wassergesetz (1988) Naturschutzgesetz (1988) Umweltschutzgesetz (1989) Gesetz über Versammlungen, Aufzüge und Demonstrationen (1989) Stadtplanungsgesetz (1989)

²³ Li Xincheng, A Brief Account of China's Administrative Proceedings System, Typoskript Juni 1998.

²⁴ Alle diese Gesetze sind in der schon zitierten amtlichen englischen Ausgabe Laws of the People's Republic of China abgedruckt. Soweit ersichtlich gibt es derzeit 8 Bände (1979-1982, 1983-1986, 1987-1989, 1990-1992 und ab 1993 bis 1996 für jedes Jahr einen Band).

Gesetz über Gewässerverschmutzung (1984) Waldgesetz (1984) Arzneimittelverwaltungsgesetz (1984) Bodenverwaltungsgesetz (1986) Luftverschmutzungsgesetz (1987) Archivgesetz (1987)	Eisenbahngesetz (1990) Wasser- und Bodenschutzgesetz (1991) Verwaltungsgesetz für städtischen Boden (1994) Volkspolizeigesetz (1995) Abfallgesetz (1995) Lärmschutzgesetz (1996)
---	--

Auffällig, wenn auch natürlich auch durch die vorher getroffene Selektion bedingt, ist der große Anteil an Umweltschutzgesetzen. Hier, aber auch in den anderen Bereichen, kann man sich ohne weiteres vorstellen, daß genügend Konfliktstoff im Verhältnis zwischen Bürgern bzw. Unternehmen entstehen kann, um die Gerichte zu beschäftigen. Auch ist nicht überraschend, daß sich durch die Entdeckung typischer, in den verschiedenen Rechtsbereichen wiederkehrender Konstellationen ein Trend zu allgemeinen, für die verschiedenen Verwaltungszweige geltenden Regelungen ergibt.

4. Das allgemeine Verwaltungsrecht und der Verwaltungsrechtsschutz

a) *Die wesentlichen Rechtsvorschriften für den Schutz subjektiver Rechte gegenüber der Verwaltung*

An der Spitze dieser Entwicklung steht die Herausbildung einer innerhalb des Justizsystems ausdifferenzierten, mit wenigen Ausnahmen für die gesamte Verwaltung zuständigen Verwaltungsrechtsprechung mit einer eigenen Prozeßordnung, die auch materiell-rechtliche Regelungen enthält – so wie auch in Deutschland die Ausbildung eines allgemeinen Verwaltungsrechts einen engen Bezug zum Rechtsschutz hatte; man denke nur an die Funktion des Verwaltungsaktes, den Rechtsschutz zu strukturieren.

Hierzu gehören auch noch die Schaffung eines ebenfalls generell geltenden Systems verwaltungsinternen Rechtsschutzes analog unserer Widerspruchsverfahren sowie die Normierung von genereller Staatshaftung für Verwaltungsunrecht. Ebenfalls können wegen der Möglichkeit der Beschwerde bei einer eigens auch dafür geschaffenen Instanz die Institutionen objektiver Rechtskontrolle der Verwaltung dazu gezählt werden. Das sind die Verwaltungsaufsichts- und die Rechnungsprüfungsbehörden.

Die insoweit einschlägigen wichtigsten Gesetze und Verordnungen zur allgemeinen Rechtmäßigkeitskontrolle sind in der folgenden Übersicht zusammengefaßt:

Gesetze für Verwaltungsrechtsschutz und Verwaltungskontrolle

Verwaltungsprozeßgesetz (1989)²⁵
Verwaltungsüberprüfungsverordnung (1990)²⁶
Staatshaftungsgesetz (1994)²⁷
Rechnungsprüfungsgesetz (1994)²⁸
Verwaltungsaufsichtsgesetz (1997)²⁹

b) *Der Gegenstandsbereich für Verwaltungsrechtsschutz durch die Verwaltungsrechtsabteilungen der Volksgerichte*

Im Vordergrund der Entwicklung eines Allgemeinen Verwaltungsrechts steht der Schutz subjektiver öffentlicher Rechte durch die Verwaltungsabteilungen der Volksgerichte und durch inneradministrativen Rechtsschutz. Erster Ausgangspunkt ist das Prinzip der Gesetzmäßigkeit der Verwaltung, welches in Art. 5 Abs. 2 der Verfassung ausgedrückt ist, nur als explizite Abkehr von der Vergangenheit verstanden werden kann und in der chinesischen Diskussion durchaus als Parallele zum Rechtsstaatsprinzip und zur "rule of law" begriffen wird.³⁰

Zweiter Ausgangspunkt ist das subjektive öffentliche Recht des Individuums gegenüber dem Staat. Dieses ist anerkannt in Art. 33 S. 3 der Verfassung:

"Jeder Bürger hat die Rechte und muß die Pflichten erfüllen, welche durch die Verfassung und das Recht normiert sind."

Als Institutionen zur Wahrung subjektiver öffentlicher Rechte dienen das Verfahren inneradministrativer Überprüfung und der gerichtliche Rechtsschutz. Beide Verfahren bestehen hinsichtlich der Hoheitsakte, gegen welche Rechtsschutz vorgesehen ist, parallel. Die vorherige Durchführung des Verfahrens inneradministrativer Überprüfung war bis vor kurzem in einer Verordnung des Staatsrates von 1990 geregelt. Seit kürzester Zeit soll diese durch

²⁵ Laws of the People's Republic of China 1987 – 1989, S. 285. Eine deutsche Fassung, die auf der unmittelbaren Übersetzung aus dem Chinesischen beruht, findet sich bei *Robert Heuser*, Das Verwaltungsprozeßgesetz der Volksrepublik China, *VerwArch* 1989, S. 437 ff. (447 ff.).

²⁶ Englische Fassung von *Charles D. Paglee*, University of Maryland (<http://www.qisnet/chinalaw>).

²⁷ Laws of the People's Republic of China 1994, S. 41.

²⁸ Laws of the People's Republic of China 1994, S. 109.

²⁹ Englische Fassung von *Charles D. Paglee* (Fn. 26).

³⁰ Dazu auch *Heuser*, *ARSP* 78 (1992), S. 355 ff., 359 ff.

ein Gesetz ersetzt worden sein, welches, soweit ersichtlich, allerdings noch nicht auf englisch vorliegt. Grundsätzlich, sofern spezialgesetzlich nichts anderes vorgesehen ist, stellt die vorherige Durchführung des inneradministrativen Rechtsschutzverfahrens keine Zulässigkeitsvoraussetzung für den gerichtlichen Rechtsschutz dar. Aus diesem Grunde soll auf die Behandlung dieses Verfahrens verzichtet und gleich zum Rechtsschutz nach dem Verwaltungsprozeßgesetz von 1989 übergegangen werden.

Im Verwaltungsprozeßgesetz ist eine begrenzte Rechtsschutzgewährleistung normiert, die zugleich auf ein allgemeines verwaltungsrechtliches System verweist. Art. 2 bestimmt:

"Wenn ein Bürger, eine juristische Person oder irgendeine andere Organisation der Ansicht ist, daß seine oder ihre Rechte oder rechtlich geschützten Interessen durch eine konkrete Verwaltungsmaßnahme eines Verwaltungsorgans oder seines Personals beeinträchtigt wurden, ist er oder sie berechtigt, hiergegen nach den Bestimmungen dieses Gesetzes vor einem Volksgericht Klage zu erheben."

Entsprechend heißt es zur Jurisdiktion der verwaltungsrechtlichen Abteilungen der Volksgerichte in Art. 5 des Gesetzes:

"In verwaltungsrechtlichen Fällen haben die Volksgerichte die Rechtmäßigkeit konkreter Verwaltungsmaßnahmen zu prüfen."

Der Begriff der "konkreten Verwaltungsmaßnahmen" wird in Art. 11 durch einen Katalog von Typen von Verwaltungshandeln definiert³¹, welche damit das Feld verwaltungsrechtlichen Rechtsschutzes abstecken. In gewisser Vereinfachung handelt es sich um 8 Gruppen von Maßnahmen. Ergänzt wird die positive Umschreibung des Feldes gerichtlichen Rechtsschutzes in Verwaltungssachen durch explizite, in Art. 12 des Gesetzes aufgelistete Ausnahmetatbestände, die demgemäß nicht zu den "verwaltungsrechtlichen Fällen" gehören. Die acht Gruppen von Verwaltungsmaßnahmen und die Ausnahmetatbestände sind in den beiden folgenden Übersichten zusammengestellt:

³¹ Aus diesen Anwendungsfällen wird deutlich, daß das deutsche Wort „Verwaltungsakt“ insofern mißverständlich wäre, als der Rechtsschutz nicht nur gegen konkrete Regelungen, sondern auch gegen in Rechte eingreifende Realakte und teilweise sogar gegen schlichtes Unterlassen gegeben ist.

Konkrete gerichtlich angreifbare Verwaltungsmaßnahmen

- Verwaltungssanktionen einschließlich der Aufhebung zuvor gewährter Begünstigungen
- Verwaltungszwangsmaßnahmen
- Eingriffe in jemandes unternehmerische Entscheidungsbefugnisse
- Ablehnung oder Nichtgewährung beantragter Genehmigungen
- Ablehnung oder Nichtgewährung beantragter gesetzlich vorgesehener Schutzmaßnahmen für die Person oder das Eigentum des Antragstellers
- Nichtgewährung einer gesetzlich vorgesehenen Pension
- Aufforderungen durch Verwaltungsorgane, Pflichten zu erfüllen
- sonstige Eingriffe in Rechte der Person oder in Eigentum

Vom Rechtsschutz ausgenommene Verwaltungshandlungen

- Staatshandlungen in Gebieten wie der nationalen Verteidigung und auswärtigen Angelegenheiten
- allgemein formulierte und bindende Verwaltungsvorschriften und Verordnungen
- Belohnungs- und Strafsentscheidungen, Ernennungen und Entlassungen durch Verwaltungsorgane gegenüber ihrem Personal
- konkrete Verwaltungshandlungen, für welche gesetzlich normiert ist, daß die Letztentscheidung bei einem Verwaltungsorgan liegt

Es fällt auf, daß die Abgrenzung des Rechtsschutzes quer zur auch in China geläufigen Einteilung in Rechtsakte und schlichtem Verwaltungshandeln liegt. Andererseits wird mit dem Abstellen auf konkretes Verwaltungshandeln die auch bei uns gebräuchliche Abgrenzung gegenüber abstrakt-generellen Regelungen vorgenommen. Dies wird noch einmal verdeutlicht im Negativkatalog der vom Rechtsschutz ausgeschlossenen Verwaltungshandlungen. In unseren rechtlichen Kategorien läßt sich der Positivkatalog abstrahierend zusammenfassen zu

- eingreifenden Verwaltungsakten,
- Verweigerung und schlichte Nichtgewährung gesetzlich eingeräumter Rechte auf Begünstigungen durch die Verwaltung,
- Eingriffe in persönliche und Eigentumsrechte durch schlichtes Verwaltungshandeln.

c) *Einige Stichworte zur Ausgestaltung des Rechtsschutzes*

Zur Ausgestaltung des Rechtsschutzes müssen einige ergänzende Stichworte genügen.³² Diese betreffen zum einen das sich im Rechtsschutzsystem ausdrückende Verhältnis des Betroffenen zur Behörde und zum anderen das justizinterne Verhältnis der Instanzen. Dabei soll nicht eine systematische Übersicht angestrebt, sondern das aus subjektiver Sicht Bemerkenswerte hervorgehoben werden

aa) *Stichworte zum Prozeßrechtsverhältnis*

(1) Ein wichtiges, den Schutz der subjektiven öffentlichen Rechte verstärkendes Prinzip ist die grundsätzliche Beweislast der Behörden – diese sind regelmäßig als solche die Beklagten – für das Vorliegen von Eingriffsvoraussetzungen. Art. 32 des Verwaltungsprozeßgesetzes bestimmt:

"Der Beklagte trägt die Beweislast für die konkrete Verwaltungsmaßnahme, die er getroffen hat, und hat die Beweise vorzulegen sowie die Vorschriften, auf welche die Maßnahme gestützt ist."

Diese Regelung, welche als Vermutung gegen behördliche Eingriffsbefugnisse gelesen werden könnte, bieten einen Ansatz zur Entwicklung eines Gesetzesvorbehaltes für Eingriffe in subjektive Rechtspositionen.³³

(2) Ein weiteres Element, welches die Möglichkeiten des Betroffenen erweitert, ist sein grundsätzliches, wenn auch unter dem Vorbehalt abweichender Regelung durch Gesetz oder Verordnung stehendes Wahlrecht zwischen der Vorschaltung eines unserem Widerspruchsverfahren entsprechenden behördlichen Verfahrens der Überprüfung durch die übergeordnete Behörde und der unmittelbaren Klage. Dies bestimmt Art. 37 des Verwaltungsprozeßgesetzes. Man darf davon ausgehen, daß durch das nachgeschaltete gerichtliche Verfahren auch der inneradministrative Beschwerdeweg, den es im Prinzip schon immer gegeben hat, eine andere Bedeutung erlangt hat.

(3) Ein Obsiegen des Klägers führt entweder zu voller oder teilweiser Aufhebung einer Maßnahme oder zur Verurteilung zu einer Maßnahme unter Berücksichtigung des Urteils oder zur Verurteilung zu Schadensersatz. Dabei ist zu berücksichtigen, daß nach Art. 11 Nr. 3 auch die Verweigerung einer Genehmigung oder Lizenz eine Maßnahme ist. Der Kläger obsiegt nach Art. 54 Nr. 2 bei:

³² Einige Einzelheiten auch bei *Heuser* (Fn. 25).

³³ Über entsprechende Bemühungen in der Verwaltungsrechtswissenschaft berichtet *Heuser* (Fn. 4), S. 18.

- a) mangelnden Beweisen für wesentliche Tatsachen,
- b) fehlerhafter Rechtsanwendung,
- c) Verstoß gegen Verfahrensvorschriften,
- d) Überschreitung der Kompetenz, oder
- e) Mißbrauch der Kompetenz.

(4) Es ist eine bewußt getroffene Entscheidung, daß die vollzugsfähigen Verwaltungsmaßnahmen grundsätzlich nicht durch die Einlegung von Rechtsbehelfen im Vollzug suspendiert werden. Eine Suspendierung gibt es nach Art. 44 Satz 1 des Gesetzes lediglich für bestimmte Fälle, nämlich neben den sondergesetzlich vorgesehenen und denjenigen, in denen die Behörde selbst eine Aussetzung für erforderlich hält, für den Fall, daß das Gericht diese zur Vermeidung irreparablen Schadens für geboten hält und die Suspendierung öffentliche Interessen nicht verletzt.

(5) Auf allen Stufen des Verfahrens sieht das Gesetz relativ knapp bemessene Fristen vor, die eine zügige Erledigung sichern sollen. Für den Antrag auf inneradministrative Überprüfung gilt grundsätzlich eine Frist von 15 Tagen ab Kenntnis von der angegriffenen Verwaltungsmaßnahme (Art. 29 der Verwaltungsüberprüfungs-VO). Binnen 2 Monaten nach Eingang des Überprüfungsantrags hat die zuständige Behörde eine abschließende Entscheidung zu treffen (Art. 38 Abs. 1 des Gesetzes). Hiergegen kann der Betroffene binnen 15 Tagen das Gericht anrufen (Art. 38 Abs. 2). Wer nicht den Weg der inneradministrativen Überprüfung wählt (an diesen ist man 2 Monate gebunden, wenn er einmal beschritten wurde, Art. 30 der Verordnung), sondern direkt das Gericht anruft, hat hierfür eine Frist von 3 Monaten (Art. 39 des Gesetzes). Das Gericht erster Instanz hat eine abschließende Entscheidung binnen drei Monaten zu treffen; eine Verlängerung dieser Frist hat es beim Oberen Volksgericht zu beantragen; dieses selbst gegebenenfalls beim Obersten Volksgericht (Art. 57). Für Rechtsbehelfe gegen die erstinstanzlichen Urteile gibt es wieder eine Frist von 15 Tagen (Art. 58). Die abschließende Entscheidung über den Rechtsbehelf soll binnen 2 Monaten ergehen mit der schon erwähnten Möglichkeit der Verlängerung durch ein Oberes oder das Oberste Volksgericht (Art. 60).

(6) Die Umsetzung gerichtlicher Entscheidungen ist in Art. 65 und 66 des Verwaltungsprozeßgesetzes geregelt. Gegenüber nichtstaatlichen Adressaten findet Zwangsdurchsetzung durch Gerichtspersonal statt, zu welchem neben Gerichtsvollziehern auch eine Justizpolizei gehört (Art. 41 des Organisationsgesetzes für die Volksgerichte³⁴). Gegenüber staatlichen Stellen werden Geldforderungen einschließlich Zwangsgeldern, die das Gericht festsetzen kann, durch Anordnung der Abbuchung vom Bankkonto der jeweiligen Behörde durchgesetzt. Im übrigen kann das Gericht die jeweils vorgesetzten Stellen und die zur Verwaltungskontrolle zuständigen Behörden zur Durchsetzung auffordern. Allerdings ist die

³⁴ Laws of the People's Republic of China 1983 – 1986, S. 39.

faktische Durchsetzung der Gesetze gegenüber der Administration wohl eher ein Problem der oben angesprochenen "Spannungslage" gegenüber lokalen Loyalitäten. Deren Überwindung dienen Instrumente, die mit der Gerichtsorganisation und der Zuständigkeitsordnung zu tun haben.³⁵

bb) Stichworte zur Organisation und Zuständigkeit

(1) Zwar wurde keine eigene auf verwaltungsrechtliche Fälle spezialisierte Gerichtsbarkeit geschaffen, sondern das Prinzip der einheitlichen, für nahezu alle Gerichtsverfahren zuständigen Volksgerichte beibehalten. Es wurden jedoch eigene verwaltungsrechtliche Abteilungen mit alleiniger Zuständigkeit für Verwaltungsrechtsfälle geschaffen (Art. 3 Abs. 2).

(2) Es gibt eine Reihe von objektiven, nicht von den Parteien abhängigen Instrumenten rechtlicher Überprüfung der gerichtlichen Entscheidungen. Generell haben die Staatsanwaltschaften die Aufgabe, von Amts wegen die Rechtmäßigkeit der Gerichtsverfahren in Verwaltungssachen zu überprüfen (Art. 10) und Einspruch bei den zuständigen Stellen zu erheben (Art. 64). Entweder auf solchen Einspruch oder von Amts wegen können Gerichtsverfahren wieder aufgerollt werden. Der Gerichtspräsident, der einen Rechtsfehler in einer gerichtlichen Entscheidung gefunden hat und eine Wiederaufnahme des Verfahrens für notwendig hält, kann die Sache zur Entscheidung über die Wiederaufnahme dem Justizkomitee seines Gerichts vorlegen (Art. 63 Abs. 1). Entsprechend kann auch ein jeweils übergeordnetes Gericht den Fall entweder selbst erneut verhandeln oder dieses dem untergeordneten Gericht befehlen (Art. 63 Abs. 2).

(3) Bemerkenswert ist das Kompetenzverhältnis der Instanzen. Grundsätzlich sind zwei Instanzen gegeben (Art. 6), von denen grundsätzlich die unteren Volksgerichte, also diejenigen auf Kreisebene, die Eingangsinstanz sind (Art. 13). Die mittleren Volksgerichte, d.h. diejenigen auf Präfekturbene, sind erstinstanzlich zuständig für Patent- und Zollsachen, Klagen gegen konkrete Verwaltungsmaßnahmen von Behörden von der Provinzebene aufwärts und für Fälle im Bereich ihrer örtlichen Zuständigkeit, die sie als hinreichend schwerwiegend und kompliziert ansehen (Art. 14). Letzteres gilt ebenso für die oberen Volksgerichte, also diejenigen auf Provinzebene (Art. 15) und – mit Zuständigkeit für das ganze Land – das oberste Volksgericht (Art. 16). Diese einigermaßen vage Zuständigkeitsabgrenzung wird ergänzt durch ein Zugriffsrecht von Amts wegen der jeweils höheren

³⁵ *Pei Minxin* (Fn. 22), S. 841 ff., erklärt bestimmte Unterschiede im Erfolg von Klägern gegen Behörden und eine gewisse Neigung von Gerichten, eine Verurteilung von Behörden durch Anrechnung außergerichtlicher Streitbeilegung zu vermeiden, mit der Einfluß der lokalen Regierungsbehörden und die relativ besseren Erfolgsaussichten von Klägern in der Berufungsinstanz mit der höheren Professionalität und größeren faktischen Unabhängigkeit der Richter in den höheren Instanzen.

Gerichte auf Fälle, die bei Gerichten niedrigerer Ebenen ihres Zuständigkeitsbereichs anhängig sind, und durch die umgekehrte Kompetenz, Fälle entsprechend nach unten abzugeben. (Art. 23). Hiermit ist den Gerichten auch ein Instrument an die Hand gegeben, in eventuellen Konflikten mit lokalen Interessen oder Machthabern die unteren Gerichtsebenen "aus der Schußlinie" zu nehmen.

(4) Dieses System der unmittelbaren, vom Durchlaufen eines Instanzenzuges unabhängigen Verlagerung der "wichtigen" Entscheidungen nach oben, gilt gerade auch für die Rechtsfortbildung durch Gesetzesinterpretation. Durch die Möglichkeit, daß das eigentlich zuständige Gericht die Sache nach oben weiterreicht, und die entsprechende Kompetenz der je höheren Gerichte, die Sache an sich ziehen, können im Zusammenwirken der Instanzen "Leitentscheidungen" produziert werden. Praktisch wichtiger ist allerdings ein anderes Instrument der Vereinheitlichung der Gesetzesauslegung. Es gibt eine Hierarchie verbindlicher Gesetzesauslegung vom Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses über den Staatsrat zum Obersten Volksgericht. Schon Art. 67 Nr. 1 und 6 der Verfassung geben dem Ständigen Ausschuß die Kompetenz zur (authentischen) Interpretation von Verfassung und Gesetzen. Hierfür können u.a. das Oberste Volksgericht, die Oberste Staatsanwaltschaft und der Staatsrat Vorlagen unterbreiten.³⁶ Entsprechend interpretiert der Staatsrat die von ihm erlassenen Rechtsvorschriften authentisch. Eine systematische Zusammenfassung dieses Systems authentischer Interpretation durch das jeweilige Rechtssetzungsorgan findet sich in einer Resolution des Ständigen Ausschusses vom 10. Juni 1981.³⁷ Auf dieser Grundlage authentischer Interpretation kann das Oberste Volksgericht unabhängig von konkreten Rechtsfällen abstrakt gehaltene Interpretationsanweisungen geben, die für die nachgeordneten Gerichte verbindlich sind.³⁸ Auf dieser Rechtsgrundlage werden allgemeine Anweisungen erlassen, die – ähnlich wie unsere allgemeinen Verwaltungsvorschriften zur Anwendung bestimmter Gesetze, aber eben innerhalb der Justiz – die Rechtsanwendung steuern.³⁹ Zu diesem System gehört es auch, daß die verbindliche Entscheidung über die Vereinbarkeit von Rechtsvorschriften mit der Verfassung und die Vereinbarkeit lokalen Rechts mit nationalem Recht beim Ständigen Ausschuß des Nationalen Volkskongresses konzentriert ist (Art. 67 Nr. 8 der Verfassung).

³⁶ Siehe Art. 32 des Organisationsgesetzes für den Nationalen Volkskongreß in der Fassung von Dezember 1982.

³⁷ Laws of the People's Republic of China, 1979 – 1982, S. 251.

³⁸ Art. 33 des Organisationsgesetzes für die Volksgerichte der VRC in der Fassung vom September 1983 lautet: „Das Oberste Volksgericht gibt Interpretationen zu Fragen, welche die konkrete Anwendung von Gesetzen und Anordnungen in Gerichtsprozessen betreffen.“

³⁹ Siehe Auch *Cohen* (Fn. 19), S. 794 f.

d) *Staatshaftung für rechtswidriges Verwaltungshandeln*

Als Instrument zur Durchsetzung rechtmäßigen Verwaltungshandelns kann auch die Staatshaftung angesehen werden. Staatshaftung ist zum einen im Verwaltungsprozeßgesetz und zum anderen in einem eigenen Staatshaftungsgesetz geregelt. In Art. 67 – 69 des Verwaltungsprozeßgesetzes ist ganz generell bestimmt, daß Bürger, juristische Personen und andere Organisationen, deren Rechte oder rechtlich geschützte Interessen durch konkrete Verwaltungsmaßnahmen eines Verwaltungsorgans verletzt werden, den Ersatz ihres dadurch verursachten Schadens verlangen können. Dies kann sowohl unabhängig als auch verbunden mit dem Rechtsschutz gegen das entsprechende Verwaltungshandeln selbst vor die Volksgerichte gebracht werden. Der Schadensersatz geht zu Lasten des Haushalts des Verwaltungsträgers, dem das Organ angehört. Gegen die Bediensteten, welche die Rechtsverletzung vorsätzlich oder grob fahrlässig verursacht haben, ist Regreß zu nehmen.

Das Staatshaftungsgesetz vom Mai 1994, in Kraft ab 1995⁴⁰, regelt die Staatshaftung unabhängig davon, ob ein "konkretes Verwaltungshandeln" i.S.d. Verwaltungsprozeßgesetzes vorliegt. Dafür gilt dieses Gesetz aber nur für bestimmte Rechtsgutverletzungen, nämlich rechtswidrige Eingriffe in die persönliche Freiheit, die körperliche Unversehrtheit und das Eigentum. Dieser Schadensersatz ist auch vorgesehen für unrechtmäßige Strafverfolgungsmaßnahmen sowie Strafvollstreckungsmaßnahmen, soweit nachträglich die Unschuld festgestellt wurde.

e) *Die Durchsetzung objektiven Rechts durch Kontrollbehörden*

Die Tätigkeit der Volksgerichte dient selbstverständlich nicht nur dem individuellen Rechtsschutz, sondern auch der Durchsetzung der als Recht zentral getroffenen Entscheidungen in der Peripherie. Dies dürfte sogar in den Augen Vieler die wichtigere Funktion sein. Wie wichtig die Kontrolle der nachgeordneten Ebenen und die Durchsetzung des objektiven Rechts ist, zeigt der organisatorische Aufwand, der zusätzlich zum gerichtlichen Rechtsschutz hierfür gemacht wird. Die dafür geschaffenen Institutionen haben zwar vorrangig das objektive Recht zu wahren, sind aber über ihre Pflicht, Beschwerden aus der Bevölkerung nachzugehen, auch Rechtsschutzinstitutionen.

In jeweils von der Zentralebene bis zur Kreisebene durch Weisungsstränge hierarchischem Aufbau, der allerdings durch die Rekrutierungskompetenz der unteren Ebenen relativiert ist, dienen drei Behördenarten der objektiven Rechtskontrolle, nämlich

⁴⁰ Laws of the People's Republic of China, 1994, S. 41.

- die Staatsanwaltschaften⁴¹,
- die Aufsichtsbehörden⁴² und
- die Rechnungsprüfungsbehörden⁴³.

Die Staatsanwaltschaften sind sowohl gegenüber den Justizbehörden als auch gegenüber der Verwaltung selbständig und unterstehen einem vom Nationalen Volkskongreß gewählten und unmittelbar diesem bzw. dem Ständigen Ausschuß verantwortlichen Obersten Staatsanwalt. Neben der Verfolgung von Straftaten obliegt den Staatsanwaltschaften die Kontrolle über die Gerichte und über die Verwaltung, ohne daß allerdings insoweit Weisungskompetenzen bestehen. Die Sanktionen bestehen in der Möglichkeit, entdeckte Straftaten zu verfolgen, in Berichten an übergeordnete Stellen, und in bestimmten Fällen in der Kompetenz, durch einen Einspruch ein Verfahren zur Prüfung einer Wiederaufnahme in Gang zu setzen.

Die Aufsichtsbehörden sind innerhalb der Verwaltung errichtet und unterstehen der jeweiligen Verwaltungsspitze. Die Aufsichtsbehörde des Staatsrates beaufsichtigt sämtliche Zentralbehörden und leitet die Aufsicht auch auf den nachgeordneten Ebenen. Insofern bilden die Aufsichtsbehörden einen eigenständigen hierarchischen Verwaltungszweig. Bürger können sich mit Beschwerden an die Aufsichtsbehörden wenden. Gegenüber den beaufsichtigten Stellen bestehen umfassende Informations- und vorläufige Eingriffskompetenzen.

Die Rechnungsprüfungsbehörden bilden – ebenso wie die Aufsichtsbehörden – einen eigenen Verwaltungszweig mit hierarchischer Organisation vom Obersten Rechnungsprüfer, der unmittelbar der Spitze des Staatsrates unterstellt ist, bis hinunter auf die Kreisebene. Sie sind andererseits der Verwaltungsspitze ihrer jeweiligen Ebene verantwortlich. Die Rechnungsprüfungsbehörden beurteilen die Rechtmäßigkeit und Wirtschaftlichkeit der finanzwirksamen Tätigkeiten aller staatlichen Stellen. Sie haben umfassende Kontroll-, aber statt Sanktions- nur Berichtskompetenzen.

- 41 Rechtsgrundlagen insbesondere in Art. 129 – 133 der Verfassung; Organisationsgesetz der Volksstaatsanwaltschaften der Volksrepublik China von 1979 in der Fassung vom September 1983, Laws of the Peoples Republic of China, 1983 – 1986, S. 48.
- 42 Rechtsgrundlage insbesondere das Verwaltungsaufsichtsgesetz vom Mai 1997; englische Fassung von *Charles D. Pagle* (Fn. 26).
- 43 Rechtsgrundlage das Rechnungsprüfungsgesetz vom August 1994, Laws of the People's Republic of China, 1994, S. 109.

5. Einige Bemerkungen zur weiteren Entwicklung

Durch die zwar begrenzte, aber doch recht breite Rechtsschutzgewährung ist die Voraussetzung dafür geschaffen, daß auch das materielle Verwaltungsrecht, nämlich die Kriterien für die Rechtmäßigkeit der konkreten Verwaltungshandlungen, im Laufe der Zeit verfeinert und systematisiert werden. Dies ist in vollem Gange, wobei sich auch im Wissenschaftsbetrieb eine verwaltungsrechtliche Spezialisierung herausgebildet hat.

Relevant ist natürlich, inwiefern der auf dem Papier gegebene Rechtsschutz auch in der Praxis funktioniert.⁴⁴ Solange noch nicht ein eigenes Verwaltungsprozeßrecht existierte, sondern der Verwaltungsrechtsschutz im Verfahren des Zivilprozesses stattfand, war die Effektivität wohl nicht sehr hoch. Es wird berichtet, die erste erfolgreiche Klage eines Bürgers gegen einen polizeilichen Bußgeldbescheid habe es 1987 gegeben.⁴⁵ Nach Inkrafttreten des Verwaltungsprozeßgesetzes hat es wohl einen deutlichen Wandel gegeben. Ein chinesischer Wissenschaftler berichtete auf einer Tagung im Jahre 1998, daß von 1990 bis 1998 ca. 340.000 Gerichtsentscheidungen in Verwaltungssachen ergangen seien, von denen ca. 140.000, also gut 41 %, für die Verwaltung negativ gewesen seien.⁴⁶ Dies belege sowohl die noch erheblichen Defizite hinsichtlich der Rechtmäßigkeit von Verwaltungshandeln als auch die Wirksamkeit des verwaltungsgerichtlichen Rechtsschutzes.

Derzeit wird an einem allgemeinen Verwaltungsverfahrensgesetz und an einem Verwaltungsgenehmigungsgesetz gearbeitet, welches für alle möglichen Arten von behördlichen Genehmigungen gelten soll. Beides dürfte zu einer analytischen Durchdringung und Systematisierung sowohl des Verfahrensrechts als auch der Handlungsformen und ihrer Rechtsfolgen beitragen.

⁴⁴ Ein in verschiedenen Hinsichten systematisierender empirischer Bericht über den Verwaltungsrechtsschutz in den Jahren 1990 bis 1996 findet sich bei *Pei Minxin* (Fn. 22).

⁴⁵ *Heuser* (Fn. 4), S.19; siehe aber auch den Bericht über Fallzahlen bei *Pei Minxin* (Fn. 22), S. 836.

⁴⁶ *Li Xinsheng* (Fn. 23).

ABSTRACTS

Administrative Law in the People's Republic of China

By *Ingwer Ebsen*

As a strong and well organised administration has been characteristic for the People's Republic of China for the past decades, this contribution on the development of "an" administrative law refers only to the changes that followed the end of the cultural revolution and the beginning of the reorientation of the Chinese economy. This reorientation had a strong influence on the relationship between the State and the developing private sector: First, the instrument of law was chosen as primary means to shape the new administrative process. The privilege of a political party to be above the law has explicitly been removed. Second, a private sector of the economy developed out of the political-administrative system of the economy. The developments regarding both the legal changes and the independence of the private sector are still in the process. However, some elements of the remarkable changes may already be discussed.

The article emphasises the changes within the organisation of the administrative, gives an overview over the areas of administrative law covered during the last two decades and looks at the judicial control of the implementation of administrative law. This last part includes aspects of administrative and judicial procedure, access to courts and liability of the state for acts of public authorities and officials. Finally, a brief outlook on expected developments is given.

Can Bartolus Save the Tiger?

Reflections on the use of property rights for land-based biodiversity conservation

By *Boudewijn R.A. Bouckaert* and *Britt Groosman*

The variety of life on earth (biodiversity) is believed to be more at risk now than ever before. The rapid decline of biodiversity is nearly entirely caused by processes induced by humans, such as overexploitation of species, deliberate habitat destruction, introduction of new and hostile species and ecological mismanagement. This paper aims to investigate whether market solutions operating through specific (private) property rights systems might