

ABHANDLUNGEN / ARTICLES

Die Änderung des Gesetzgebungsgesetzes der VRCh und die „neue Normalität“ der Gesetzgebung in China

Von Xiaodan Zhang¹

Abstract: Das Gesetzgebungsgesetz der Volksrepublik China wurde im Jahre 2000 zum ersten Mal ausgearbeitet. Es ist eines der wichtigsten Gesetze verfassungsrechtlicher Natur in China und bezieht sich im Wesentlichen auf die Verteilung der Rechtsetzungskompetenz zwischen zentralen und lokalen Staatsorganen, Rechtsetzungsverfahren, die Festlegung der Rechtsetzungskompetenzen der verschiedenen Rechtsetzungssubjekte, sowie andere wichtige Aspekte der Rechtsetzung. Damit ist das Rechtsetzungssystem Chinas zum ersten Mal formalisiert und eine grundlegende Ordnung für die Ausübung der Rechtsetzungskompetenz durch verschiedene Subjekte auf verschiedenen Ebenen des Staates geschaffen worden.

15 Jahre nach seinem ursprünglichen Erlass am 05.03.2000 wurde das Gesetzgebungsgesetz jüngst am 05.03.2015 von der 3. Sitzung des XII. Nationalen Volkskongresses geändert. Die Änderung des Gesetzgebungsgesetzes ist daher eine gute Gelegenheit, einige Beobachtungen zum Aufbau des „Rechtsstaates“ China anzustellen. Die Änderung berührt nicht nur allgemeine Grundsätze der Rechtsetzung, sondern auch konkrete Schritte in den Rechtsetzungsverfahren. In diesem Artikel soll zunächst die kurze Geschichte der Rechtsetzung seit der Ausrufung der Volksrepublik China dargestellt werden. Daraufhin beschreibt der Artikel die wesentlichen Änderungen des Gesetzgebungsgesetzes und deutet ihre möglichen Einflüsse auf die zukünftige Rechtsetzung und ihre Beiträge zu einer neuen „Normalität“ der Rechtsetzung in China an. Schließlich werden auch verbliebene Probleme nach der Änderung des Gesetzgebungsgesetzes diskutiert.

I. Vorbemerkung

Gerade 15 Jahre nach seinem ursprünglichen Erlass am 05.03.2000 wurde das Gesetzgebungsgesetz (GGG) jüngst am 05.03.2015 von der 3. Sitzung des . Nationalen Volkskon-

¹ Doktorand am Fachbereich Rechtswissenschaft der Goethe-Universität Frankfurt am Main. Der Autor bedankt sich bei seinem Doktorvater, Prof. Dr. Ingwer Ebsen, für seine Vorschläge zu diesem Aufsatz.

gresses (NVK) geändert. Dessen „Beschluss über die Änderung des Gesetzgebungsgesetzes der VRCh“ enthält insgesamt 47 Punkte, die nicht nur allgemeine Grundsätze des GGG, sondern auch konkrete Ausgestaltungen der Gesetzgebungsverfahren und die Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen usw. betreffen. Neben den Änderungen bisheriger Regelungen wurden auch neue Bestimmungen eingeführt, der Umfang des GGG wurde dementsprechend auch erweitert: von 94 in der alten Fassung auf jetzt 105 Paragraphen. Das GGG spielt seit 2000 eine wichtige Rolle in der Entwicklung des Rechtsstaates chinesischer Prägung². Es formalisiert zum ersten Mal das Gesetzgebungssystem Chinas und ermöglicht den Aufbau einer auf staatliche Normen gegründeten Herrschaft in einem Land, in dem der Dualismus von Partei und Staat zur Verfassungsordnung gehört.³ Diese großen Änderungen bieten daher die Gelegenheit, auf der Ebene der Gesetzgebung die Veränderung des Rechtsstaatkonzepts im beschriebenen Sinne und seine tatsächliche Verwirklichung in China zu beobachten und kritisch zu bewerten. Um die Inhalte dieses Aufsatzes für deutsche Leser verständlicher zu machen, ist im Folgenden zuerst die kurze Geschichte der Gesetzgebung in China seit 1980 anzudeuten. Danach wird dann das GGG von 2000 hinsichtlich seiner Funktionen und verbliebener Probleme knapp erklärt. Nach der Erklärung des notwendigen Hintergrundes ist dann auf die wesentlichen Änderungen des GGG von 2000 einzugehen. Den Abschluss bildet eine kurze Bewertung der Perspektiven und eventueller noch verbleibender Probleme des neuen GGG.

II. Die kurze Gesetzgebungsgeschichte vor 1978 und die Entwicklung eines Systems förmlicher Rechtsnormen im Zuge der politischen und ökonomischen Reform seit 1978

1. Die Gesetzgebung vor 1978 in der VRCh

Die Volksrepublik China wurde am 01.10.1949 ausgerufen. Allerdings ließ die Schaffung eines einigermaßen vollständigen Systems förmlichen Rechts noch längere Zeit auf sich warten. Dazu kam es erst im Zuge der Reformen ab 1978 und dieser Prozess ist bis heute noch nicht abgeschlossen. Das bedeutet, dass die VRCh etwa 30 Jahre fast ohne Gesetze

- 2 Der „Rechtsstaat“ ist ein von der Verfassung der VRCh benutzter verfassungsrechtlicher Begriff. Art. 5 Abs. 1 der Verfassung der VRCh regelt: Die Volksrepublik China praktiziert eine Herrschaft durch Gesetze und errichtet einen sozialistischen Rechtsstaat. Diese Bestimmung deutet an, dass der sozialistische Rechtsstaat und die Herrschaft durch Gesetze dasselbe sind. Das Kernelement des Rechtsstaates chinesischer Prägung liegt daher in der Herrschaft durch Gesetze. Die letztere ist eine gegenüber der Zeit vorher besondere Herrschaftstechnik: Politische Herrschaft durch das Medium staatlichen Rechts – rule by law. Das ist etwas weniger als „Rechtsstaat“ im deutschen Sinne oder als „rule of law“ bei den Engländern. Es ist aber durch die Notwendigkeit, das politisch Gewollte in der Form der publizierten und im Prinzip generell geltenden Rechtsnorm auszudrücken, gegenüber dem vorherigen Zustand ein großer Fortschritt an Rationalisierung und Formalisierung der Herrschaftsausübung.
- 3 Der Dualismus von Partei und Staat ist wesentlich in der Präambel der Verfassung der VRCh formuliert, indem sie wiederholt die Führungsstellung der Kommunistischen Partei Chinas in allen Bereichen des Staates betont.

auskommen musste. Die Gründe hierfür sind vielfältig: An erster Stelle ist die politische Ideologie zu nennen. Die neue VRCh ist ein vom Marxismus-Leninismus geleiteter Staat unter der Führung der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh). Dies stand der Übernahme des vorigen förmlichen Rechtssystems entgegen, also des „Sechs-Kodizes-Systems“ (*liufa quanshu tixi*)⁴ der Republik China unter der Führung der Nationalen Volkspartei (*guomin-dang*), da diese als eine kapitalistische Partei verstanden wurde und der politische und ideologische Gegner der KPCh war. Dementsprechend wurden ihre Gesetze nur als Wille der Bourgeoisie gesehen⁵ und wurde das vor 1949 geltende Rechtssystem komplett abgeschafft⁶. China stand damit vor der „Stunde Null“ des Rechtsaufbaus. Dieselben Gründe standen auch einer Rezeption des Rechts westlicher Länder entgegen. Übereinstimmend mit dem politischen System hatte China sich deswegen am Rechtssystem der UdSSR orientiert, was, historisch gesehen, für den Aufbau eines förmlichen Rechtssystems eher schädlich als hilfreich war. Die politische und rechtliche Theorie der UdSSR betonte einseitig die Führung der Partei und die Konzentration der Staatsmacht in deren Hand, lehnte aber die Verselbständigung des Staates gegenüber der Partei, welche für den Aufbau eines förmlichen Rechtssystems mit verlässlich geltendem Recht erforderlich ist, ab.

Der zweite Grund für die späte Entwicklung eines einigermaßen vollständigen förmlichen Rechts sind die politischen Kampagnen seit 1957. Von 1957 bis 1976 gab es in China drei politische Kampagnen, welche sich auch gegen Formalisierung des Rechts richteten: die Kampagne gegen „Rechtsabweichler“ (1957), den „Großen Sprung nach vorne“ (1958-1960), und die „Kulturrevolution“ (1966-1976). In der Phase von 1949 bis 1957 hatte es durchaus Gesetzgebungsaktivitäten gegeben.⁷ Aber die in der Phase von

4 Das „Sechs-Kodizes-System“ war, ideologisch und wissenschaftlich gesehen, ein Rechtssystem, das in der Geschichte Chinas dem Rechtssystem des Westens am nächsten stand. Es war auch das vollkommenste Rechtssystem seit der Rechtsreform in der Spät-Qing-Dynastie. Es übernahm die grundlegenden Elemente des westlichen Rechts, z. B. Demokratie, Gewaltenteilung, Einteilung der Rechtsgebiete usw.

5 Zum klassenorientierten Verständnis der KPCh über Recht, vgl. dazu *Dingjian Cai*, Historische Reflexionen über die Abschaffung des alten Rechtssystems im neuen China (dui xinzhongguo cuihui jiufazhi de lishi fansi), faxue 10 (1997), S. 4.

6 Im Februar 1949 hatte der ZK-Rechtsausschuss(*zhongyang falü weiyuanhui*) der KPCh bereits durch die „Anweisung über die Abschaffung der ‚Sechs Kodizes‘ der *Guomindang* und die Festlegung (der Maßgeblichkeit) der Justizprinzipien der Befreiten Gebiete“ die Abschaffung der „Sechs Kodizes“ erklärt. Diese Anweisung der KPCh wurde am 31.03.1949 durch die Nordchina-Volksregierung (31.03.1949) wiederholt. Hinzu kam noch die Bestimmung im „Allgemeinen Programm der Konsultativkonferenz des chinesischen Volkes“ (*zhongguo renmin zhengzhi xieshang huiyi gongtong gangting*), das die Funktion einer Verfassung hatte und dessen Art. 17 bestimmte: „Sämtliche Gesetze und Verordnungen der reaktionären *Guomindang*-Regierung, die das Volk unterdrücken, sind aufgehoben. Die das Volks schützenden Gesetze und Verordnungen sollen ausgearbeitet werden, und das Volksgerichtsbarkeitssystem soll aufgebaut werden“.

7 In der Anfangsphase der VRCh war die Formalisierung des Rechts auf der staatlichen Ebene stark von der KPCh vorangetrieben. Die KPCh brauchte einen formellen Staat sowie ein formelles Rechtssystem, um ihre revolutionären Erfolge, Legitimität sowie Autorität festzulegen. 1954 wurde die erste Verfassung der VRCh erlassen. Gleichzeitig ausgearbeitet waren auch manche für einen

1949 bis 1957 gewonnenen Erfolge der Formalisierung des Rechtssystems wurden schnell in den politischen Kampagnen zerstört. In den Kampagnen wurde der Schwerpunkt der Staatsaufgaben auf den Klassenkampf und die Säuberung von der „Bourgeoisie“ gelegt und der Aufbau eines förmlichen Rechtssystems vernachlässigt. Besonders die „Kulturrevolution“ zielte nicht nur auf die Abschaffung des Rechtssystems, sondern auch auf die Abschaffung des Staates selbst: Alle in der Anfangsphase gegründeten Staatsorgane, Gerichte, Staatsanwaltschaften und Polizeibehörden, sogar die lokalen Regierungen wurden beseitigt. Die gesamte chinesische Gesellschaft wurde wieder militärisch wie in der Revolutionssphase organisiert. Vielerorts wurden staatliche Regierungen durch Revolutionskomitees verdrängt. An die Stelle des Rechts traten die „Befehle“, „Beschlüsse“, „Zirkulare“, oder „Direktiven“ der Partei.⁸ Und das formelle staatliche Rechtssystem „declined towards zero“.⁹

Aus der politischen Ideologie und den politischen Bewegungen erklärt sich auch die schwache Stellung des NVK als dritter Grund für die Defizite bei der Entwicklung förmlichen Rechts. Nach der Verfassung von 1954 war der NVK das höchste und einzige Gesetzgebungsorgan Chinas.¹⁰ Auf der zentralen Ebene besaßen andere Staatsorgane wie der Ständige Ausschuss des NVK (SANVK) und der Staatsrat keine verfassungsrechtlich anerkannten Gesetzgebungskompetenzen. Das von der Verfassung von 1954 konzipierte Gesetzgebungssystem war ein hoch konzentriertes „Eine-Ebene-Gesetzgebungssystem“ (*yiji lifa tizhi*)¹¹ und eine Art von „Zentralismus der Gesetzgebung“ (*lifa jiquan zhuyi*)¹² nach dem Vorbild der UdSSR. Paradoxe Weise übte aber der NVK als der höchste Gesetzgeber der VRCh vor 1978 ganz selten seine Gesetzgebungsmacht aus. Außer zwei Änderungen der Verfassung 1975 und 1978 erließ er seit Ende der 1950er Jahre fast keine Gesetze.¹³ Der SANVK, der nach der Verfassung von 1954 nur als ein Organ für die Gesetzesausle-

formellen Staat erforderlichen Gesetze, die sich hauptsächlich auf die Organisation der Staatseinrichtungen, die Wahl der Volksvertretung, die Konsolidierung des Regimes bezogen. Neben diesen Bereichen befanden sich viele wichtige Gesetze in Bereichen Zivilrecht, Strafrecht und Prozessrecht vor 1957 auch in den Entwürfen.

8 „The ‘lines’ (*luxian*), ‘directions’ (*fangzhen*), ‘resolutions’ (*jueding*) and other forms of expression of the Party’s will represented the main body of the legal system.“ Robert Heuser, The Legal Status of the Chinese Communist Party, in: D. A. Loeber (Editor-in-chief), Ruling Communist Parties and Their Status under Law, 1986, p. 241.

9 Volker Behr, Development of a New Legal System in the People’s Republic of China, LA. Law. Rev. 67 (2007), p. 1162.

10 Art. 22 der Verfassung von 1954.

11 Chunsheng Zhang, Die Verfassung und das gegenwärtige Gesetzgebungssystem (*xianfa he xianxing lifa tizhi*), zhongguo faxue 6 (2002), S. 5.

12 Shengping Liu, Diskussionen über das Gesetzgebungssystem in der Verfassung (tantan *xianfa zhong de lifa tizhi*), faxue zazhi 4 (1982), S. 12.

13 Vgl. dazu Wangsheng Zhou, Drei Strategien der chinesischen Gesetzgebungsreform: Rechtsstaat, System und Entscheidung (zhongguo lifa gaige sance: fazhi, tizhi, juece), Beijing daxue xuebao (zhuxue shehui kexue ban) 5 (1998), S. 16-17.

gungen und die Ausarbeitung der Rechtsbefehle (*faling*) zuständig war,¹⁴ wurde wegen des großen Bedarfs an Gesetzen in der Praxis auf der 2. Sitzung des 1. NVK 1955 ermächtigt, Gesetze in gewissen Bereichen zu erlassen. Ähnlich wurde er in der 2. Sitzung des 2. NVK 1959 erneut ermächtigt, veraltete und nicht passende Bestimmungen vorhandener Gesetze zu ändern und entsprechende neue Bestimmungen zu erlassen.¹⁵ Aber dem Schicksal des NVK entsprechend wurde auch die auf den SANVK delegierte Gesetzgebungsmacht kaum ausgeübt.

Die faktische Rechtsetzungsmacht lag in dieser Zeit beim Staatsrat. Zwar hatte der Staatsrat keine formelle, verfassungsrechtlich anerkannte Macht, Verwaltungsrechtsnormen zu erlassen. Jedoch erließ er vor 1978 zahlreiche faktisch geltende Rechtsvorschriften, welche die wesentlichste Rechtsquelle für die damalige Epoche bildeten. Diese administrativen Rechtsnormen des Staatsrats übernahmen tatsächlich die Funktionen der Gesetzgebungsgewalt des NVK, ein Phänomen, das oft als eine „Vereinheitlichung der Exekutive und Legislative“ (*zhengfa yiti hua*) bezeichnet wird, wobei die Exekutive praktisch die Legislative verdrängte.¹⁶ Der Staatsrat gewann seine Normsetzungskompetenz direkt aus der Partei und erließ Rechtsnormen auch ohne gesetzliche Ermächtigung und formellen Gesetzgebungsprozess, was gegenüber dem Wortlaut der Verfassung eine totale Verzerrung der Verteilung der Gesetzgebungskompetenzen zwischen NVK und Staatsrat bedeutete.

2. Der Versuch zum Wiederaufbau eines förmlichen Rechtssystems seit 1978

Das Verdrängen des Staates durch die Partei und der staatlichen Herrschaft durch die Herrschaft der Partei führte zum völligen Zusammenbruch des Rechtssystems während der „Kulturrevolution“. Der Wiederaufbau eines förmlichen Rechtssystems musste somit mit der Neugestaltung des Verhältnisses zwischen der Partei und dem Staat beginnen („das Chaos beseitigen und zur Normalität zurückkehren“ [*boluan fanzheng*]). D. h. das Verhältnis zwischen der Partei und der Gesetzgebung musste zuerst formalisiert werden: Die Partei sollte ihre Führung nur in Form der politischen Führung ausüben und aus der konkreten staatlichen Verwaltung und Regulierung austreten; die Politik der Partei durfte nicht direkt für die ganze Gesellschaft gelten, sondern musste durch staatliche Gesetzgebungsorgane in formellen Gesetzgebungsverfahren in Gesetze umgesetzt oder zu Gesetzen erhoben werden; es musste auch anerkannt werden, dass die Gesetze, anders als die Direktiven der Partei, als moderne Gesellschaftskontrollmittel ihren eigenen Stellenwert haben und deren Eigenständigkeit gewährleistet werden muss. In der Rede „Reform des Führungssystems von Partei und Staat“ (*dang he guojia lingdao zhidu de gaige*) von Deng Xiaoping auf der

14 Art. 31. Satz 3 und Satz 4 der Verfassung von 1954.

15 Vgl. dazu *Dayuan Han*, Über die verfassungsrechtliche Stellung des Nationalen Volkskongresses (*lun quanguo renmin daibiao dahui zhi xianfa diwei*), *faxue luntan* 6 (2013), S. 5.

16 Vgl. dazu *Wangsheng Zhou*, Drei Strategien der chinesischen Gesetzgebungsreform: Rechtsstaat, System und Entscheidung (*zhongguo lifa gaige sance: fazhi, tizhi, juece*), *Beijing daxue xuebao (zhuxue shehui kexue ban)* 5 (1998), S. 20.

erweiterten Tagung des Zentralen Politbüros der KPCh am 18.08.1980 betonte er: „Von jetzt an sollen die Entscheidungen, die in die Kompetenz der Regierung fallen, vom Staatsrat und den Regierungen auf verschiedenen Ebenen diskutiert und beschlossen werden. Der Staatsrat und die lokalen Regierungen sollen entsprechende Normen erlassen und die Zentrale der Partei und die lokalen Parteikomitees sollen dazu keine Anweisungen geben und Beschlüsse treffen.“

Eine andere wichtige Antriebskraft für den Wiederaufbau eines förmlichen Rechtssystems stammte aus dem Bedürfnis der Entwicklung der Wirtschaft. Die Katastrophe der „Kulturrevolution“ zerstörte nicht nur die politische und rechtliche Ordnung, sondern auch die wirtschaftliche Ordnung Chinas. Als der Vater der Reform und Öffnung erklärte Deng Xiaoping kurz nach Ende der „Kulturrevolution“ die Entwicklung der Wirtschaft zum wichtigsten Ziel des Staates. Das erste Problem in der Entwicklung der Wirtschaft bestand darin, Kapital und Technik zu gewinnen, die China nicht selbst allein anbieten konnte, sondern aus dem Ausland einführen musste. Um aus dem Ausland Kapital und Technik anzulocken, war vor allem ein stabiles Rechtssystem zu schaffen, das die Interessen der ausländischen Investoren berücksichtigt und deren Vertrauen in die Verlässlichkeit des Rechts stärkt. Aus diesem Grund spielte die Gesetzgebung über die ausländischen Investments in der Anfangsphase der Reform und Öffnung eine sehr wichtige Rolle. Schon im Jahr 1979 wurde das erste Gesetz über ausländische Investments¹⁷ erlassen, danach – 1986 und 1988 – wurden zwei weitere Gesetze¹⁸ ausgearbeitet. Ab Anfang der 1990er Jahre war die Wirtschaftspolitik der KPCh reifer geworden, und seither ist die sozialistische Marktwirtschaft das grundlegende Wirtschaftssystem Chinas. An die sozialistische Marktwirtschaft anknüpfend wurde auch die Funktion des Rechts in der Marktwirtschaft betont: „Marktwirtschaft ist Wirtschaft unter der Herrschaft durch Recht. Rechtsnormen sind die Grundlage des Systems der Marktwirtschaft. Wir müssen so schnell wie möglich ein der sozialistischen Marktwirtschaft entsprechendes Rechtssystem schaffen.“¹⁹ Der Pragmatismus und der Utilitarismus aus dem Bereich der Wirtschaft waren in dieser Phase die stärkste Antriebskraft für den Aufbau des Rechtssystems.

Innerhalb des Staates wurden zuerst die zerstörten Staatsorgane wieder aufgebaut. 1979 wurde das „Gesetz der VRCh über die Organisation der territorialen Volkskongresse und der territorialen Volksregierungen aller Ebenen“ erlassen, wodurch die lokalen Staatsorgane wieder geschaffen wurden. Auf der zentralen Ebene wurden 1982 das „Gesetz der VRCh über die Organisation des Nationalen Volkskongresses“ und das „Gesetz der VRCh

17 „Das Gesetz der VRCh über aus chinesischem und ausländischem Kapital bestehende Unternehmen“ (zhonghua renmin gongheguo zhongwai hezi jingying qie fa).

18 „Das Gesetz der VRCh über Unternehmen mit ausschließlich ausländischem Kapital“ (zhonghua renmin gongheguo waizi qie fa) sowie „das Gesetz der VRCh über von China und dem Ausland gemeinsam betriebene Unternehmen“ (zhonghua renmin gongheguo zhongwai hezuo jingying qie fa).

19 *Jinfan Zhang* (Hrsg.), Rückblick auf Chinas Herrschaft durch Gesetz im 20. Jahrhundert (ershi shiji zhongguo fazhi huimou), Beijing 1998, S. 112.

über die Organisation des Staatsrates“ erlassen, wodurch der NVK und der Staatsrat wieder aufgebaut wurden.

Diese Staatsorgane voraussetzend begann die Verfassung von 1982 als „Geburtsstunde des Berufs zur Gesetzgebung“²⁰ die Rechtsetzungskompetenzen auf der zentralen Ebene wieder zu verteilen und das verzerrte Verhältnis im Bereich der Gesetzgebung zwischen den zentralen staatlichen Organen zu korrigieren. Die Verfassung von 1982 erweiterte zunächst die zentralen Rechtsetzungssubjekte. Ihr Kerninhalt ist, dass der NVK und der SANVK gemeinsam „die staatliche Gesetzgebungsgewalt“ (*guojia lifaquan*) ausüben. Damit ist der SANVK zum ersten Mal als formelles Gesetzgebungssubjekt anerkannt und kann einfache Gesetze erlassen. Unter der Verfassung von 1982 ist auch der Staatsrat als ein Subjekt der Rechtsnormsetzung anerkannt, wodurch einerseits seine verfassungsrechtliche Stellung innerhalb eines förmlichen Gesetzgebungssystem anerkannt, andererseits aber durch diese Integration des Staatsrats in dieses System auch seine vorige, fast unbeschränkte Rechtsetzungsmacht eingeschränkt wurde. Unter der neuen Verfassungsordnung kann der Staatsrat die Verwaltungsrechtsnormen (*xingzheng fagui*) erlassen, die ihrer Geltung nach direkt unter den einfachen Gesetzen von NVK und SANVK stehen. Darüber hinaus dürfen auch die Ministerien des Staatsrats in ihren jeweiligen Zuständigkeitsbereichen unter der Beachtung der Gesetze und der Verwaltungsrechtsnormen Satzungen (*buwei guizhang*) erlassen.

Auf der lokalen Ebene hat das „Gesetz der VRCh über die Organisation der territorialen Volkskongresse und der territorialen Volksregierungen aller Ebenen“ zum ersten Mal bestimmt, dass die Volkskongresse und die dazugehörigen Ständigen Ausschüsse der Provinzen (*sheng*), autonomen Gebiete (*zizhiqu*) und direkt der Zentrale unterstehenden Städte (*zhixiashi*) territoriale Rechtsnormen (*difangxing fagui*) ausarbeiten können. Diese Bestimmungen wurden von der Verfassung von 1982 übernommen und verfassungsrechtlich gewährleistet. Danach wird die Rechtsetzungskompetenz nach unten erweitert. 1982 und 1986 wurde dieses Gesetz verändert und damit weitere territoriale Rechtsetzungssubjekte gegründet, nämlich die Volkskongresse und die dazugehörigen Ständigen Ausschüsse von „größeren Städten“ (*jiaodashi*), welche entweder Sitz der Regierung von Provinzen und autonomen Gebieten sind oder vom Staatsrat ermächtigt wurden. Auch wurden, um der Reform der Wirtschaft zu entsprechen und die experimentelle Wirtschaftspolitik der Partei praktisch zu überprüfen, den Volkskongressen und den dazugehörigen Ständigen Ausschüssen der Städte, die Sitz von Sonderwirtschaftszonen und damit auch eine Art der oben genannten „größeren Städte“ sind, durch die Ermächtigungen des NVK und des SANVK Rechtsetzungskompetenzen verliehen. Zugleich, den Prozess der Verteilung der Rechtsetzungsgewalt nach unten begleitend, wurden den entsprechenden territorialen Regierungen auch gewisse Befugnisse zum Erlass von territorialen Satzungen (*difang zhengfu guizhang*) zugeschrieben.

20 Robert Heuser, Chinas Weg in eine neue Rechtsordnung – Strukturen und Perspektiven (1978-1988), *Juristenzeitung* 43 (1988), S. 897.

III. Das GGG vom 5. März 2000 als weitere Zwischenstufe der Formalisierung der Rechtsetzung

Von 1978 bis 2000 waren die Rechtsetzungsorgane der verschiedenen Ebenen recht aktiv, was einerseits den langfristigen „Normenunger“ der Gesellschaft stillte, andererseits aber auch Probleme und Unordnung mit sich brachte. Vor dem GGG von 2000 waren die zentralen und lokalen Gesetzgebungstätigkeiten im Wesentlichen in der Verfassung und in einzelnen Gesetzen geregelt. Die Bestimmungen über die Rechtsetzung in der Verfassung sind ganz abstrakt und grob: Geregelt wird sie nur als Teil der Kompetenzen jeweiliger „Staatsorgane“ (Kapitel 3, Verfassung der VRCh, VVRCh). Es bleiben aber viele Fragen offen, wie z. B. die Grundsätze und die Verfahren der Rechtsetzung oder die Lösung der Konflikte zwischen Rechtsetzungsbefugnissen und zwischen den verschiedenen Rechtsnormen. Diese Abstraktheit und Vagheit ist aber unter der Berücksichtigung der Eigenschaft der Verfassung als „grundlegendes Gesetz“ verständlich.

Konkretere Bestimmungen sind dann in Organisationsgesetzen der jeweiligen Subjekte zu finden: Dem Organisationsgesetz des NVK, dem Organisationsgesetz des Staatsrats, dem Gesetz der VRCh über die Organisation der territorialen Volkskongresse und der territorialen Volksregierungen aller Ebenen, sowie in internen Geschäftsordnungen der Rechtsetzungsorgane. Diese einzelnen Gesetze konkretisieren zwar die Regelungen über die Rechtsetzungstätigkeiten, verletzen aber gerade durch ihre zerstreute und vereinzelte Vorgehensweise die Einheit des Gesamtrechtssystems und haben damit auch zu zahlreichen Problemen geführt wie z.B. zur Unklarheit der Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen zwischen verschiedenen Rechtsetzungssubjekten²¹, zu Konflikten zwischen rangverschiedenen Rechtsnormen, zur Überschreitung der zugeschriebenen Rechtsetzungskompetenzen durch die einzelnen Rechtsetzungssubjekte und zum Protektionismus durch die territorialen und ministerialen Rechtsetzungen. Zusammenfassend formuliert hatte das Rechtssystem vor 2000 nur formelle Einheit, aber keine materielle Einheit. All dies machte ein landesweit geltendes und vereinheitlichendes Gesetz über Gesetzgebung notwendig. Da es in China noch keine Verfassungsgerichtsbarkeit gibt, kommt noch die Aufgabe hinzu, die Konflikte zwischen abstrakten Rechtsnormen aufzulösen. Insofern ist der Versuch, zuerst auf der Ebene der Gesetzgebung die Einheit des Rechtssystems voranzutreiben, noch eine behelfsmäßige Maßnahme.

Das GGG von 2000 bezieht sich wesentlich auf folgende sechs Aspekte: Die Grundprinzipien der Rechtsetzung, die Verteilung der Rechtsetzungskompetenzen, die Rechtsetzungsverfahren, die Rechtsquellen und die Formen der Rechtsnormen, die Hierarchie und Rangordnung der Rechtsnormen und die Maßnahmen zur Aufrechterhaltung der Einheit der Rechtsordnung und zur Beseitigung der Konflikte zwischen Rechtsnormen durch die

21 Besonders „zwischen Legislativorganen und Exekutivorganen und zwischen zentralen und lokalen Organen“. Vgl. dazu *Sixi Chen, Haitao Liu*, Die Zusammenfassung der verschiedenen Auffassungen während der Ausarbeitung des Gesetzgebungsgesetzes (guanyu lifafa zhiding guocheng zhong butong guandian de zongshu), *guojia xingzheng xueyuan xuebao* 2(2000), S. 66.

Regelungen über „Anwendung und Meldung zu den Akten“. Diese gesetzlichen Bestimmungen des GGG formalisieren das junge Rechtsetzungssystem Chinas weiter und stellen einen wichtigen Zwischenerfolg im Lauf der Formalisierung des chinesischen Rechtssystems dar.

IV. Die Änderung des GGG durch den Beschluss des NVK vom 5. März 2015

1. Der Hintergrund der Änderung des GGG

Dem allgemeinen dialektischen Verhältnis zwischen Recht und sozialer Realität und der Dynamik dieser beiden entsprechend führte die vergangene 15-jährige schnelle Entwicklung in den Bereichen Ökonomie, Politik und Gesetzgebung selbst zur Notwendigkeit der Änderung. Hinzukommt, dass die noch experimentelle Natur der Gesetzgebung immer wieder mit den praktischen Reformbedürfnissen Chinas in Übereinstimmung gebracht werden muss. Das GGG a.F. selbst ist auch ein Ergebnis in gewisser Hinsicht experimenteller Rechtsetzung. Viele seiner Ausgestaltungen sind vorläufiger Natur und gegenüber späteren möglichen Änderungen ganz offen. Allerdings konnten Änderungen der sozialen und rechtlichen Realität und der aus ihnen folgende Reformbedarf nicht unmittelbar zur Änderung des GGG führen. Es bedurfte vielmehr zunächst einer Änderung der Politik der KPCh. Die Änderung des GGG ist verbunden mit drei wichtigen politischen Dokumenten der KPCh: Dem Bericht des . Zentralkomitees auf dem . Parteitag der KPCh (08.11.2012), dem Beschluss des Zentralkomitees der KPCh über etliche wichtige Probleme bezüglich der allseitigen Vertiefung der Reform (12.11.2013, BüVR²²) sowie dem Beschluss des Zentralkomitees der KPCh über etliche wichtige Probleme bezüglich des allseitigen Vorantreibens der Herrschaft des Staates durch Gesetze (23.10.2014, BüVH²³).

Es entspricht dem Herrschaftsstil der KPCh, dass jede Führungsgeneration ihre relativ eigenständigen Ideen über die Steuerung des Staates entwickelt. Dieser Tradition folgend, entwickelt auch die neue Führungsgeneration mit Xi Jinping als dem Zentralführer ihre leitende Herrschaftsidee. Diese drei wichtigen politischen Dokumente vertreten somit die leitenden Ideen der neuen Führungsgeneration über den Aufbau des Staates. Zwar bilden diese leitenden Ideen bisher noch keine offizielle systematische Theorie. Aber theoretisch fasst man sie schon vor 2015 unter „Vier-Allseitig“ zusammen: Die allseitige Vollendung des Aufbaus einer Gesellschaft mit bescheidenem Wohlstand (*quannian jiancheng xiaokang shehui*), die allseitige Vertiefung der Reform (*quannian shenhua gaige*), die allseitige Durchführung der Herrschaft durch Gesetze (*quannian yifa zhiguo*) und die allseitige strengere Selbstregulierung der Partei (*quannian congyan zhidang*). Als der stärkste und ehrgeizigste Führer der KPCh nach Deng Xiaoping versucht Xi Jinping durch die „Vier-

22 Chinesisch: 《中共中央关于全面深化改革若干重大问题的决定》(zhonggong zhongyang guanyu quannian shenhua gaige ruogan zhongda wenti de jueding).

23 Chinesisch: 《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》(zhonggong zhongyang guanyu quannian tuijin yifa zhiguo ruogan zhongda wenti de jueding).

Allseitig“ Theorie die von der Reform mitgebrachten Probleme in Wirtschaft, Politik und Recht usw. zu bewältigen und den ganzen Staat zu einer neuen „Normalität“ zu transformieren.

Der Begriff „neue Normalität“ beschreibt ursprünglich den neuen Zustand der Wirtschaft Chinas, und damit eine neue, langsamere Wachstumsgeschwindigkeit und eine neue angemessene Struktur zur Entwicklung der Wirtschaft. Seine Bedeutung geht aber schnell über diese eigentliche Konnotation hinaus und schließt auch die neue (zu erringende) Normalität des Rechtsstaates und besonders der Gesetzgebung als wichtige Unterstützung und Garantie von Rechtsstabilität für die Wirtschaft ein. Das Streben nach der neuen Normalität der Gesetzgebung ist die wichtigste Antriebskraft für die Änderung des GGG.

Die BüVR und BüVH enthalten zahlreiche entscheidende Formulierungen über die Rechtsnormsetzungen in China, welche dann als strategische Ausgestaltungen und wesentliche Wertentscheidungen der KPCh im neuen GGG umgesetzt worden sind. Die leitende Idee der Änderung des GGG ist zuerst im BüVR ausgedrückt. Dort heißt es: „Das gesamte Ziel der allseitigen Vertiefung der Reform ist die Vervollständigung und Entwicklung des Sozialismus chinesischer Prägung und das Vorantreiben der Modernisierung des staatlichen Regulierungssystems und der Regulierungsfähigkeit.“²⁴ Die Änderung des GGG dient demgemäß zuerst dazu, Gesetze besserer Qualität zu schaffen und damit bessere Instrumente für die Regulierung des modernen staatlichen und gesellschaftlichen Lebens anzubieten. Im BüVH heißt es dann konkreter: „Die Herrschaft des Staates durch Gesetze ist ein wesentliches Erfordernis und eine wichtige Gewährleistung für das Festhalten am Sozialismus chinesischer Prägung und seiner Entwicklung und ist eine notwendige Voraussetzung für die Verwirklichung der Modernisierung des Regulierungssystems und der Regulierungsfähigkeit des Staates.“²⁵ Eben in diesem Sinne gibt es keinen Zweifel, dass „die Änderung des GGG vom Ziel der Modernisierung des staatlichen Regulierungssystems und der Regulierungsfähigkeit geleitet ist“.²⁶

Noch anzudeuten ist eine andere leitende Idee in diesen beiden Beschlüssen, die sich aus neuen Aussagen über das Verhältnis zwischen Gesetzgebung und Reform schließen lässt. Der gegenwärtige Gesetzgebungsstand Chinas ist vor dem Hintergrund und als Teil des Reformprozesses zu verstehen, was ihn wesentlich von der Gesetzeslage in westlichen entwickelten Ländern unterscheidet.²⁷ Das Veränderungsstreben im Rahmen der Reform und das Ziel der Beständigkeit der Rechtsordnung stehen seit den 1980er Jahren stets in einem Spannungsverhältnis. Die wirtschaftlich orientierte Reform hat Vorrang vor der

24 Punkt 2 BüVR.

25 Teil 1 Paragraph 1 BüVH.

26 *Xianghua Xu*, Die Änderung des GGG unter der Perspektive der Modernisierung der staatlichen Regulierung (guojia zhili xiandaihua shijiao xia de lifafa xiugai), *jiaoda faxue* 3 (2014), S. 11.

27 Vgl. dazu *Songshan Liu*, Die Strategie über die Behandlung des Verhältnisses zwischen Gesetzgebung und Reform des gegenwärtigen Chinas (dangdai zhongguo chuli lifa yu gaige guanxi de celue), *faxue* 3 (2014), S. 74.

Beständigkeit der Rechtsordnung. Das Recht musste Raum für die Reform lassen, und dementsprechend musste die Gesetzgebung grundsätzlich, vage und pauschal sein.²⁸ Dies förderte zwar die experimentellen Möglichkeiten der Wirtschaftsentwicklung und machte eine flexiblere Wirtschaftspolitik möglich, setzte aber zugleich dem Aufbau des Rechtsstaates eine Grenzlinie: Die zahlreichen aus den Reformbedürfnissen entstehenden vorläufigen Rechtsmaßnahmen (besonders die umfassende Ermächtigungsgesetzgebung sowie die mächtige exekutive Gesetzgebung) verhindern ein systematisches formelles Rechtssystem, was wiederum die Rechtsanwendung schwer belastet und zugleich den Missbrauch der öffentlichen Gewalt durch die Regierung erleichtert. Die über 30-jährigen Erfahrungen mit der Reform und dem Aufbau des Rechtsstaates ermöglichen heute Reflexionen über das Verhältnis von Reform und Rechtsstaat. Verglichen mit der Anfangsphase der Reform und Öffnung – einer Phase des völlig neuen Aufbaus – ist die heutige Phase eine solche der Vervollständigung oder eine Phase, die jüngst schon von manchen Juristen „Nachsystemepoche“²⁹ genannt wird. Ob diese theoretische Redeweise zu optimistisch für die vorhandene Lage der Gesetzgebung in China ist, kann dahingestellt bleiben. Sicher ist, dass die Rede von einer „Nachsystemepoche“ der Gesetzgebung sich direkt mit einer offiziellen Erklärung verbinden lässt. Am 10.03.2011 auf der 4. Sitzung des . NVK erklärte der damalige Vorsitzende des SANVK, Wu Bangguo: „Das Rechtssystem chinesischer Prägung hat sich bis zum Ende 2010 schon herausgebildet durch vorhandene 236 Gesetze, 690 Verwaltungsrechtssnormen und mehr als 8600 lokale Rechtsnormen.“³⁰ Diese Aussage findet sich auch im BüVH.³¹ Die Anforderungen an die Gesetzgebung der heutigen Phase erschöpfen sich daher nicht mehr bloß in groben Grundsätzen und Rahmenregelungen für den Staat und die Gesellschaft. Vielmehr sind heute die geschaffenen Regelungen zu detaillieren und verfeinern – einerseits in politischer Perspektive durch die Vermehrung der demokratischen Beteiligung der Abgeordneten des Volks, der demokratischen Parteien und anderer sozialer Kräfte an der Gesetzgebung³², andererseits in gesetzgebungstechnischer Perspektive durch die Verbesserung der konkreten Schritte in Ausarbeitung, Begründung, Beratung, Koordination und Anhörung der Gesetzesentwürfe und durch die Einführung eines Gesetzesbewertungssystems und eines Systems der Gesetzesfolgenabschätzung, die

28 Vgl. dazu *Songshan Liu*, Einige Vorschläge über die Änderung des Gesetzgebungsgesetzes (xiugai lifafa de ruogan jianyi), jiaoda faxue 3 (2014), S. 20.

29 Vgl. dazu *Chunsheng Zhang, Yan Lin*, Eine Vorhersage über die Änderung des Gesetzgebungsgesetzes (lifafa xiugai qianzan), jiaoda faxue 3 (2014), S. 9; *Dongpo Shi*, Eine neue Theorie über die Kategorien der Gesetzgebungspraxis in der Nachsystemepoche (hou tixi shidai de lifa shijian fan-chou xinlun), jianghan xueshu 1 (2014), S. 32; *Liang Li, Quansheng Wang*, Über die Veränderung der Untersuchungen der Gesetzgebungswissenschaft in der Nachsystemepoche“ (lun hou tixi shidai lifaxue yanjiu zhi shanbian), jianghan xueshu 1 (2014), S. 41 ff; *Dongpo Shi, Fan Yu*, Über die Probleme der Beteiligung der Rechtsanwälte an der Gesetzgebung in der Nachsystemepoche“ (lun hou tixi shidai lushi de lifa canyu wenti), fazhi yanjiu 2 (2013), S. 111 ff.

30 *Bangguo Wu*, Der Arbeitsbericht des SANVK auf der 4. Sitzung des . des NVK am 10. 03. 2011.

31 Teil 1 Paragraph 3 BüVH.

32 Teil 2 Paragraph 10 BüVH sowie Punkt 28 BüVR.

auf die Erhöhung der Qualität der Gesetze und die Verbesserung ihrer Durchführbarkeit und Vollzugstauglichkeit zielen, die also eine wissenschaftsbasierte Gesetzgebung zum Zweck haben³³.

Um die bisherige Begrenzung des Rechtsstaates zu durchbrechen und die neuen Aufgaben und Funktionen der Gesetzgebung zu erreichen, stellt die KPCh das Verhältnis zwischen Reform und Rechtsbindung um. Die Reform bleibt zwar nach wie vor die zentrale Aufgabe der Partei, sie geht aber nicht mehr dem Recht vor, sondern wird als gleichwertig mit der Rechtsbindung angesehen. Im BüVH heißt es: „Es muss verwirklicht werden, dass die Gesetzgebung und die Entscheidungsfindung im Rahmen der Reform einander entsprechen; es muss erreicht werden, dass wichtige Reformen gesetzliche Maßstäbe haben“³⁴ und „es muss am Vorangehen der Gesetzgebung festgehalten und die Leitungsfunktion der Gesetzgebung entfaltet werden.“³⁵ Damit wird klar, dass in der neuen Phase die Reform nur im Rahmen der Gesetze durchgeführt werden darf und die Legalität der Reform selbst zu beachten ist, um willkürliche und modische Bewegungen in der Reform zu vermeiden.

2. Wesentliche Bereiche der Änderung des GGG

a. Die Entfaltung der Leitungsfunktion des NVK und seines Ständigen Ausschusses

Die Entfaltung der Leitungsfunktion des NVK und seines Ständigen Ausschusses ist identisch mit der Entfaltung der Leitungsfunktion der Gesetzgebung, was als ein neuer Gesetzgebungsgrundsatz im § 51 GGG n.F.³⁶ bestimmt ist. Das neue GGG zielt darauf, die Stellung des NVK und seines Ständigen Ausschusses zu verstärken und sie eine aktivere Rolle in der Gesetzgebung spielen zu lassen. Im GGG n.F. dienen diesem Ziel vor allem zwei Regelungen.

aa) Die Verstärkung der Stellung der Volksabgeordneten des NVK (VANVK)

Die VANVK als Mitglieder des höchsten staatlichen Gesetzgebungsorgans besitzen zwar eine demokratische Legitimation, sie haben aber bisher in China tatsächlich nur politisch-symbolische Funktionen. Die meisten VANVK treten nur in der Endphase der Gesetzgebung in Erscheinung. Sie haben nur das Recht, „Ja“ oder „Nein“ zu einem schon fertig vorbereiteten Gesetzesentwurf zu sagen, und beteiligen sich kaum an der konkreten, sachlichen Gesetzesformulierung und -diskussion. In der Gesetzgebung spielen dagegen die Fachauss-

33 Teil 2 Paragraph 9 BüVH sowie Punkt 27 BüVR.

34 Teil 2 Paragraph 17 BüVH.

35 Teil 2 Paragraph 1 BüVH.

36 Der bestimmt: „Der NVK und der SANVK sollen die Organisation und Koordination der Gesetzgebungsarbeiten verstärken und eine Leitungsfunktion in den Gesetzgebungsarbeiten entfalten.“.

chüsse des NVK³⁷ und die Arbeitsorgane des SANVK eine entscheidende Rolle. Seit Jahren konzentrieren sich die konkreten Gesetzgebungstätigkeiten immer mehr auf die spezialisierten Organe des NVK und des SANVK. Ebenfalls zeigt sich diese Tendenz der Konzentration auch im Verhältnis zwischen NVK und SANVK: Der NVK ist zwar verfassungsrechtlich das höchste Macht- und Gesetzgebungsorgan der VRCh (Art. 57 Satz 1 VVRCh), er übt aber seine Gesetzgebungsgewalt selten aus. In der Wirklichkeit hat der SANVK (momentan 172 Mitglieder) – formell nur das zweithöchste Gesetzgebungsorgan Chinas – die weit überwiegende Mehrheit der gesamten Gesetze ausgearbeitet. Besonders seit den 1980er Jahren hat der SANVK über 80 % der gesamten Gesetze Chinas erlassen³⁸, wie die folgende Grafik zeigt:

Statistik über die Anteile der von NVK und SANVK erlassenen Gesetze³⁹

Zeitraum		Gesetze vom NVK	Gesetze vom SANVK
09/1954 - 07/1955	Summe	5 (Organisationsgesetze)	6 (Befehle)
	Anteil	45 %	56 %
1979 - 1982	Summe	16 (inklusive 2Gesetzesänderungen)	13
	Anteil	55%	45%
1983 - 2011	Summe	25 (inklusive 9 Gesetzesänderungen)	178
	Anteil	12.3 %	87.7 %
1954 - 2012	Summe	46 (inklusive 11Gesetzesänderungen)	199
	Anteil	18.8 %	81.2 %

Die absolut herrschende Stellung des SANVK bedeutet, dass die meisten Mitglieder des NVK (derzeit mehr als 2900) nicht an konkreten Gesetzgebungstätigkeiten teilnehmen können. Zwar ist nicht zu leugnen, dass in der heutigen Zeit die Verwissenschaftlichung und Spezialisierung der Gesetzgebung aus sachlichen Gründen unvermeidlich ist. Sie relativiert aber die inhaltliche demokratische Legitimation der im Gesetz getroffenen Entscheidungen. Im chinesischen Kontext ist schon aus dem erheblichen Missverhältnis zwischen der Zahl der gesamten SANVK und der Zahl der Mitglieder des tatsächlich als Gesetzgeber tätigen SANVK sowie der ihm unterstehenden Fachausschüsse des NVK zu erkennen, dass das dringendste Problem der chinesischen Gesetzgebung der Mangel an der demokratischen Legitimation des faktisch tätigen Gesetzgebungsorgans ist.

37 Art. 70 Abs. 1 Satz 2 der Verfassung der VRCh regelt: In der Zeit zwischen den Tagungen des Nationalen Volkskongresses unterstehen alle Fachausschüsse des NVK dem SANVK.

38 Vgl. dazu *Xiaoyang Qiao* (Hrsg.), *Die Reden über das Gesetzgebungsgesetz der VRCh* (zhonghua renmin gongheguo lifafa jianghua), Beijing 2008, S. 136.

39 *Dayuan Han*, Über die verfassungsrechtliche Stellung des Nationalen Volkskongresses (lun quan-guo renmin daibiao dahu zhi xianfa diwei), *faxue luntan* 6 (2013), S. 6 (Leicht geändert).

Dafür sind im GGG n.F. neue Bestimmungen eingeführt, um den VANVK eine aktiver Rolle zu verleihen. So soll nach dem neu eingeführten § 16 Abs. 2 GGG der SANVK während seiner Beratung des Gesetzesentwurfs die Ansichten der VANVK in vielfältiger Weise einholen und mit ihnen über die einschlägigen Umstände Rücksprache halten. Auch können die Fachausschüsse des NVK und die Arbeitsorgane des SANVK die VANVK einladen, sich an der Gesetzgebungsuntersuchung und -forschung (*lifa diaoyan*) zu beteiligen. Hinzu kommt der neue § 28 Abs. 2 GGG, der bestimmt: Für die Sitzungen des SANVK zur Beratung eines Gesetzesentwurfs soll er die in Betracht kommenden VANVK einladen, als nicht Stimmberechtigte an der Beratung teilzunehmen und ihre Ansichten zu äußern. Verglichen mit dem GGG a.F., das keinen Raum für die VANVK beließ, machen diese beiden Regelungen möglich, dass die VANVK ihren Einfluss auf einen Gesetzesentwurf schon in der Vorbereitungsphase ausüben und sich sachlich an dem Gesetzgebungsprozess beteiligen. Zwar bleiben Fragen unbeantwortet: so ist z.B. die Anzahl der einzuholenden Ansichten von VANVK ebenso undeutlich wie die Verbindlichkeit dieser Ansichten. Auch ist nicht klar, ob es finanzielle Unterstützungen für die Teilnahme der VANVK am Gesetzgebungsprozess des SANVK geben soll. Aber das neue GGG hat zumindest den Anfang der Verstärkung der Stellung der VANVK gemacht. Wie diese Regelungen sich in die Praxis umsetzen, hängt von weiteren Regelungen ab, wie der entsprechenden Änderung der Geschäftsordnung des SANVK.

bb) Die Vervollständigung der internen Arbeitsverfahren des SANVK

Das neue GGG trifft auch Regelungen zur Verbesserung der fachlichen Qualität der Gesetzgebung durch die Vervollständigung der inneren Arbeitsverfahren des SANVK. So wurden einige neue Schritte in der Vorbereitungsphase der Gesetzgebung eingeführt. Zuerst sind die Gesetzgebungsplanung und der jährliche Gesetzgebungsplan zu nennen. Diese beiden Maßnahmen in der Gesetzesvorbereitung sind zwar in der Praxis schon lange nicht mehr selten, waren aber bisher nicht gesetzlich formalisiert. Im § 52 Abs. 1 Satz 1 GGG heißt es jetzt: „Der SANVK verstärkt die einheitliche Ausgestaltung der Gesetzgebung in Formen der Gesetzgebungsplanung und des jährlichen Gesetzgebungsplans.“ Sie bezwecken, „die Rechtzeitigkeit, die Zielgenauigkeit und die Geordnetheit der Gesetzgebung zu verbessern“ (§ 52 Abs. 1 Satz 2 GGG). Noch auffälliger sind die frühzeitigen Beteiligungen der Fachausschüsse des NVK und der Arbeitsorgane des SANVK an den Gesetzesvorbereitungsverfahren. Im GGG a.F. waren die Beteiligungen der Fachausschüsse des NVK und der Arbeitsorgane des SANVK an den Gesetzesvorbereitungsverfahren nur vorgesehen, nachdem ein Gesetzesentwurf in die Tagesordnung des Nationalen Volkskongresses (§ 17 GGG a.F.) oder in die Tagesordnung des Ständigen Ausschusses aufgenommen worden war (§ 30 GGG a.F.). Wegen der sich daraus ergebenden kurzen Beratungszeit des Gesetzesentwurfs hatten die mit Fachkenntnissen versehenen Fachausschüsse des NVK und Arbeitsorgane des SANVK praktisch nur begrenzte Funktionen hinsichtlich der Fachlichkeit der Gesetzgebung sowie der Qualität der Gesetze. Um das Problem zu überwinden, bestimmt

jetzt § 53 Abs. 1 GGG n.F.: „Die Fachausschüsse des NVK und die Arbeitsorgane des SANVK sollen frühzeitig an den einschlägigen Vorbereitungsarbeiten zum Gesetzesentwurf teilnehmen. Der umfassende und grundlegende Gesamtentwurf des Gesetzes kann auch von einschlägigen Fachausschüssen oder den Arbeitsorganen des SANVK ausgearbeitet werden.“⁴⁰

Darüber hinaus enthält das GGG n.F. jetzt auch Regelungen, um das System der Begründung und Beratung der Gesetzgebung zu vervollständigen. § 36 Abs. 2 Satz 1 GGG regelt die Expertenbefragungen während der Gesetzgebungsverfahren; § 36 Abs. 3 regelt die Anhörung in der Gesetzgebung: „Wenn ein Gesetzentwurf Probleme betrifft, über die es erhebliche unterschiedliche Ansichten gibt oder der erheblich auf soziale Interessenverhältnisse einwirkt, muss eine Anhörung veranstaltet werden, um die Ansichten der einschlägigen Vertreter der untersten Ebene und der Gruppen, der Ministerien, der Volksvereine, Experten, VANVK und andere einschlägige gesellschaftliche Sichtweisen einzuhören.“⁴¹ Verglichen mit den alten Bestimmungen regelt das GGG n.F. die Anwendungsbedingungen der Expertenbefragungen und der Anhörung ausführlicher, indem es die Gegenstände der Anwendung sowie den Umfang der berechtigten Teilnehmer nennt.

Weitere nennenswerte Details des GGG a.F. sind bspw. die Pflicht zur Veröffentlichung eines Gesetzesentwurfs und die Verlängerung der Zeit für die Einholung der Ansichten zu einem Gesetzesentwurf von 20 auf 30 Tage (§ 37 GGG), die separate und die kombinierte Abstimmung⁴² (§ 41 Abs. 2, 3; § 43 GGG); die Gesetzgebungsevaluation⁴³ (§ 39 GGG) sowie die Gesetzesfolgenabschätzung (§ 63 GGG).

b. Die gesetzliche Feststellung des Grundsatzes der „Gesetzmäßigkeit der Besteuerung“

Eine weitere große Änderung des GGG betrifft die Steuergesetzgebung. Die Besteuerungskompetenz – eins der wichtigsten Machtmittel des Staates – ist schon lange in einem recht chaotischen Zustand, was sich deutlich in der Steuergesetzgebung wider-spiegelt. In der VVRCh gibt es nur einen Artikel, der von Steuern handelt, nämlich Art. 56, der bestimmt: „Die Bürger der Volksrepublik China sind verpflichtet, dem Gesetz entsprechend Steuern zu entrichten.“ Dieser Bestimmung sind zwei Punkte zu entnehmen: Sie sieht einerseits die Pflicht der Bürger vor, Steuern zu entrichten, sie erkennt andererseits

40 Teil 2 Paragraph 6 BüVH.

41 Teil 2 Paragraph 10 BüVH sowie Punkt 27 BüVR.

42 Die separate Abstimmung bezieht sich auf Probleme, über die es erheblich differente Ansichten gibt. Über die Bestimmungen bezüglich solcher Probleme kann einzeln abgestimmt werden. Die kombinierte Abstimmung bedeutet, dass, wenn die Bestimmungen in mehreren Gesetzen einen gleichen Gegenstand betreffen, die Abstimmung über die Änderung dieser Bestimmungen gleichzeitig stattfinden kann.

43 Die Arbeitsorgane des SANVK können den dem SANVK zur Abstimmung vorgelegten Gesetzesentwurf hinsichtlich seiner Durchführbarkeit, des Zeitpunkts seines Erlassens, seiner gesellschaftlichen Wirkungen sowie möglicher Probleme bewerten.

auch einen wichtigen Grundsatz des Steuerrechts an, nämlich den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung: Die Bürger sind nur „dem Gesetz entsprechend“ verpflichtet, Steuern zu entrichten.⁴⁴ Praktisch wurde aber lange nur der erste Punkt betont, der zweite dagegen vernachlässigt. Der verfassungsrechtliche Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung fordert mindestens, dass der NVK und sein Ständiger Ausschuss als der höchste Gesetzgeber der formellen Gesetze die Aufgaben der Steuergesetzgebung übernehmen sollen. Aber in der Wirklichkeit ist der weit überwiegende Teil (über 80%)⁴⁵ der Steuergesetzgebung in China an den Staatsrat delegiert. Bis jetzt haben der NVK und sein Ständiger Ausschuss nur vier formelle Steuergesetze⁴⁶ erlassen, die allerdings noch von den Verwaltungsrechtsnormen des Staatsrats ergänzt werden müssen. Im Vergleich dazu dominiert der Staatsrat in Form der Verwaltungsrechtsnormen in der Steuergesetzgebung durch die Ermächtigung des SANVK von 1984, nämlich den „Beschluss des SANVK über die Ermächtigung des Staatsrats zur Reform des Steuersystems der Industrie und des Handels sowie zum Erlass der vorläufigen Verwaltungsrechtsnormen bezüglich der Steuern.“⁴⁷ In diesem Beschluss wurde der Staatsrat pauschal ermächtigt, mit Ausnahme des Bereichs der Unternehmen mit ausländischen Elementen alle notwendigen Regelungen über Steuern zu erlassen. Diese Ermächtigung bildet die „Ursünde“, die wesentlich für die heutige chaotische Situation der Steuergesetzgebung verantwortlich ist.

Wie andere Ermächtigungen, die der SANVK dem Staatsrat erteilt hat, kann die Ermächtigung des Staatsrats zur Steuergesetzgebung ihrerseits nicht getadelt werden, da sie allgemein der schwachen Gesetzgebungsähnlichkeit des SANVK in der Anfangsphase der Reform und Öffnung sowie konkret den relativ komplizierten technischen Forderungen in der Steuergesetzgebung Rechnung trägt.⁴⁸ Der Staatsrat hat seither die experimentelle Aufgabe der Steuergesetzgebung durch eine Fülle von vorläufigen Verwaltungsrechtsnormen

- 44 Da diese Bestimmung der VVRCh über Steuer zu einfach und grob ist, verneinen manche chinesische Juristen die Existenz des Grundsatzes der „Gesetzmäßigkeit der Besteuerung“ in der Verfassung. Vgl. dazu *Shiru Wang*, Verfassungsrechtliche Überlegungen zur Steuergesetzgebung Chinas (zhongguo shuishou lifa de xianzheng sikao), *zhengfa luntan* 1 (2009), S. 106; *Shouwen Zhang*, Über die Doktrin der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung (lun shuishou fading zhuyi), *faxue yanjiu* 6 (1996), S. 59; *Hongmao Wang*, Eine nochmalige Untersuchung über den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung (shuishou fading yuanze zhi zai yanjiu), *faxue pinglun* 3 (2004), S. 57.
- 45 *Yi Wang*, Die Steuerprobleme im konstitutionellen System (lixian zhengti zhong de fushui wenti), *faxue yanjiu* 4 (2004), S. 18.
- 46 Gesetz der VRCh über individuelle Einkommenssteuern (01.09.2011); Gesetz der VRCh über Einkommenssteuern der Unternehmen (01.01.2008); Gesetz der VRCh über die Steuern der Kraftfahrzeuge und Schiffe (01.01.2012) sowie Gesetz der VRCh über die Erhebung und Regelung der Steuern (01.05.2001).
- 47 Chinesisch: 《全国人大常委会关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案试行的决定》 (quanguo renda changweihui guanyu shouquan guowuyuan gaige gongshang shuizhi fabu youguan shuishou tiaoli cao'an shixing de jueding).
- 48 Kurz: die Ermächtigung des Staatsrats zur Steuergesetzgebung war in einer Phase, in der „die Voraussetzungen für Steuergesetze nicht reif sind“, unentbehrlich. Vgl. dazu *Chunhua Hu*, Die

übernommen und damit eine relativ vollständige Ordnung des Steuerrechts geschaffen. Aber nachdem die Steuergesetzgebung bis 2000 16 Jahre vom Staatsrat erprobt wurde, wollten erstaunlicherweise weder der NVK noch sein Ständiger Ausschuss ihre eigene Aufgaben der Steuergesetzgebung selbst übernehmen; aus dieser befristeten Ermächtigung ist in Wirklichkeit eine unbefristete Ermächtigung geworden. Darüber hinaus ist die grobe Ermächtigung von 1984 ihrem Wesen nach eine Blankoermächtigung, die keine Vorgaben zu Inhalt, Zweck und Ausmaß enthält, wie sie als wesentliche Elemente einer Ermächtigung eigentlich enthalten sein müssen.⁴⁹

Da Verwaltungsrechtsnormen rangniedriger als Gesetze sind und ihr Normsetzungsverfahren auch dem der formellen Gesetze nicht vergleichbar ist, beeinträchtigt die enorme Steuergesetzgebung durch den Staatsrat den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung erheblich. Dies alles hat einerseits zur Beschädigung der Autorität der steuerrechtlichen Norm und zu einer „Legalitätskrise der Steuererhebung in China“⁵⁰ geführt, andererseits aber auch die Steuererhebung und die Vereinheitlichung des Steuersystems⁵¹ belastet.

Der Gesetzgeber des GGG von 2000 war sich dieser Probleme bewusst und versuchte sie zu bewältigen, indem er zum ersten Mal den Grundsatz des Vorbehalts des Gesetzes aufstellte und relevante Regelungen über die Ermächtigungsgesetzgebung einführte. § 8 GGG a.F. nennt zehn Angelegenheiten, die nur durch Gesetze festgelegt werden können, was auch als Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung von NVK und SANVK bezeichnet wird. Darunter fällt auch die Steuergesetzgebung (§ 8 Satz 8 GGG a.F.). Die Anerkennung der Steuern als einer der Bereiche der ausschließlichen Gesetzgebung fördert die Entwicklung der Steuergesetzgebung. Alle oben genannten vier Gesetze über die Steuern sind nach 2000 erlassen und zweifellos Produkte des GGG von 2000.

§§ 9-11 GGG a.F. regeln die Ermächtigungsgesetzgebung. Dies betrifft insbesondere Zweck und Umfang der Ermächtigung (§ 10 Abs. 1 GGG a.F.), nicht der Ermächtigung zugängliche Bereiche (§ 9 Satz 2 GGG a.F.) sowie das Verbot der Weiterübertragung einer Ermächtigung (§ 10 Abs. 3 GGG a.F.). Diese Bestimmungen sind zweifellos hilfreich, die umfassenden exekutiven Gesetzgebungstätigkeiten zu beschränken und die eigentlich dominierende Stellung von NVK und SANVK im Bereich der Gesetzgebung zu restituieren. Aber hinsichtlich der Steuergesetzgebung blieben die Wirkungen der neuen Regelungen des GGG a.F. eher gering. Zum einen gehörte die Steuergesetzgebung immer noch zu den ermächtigungsfähigen Angelegenheiten. Zum anderen blieb die Frist einer Ermächtigung aufgrund von § 11 Satz 1 GGG a.F. („Sobald praktische Erfahrungen gesammelt worden

Diskussionen über etliche schwierige Fragen der Gesetzgebungsmacht des Staatsrates (guowuyuan lifaquan ruogan yinan wenti tantao), zhongwai faxue 5 (1998), S. 91.

49 Ihre klassische Formulierung findet sich in Art. 80 Abs. 1 Satz 2 des Grundgesetzes Deutschlands.

50 *Yi Wang*, Die Steuerprobleme im konstitutionellen System (lixian zhengti zhong de fushui wenti), faxue yanjiu 4 (2004), S. 22.

51 Vgl. dazu *Gongren Gan*, Bewertung und Analyse über den Zustand heutiger Steuergesetzgebung unseres Landes (woguo shuishou lifa xianzhuang pingxi), shuifa yanjiu 1 (2003), S. 43.

und die Umstände zur Festlegung durch Gesetz reif sind, legen der Nationale Volkskongress und sein Ständiger Ausschuss die Angelegenheiten, in denen zur Gesetzgebung ermächtigt wurde, unverzüglich durch Gesetz fest.“) weiter unklar. Diese bewusste oder unbewusste „Lücke“ des GGG a.F. führte dazu, dass die Ermächtigung von 1984 bis jetzt, über 30 Jahre nach ihrer Erteilung, immer noch gültig ist und dementsprechend der Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung weiter leerläuft.

Dem gegenüber bringt die Änderung des GGG für eine Umsetzung des Grundsatzes der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung einen großen Fortschritt.⁵² In § 8 GGG wurde ein neuer Satz 6 eingefügt, der bestimmt: „Die Aufstellung der Arten der Steuern, die Festlegung des Steuersatzes, die Erhebung und Regulierung sowie andere grundlegende Systeme der Steuern können nur durch Gesetze festgelegt werden.“ Verglichen mit der alten Bestimmung konkretisiert die neue Regelung den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung deutlich, indem nunmehr die Steuertatbestände, die Steueransprüche begründen, und die Steuersätze gesetzlich zu normieren sind. Wie wichtig es ist, den Steuersatz gesetzlich zu regeln, zeigt ein Beispiel, das gerade kurz vor der Änderung des GGG passierte. Das Finanzministerium der VRCh erhöhte jeweils im November und Dezember 2014 sowie im Januar 2015 dreimal den Steuersatz der Ölsteuer, was vor dem Hintergrund des kontinuierlichen Falls des internationalen Ölpreises seit Juli 2014 besonders inakzeptabel erscheint und heftige Kritik in der Gesellschaft nach sich zog.

Darüber hinaus regelt das neue GGG die Ermächtigungsgesetzgebung viel strikter. § 10 Abs. 1 GGG n.F. sieht vor: „Der Ermächtigungsbeschluss soll den Zweck, die Angelegenheiten, den Umfang, die Frist sowie die Grundsätze, die das ermächtigte Organ in der Durchführung der Ermächtigung befolgen soll, festlegen.“ § 10 Abs. 2 GGG n. F. regelt weiter die Beschränkung der Frist der Ermächtigung: Die Frist der Ermächtigung kann nicht über 5 Jahre hinausgehen, sofern nicht der Ermächtigungsbeschluss etwas anderes bestimmt. Von diesen Maßnahmen ist zu erwarten, dass sie für das Steuerrecht die unbefristete Blankoermächtigung von 1984 beenden und damit den Grundsatz der Gesetzmäßigkeit der Besteuerung tatsächlich verwirklichen.

c. Die Vervollständigung der exekutiven Rechtsnormsetzung

Die exekutive Rechtsnormsetzung durch den Staatsrat auf der zentralen Ebene spielt, wie dargelegt, eine wichtige Rolle im gesamten Rechtssystem Chinas. Aber die Bestimmungen über die exekutive Rechtsnormsetzung durch Staatsrat im GGG a.F. sind gering und grob, über sie gibt es nur 7 Paragraphen (§§ 56 – 62), die wiederum ergänzt und konkretisiert sind durch eine eigene Verwaltungsrechtsnorm des Staatsrats.⁵³ Zur Vervollständigung der exekutiven Rechtsnormsetzung hat das GGG n.F. Maßnahmen ergriffen, einerseits die ex-

52 Dieses Ziel ist zuerst formuliert im Punkt 19 BüVR.

53 Die Verordnung über die Verfahren der Ausarbeitung der Verwaltungsrechtsnormen (01.01.2002, xingzheng fagui zhiding tiaoli).

ekutive Rechtsetzungsmacht zu beschränken, andererseits die Qualität der exekutiven Rechtsnormen zu verbessern.

Wegen der oben genannten „Vorteile“ der exekutiven Rechtsetzung ist sie als Regulierungsmittel in China gewissermaßen „bevorzugt“. Aber für China, ein Land, das sich noch in der Anfangsphase der Wandlung zum Rechtsstaat befindet, bringt die Inflation der exekutiven Rechtsnormsetzung auch unübersehbare Nachteile für den Aufbau des Rechtsstaates mit sich, die bereits oben dargestellt wurden und als „Alleinherrschaft der Exekutive“ (*xingzheng duda*) zusammengefasst werden können. Dem hat die Reform des GGG in der bereits dargestellten Weise entgegengewirkt. Ergänzt wird dies durch einige neue Verfahrensbestimmungen. So soll das ermächtigte Organ nach § 10 Abs. 3 Satz 1 GGG n.F. sechs Monate vor dem Ablauf der Frist für die Geltung der Ermächtigung dem delegierenden Organ über die Durchführungsumstände der Ermächtigung berichten und eine Einschätzung geben, ob es notwendig ist, nunmehr entsprechende Gesetze auszuarbeiten. Wenn nach Ansicht des delegierenden Organs eine Ermächtigung weiterhin erforderlich ist, kann dieser eine entsprechende begründete Empfehlung geben, über die der NVK oder der SANVK beschließt (§ 10 Abs. 3 Satz 2 GGG n.F.).

Das neue GGG führt darüber hinaus auch Regelungen ein, die auf die Verbesserung der Qualität der exekutiven Rechtsnormen zielen. Zuerst ist die Funktion des Rechtsarbeitsorgans (*fazhi jigou*) des Staatsrats⁵⁴ verstärkt: § 66 GGG n.F. sieht vor, dass das Rechtsarbeitsorgan des Staatsrats den jährlichen Plan der Rechtsetzung des Staatsratsausarbeiten soll und dieser jährliche Plan sich an der Gesetzgebungsplanung und dem jährlichen Plan der Gesetzgebung von NVK und SANVK orientieren muss. § 67 Abs. 1 betont die Stellung des Rechtsarbeitsorgans des Staatsrats für die Ausarbeitung der Entwürfe von Gesetzen und Verwaltungsverordnungen, indem er bestimmt: „Die Verwaltungsverordnungen können von den zuständigen Ministerien des Staatsrats oder vom Rechtsarbeitsorgan des Staatsrats entworfen werden. Wichtige Gesetze, die die Verwaltung betreffen, und wichtige Verwaltungsverordnungen sollen vom Rechtsarbeitsorgan des Staatsrats entworfen werden.“ Als eine Institution mit juristischem Sachverstand kann das Rechtsarbeitsorgan des Staatsrats Rechtsfragen und -angelegenheiten fachgerecht behandeln und somit die Formulierungen der Rechtssätze sowie die Zielgenauigkeit und die Durchführbarkeit einer Rechtsnorm verbessern. Weiterhin wird die Stellung der Öffentlichkeit bei der Ausarbeitung der Verwaltungsverordnungen gestärkt. In § 67 GGG n.F. ist ein neuer zweiter Absatz eingefügt, der das Öffentlichkeitsprinzip für die Setzung der Verwaltungsverordnungen festlegt.

54 Das vorhandene Rechtsarbeitsorgan des Staatsrats ist das Büro der rechtlichen Angelegenheiten des Staatsrats (guowuyuan fazhi bangongshi, 国务院法制办公室).

d. Die Normierung der Befugnisse der Ministerien und der lokalen Regierungen zum Erlass von Satzungen

Als Satzungen (*guizhang*) werden in China, anders als in Deutschland, die Rechtsnormen bezeichnet, die auf der zentralen Ebene von Ministerien des Staatsrats und auf der lokalen Ebene von territorialen Regierungen erlassen sind. Alle Ministerien und Ausschüsse des Staatsrates, die Chinesische Volksbank, der Rechnungshof und direkt dem Staatsrat unterstellte Organe, die Verwaltungsfunktionen haben, können gemäß den Gesetzen und den Verwaltungsverordnungen, Beschlüssen und Erlassen des Staatsrates innerhalb ihres jeweiligen Zuständigkeitsbereichs Satzungen erlassen (§ 80 Abs. 1 GGG n.F.). Die Volksregierungen von Provinzen (*sheng*), autonomen Gebieten (*zizhiqu*), direkt der Zentrale unterstehenden Städten (*zhixiashi*), Städten mit Bezirken (*shequ de shi*) und autonomen Bezirken (*zizhizhou*) können gemäß den Gesetzen und Verwaltungsverordnungen und gemäß den territorialen Rechtsnormen dieser Provinzen, autonomen Gebiete und direkt der Zentrale unterstehenden Städte ebenfalls Satzungen erlassen (§ 82 Abs. 1 GGG n.F.).

Als rangniedrigste Rechtsnormen Chinas befinden sich Satzungen am Ende der Kette der demokratischen Legitimation und besitzen demzufolge die schwächste demokratische Legitimation. Aber als ein konkretes (beliebtes) Verwaltungsmittel der Ministerien und der lokalen Regierungen sind Satzungen sehr nah an den Bürgern und betreffen meistens direkt deren Rechte und Pflichten. Aus diesem Grunde bedürfen Satzungen besonderer Kontrollen. Das alte GGG beschränkte die Satzungsbefugnisse der Ministerien auf den Bereich der Durchführung von Gesetzen oder Verwaltungsverordnungen, Beschlüssen oder Erlassen des Staatsrates (§ 71 Abs. 2 GGG a.F.) und beschränkte die Satzungsbefugnisse der lokalen Regierung auf (1) Angelegenheiten, bei denen zur Durchführung von Gesetzen und Verwaltungsverordnungen und von territorialen Rechtsnormen die Festlegung von Satzungen erforderlich ist, sowie (2) Angelegenheiten, die zu der konkreten Verwaltung dieses Verwaltungsbezirkes gehören (§ 73 Abs. 2 GGG a.F.). Außerdem müssen Satzungen alle ranghöheren Rechtsnormen beachten (§ 71 Abs. 1 sowie § 73 Abs. 1 GGG a.F.).

In der Praxis ist aber die Ausübung der Satzungskompetenz schon weit über ihren eigentlichen rechtlichen Umfang hinausgegangen. Seit 2008 ist ein Problem in China sehr streitig geworden, nämlich die Fahrbeschränkung der Autos in manchen großen Städten, z. B. in Beijing. Um während der Olympischen Sommerspiele 2008 die Verkehrslage sowie die Qualität der Luft zu verbessern, erließ die Beijing-Stadtregierung „die Bekanntmachung der Beijing-Volksregierung über die Durchführung von vorläufigen Verkehrskontrollmaßnahmen über die Autos dieser Stadt während der Olympischen Sommerspiele und der paralympischen Spiele“, die ihrer Eigenschaft nach eine lokale Satzung der Beijing-Stadt ist. Ihr wesentlicher Regelungsinhalt ist, dass die Erlaubnis, ein Auto zu fahren, davon abhängig gemacht wird, ob das jeweilige Autokennzeichen mit einer geraden oder einer ungeraden Ziffer endet. Autos mit Kennzeichen, die mit einer geraden Ziffer enden, dürfen nur an Tagen der geraden Daten fahren. Hingegen dürfen Autos mit Kennzeichen, die mit einer ungeraden Ziffer enden, nur an Tagen mit ungeraden Daten fahren.

Diese strikte Maßnahme reduzierte den normalen Verkehr auf seine Hälfte und hatte erhebliche Wirkungen auf den Verkehrsfluss und für die Verbesserung der Luftqualität. Nach den Olympischen Sommerspielen und bis jetzt ist diese Maßnahme in Kraft geblieben, wenn auch in einer erleichterten Form.⁵⁵ Wegen des Vorbileffekts von Beijing ergriffen später auch manche lokalen Regierungen der großen Städte⁵⁶ ähnliche Regulierungsmaßnahmen für den Verkehr. Dieses Instrument hat sich so von einer vorläufigen allmählich zu einer ständigen und normalen, von einer lokalen zu einer landesweit üblichen Maßnahme entwickelt. Zusätzlich wurden, um Verkehrs- und Umweltprobleme zu überwinden, in vielen Städten durch Satzungen weitere Maßnahmen eingeführt, die auf die Beschränkung des Kaufens von Autos zielen. In Beijing muss z. B., wer ein Auto kaufen will, zuerst durch Auslosung ein Autokennzeichen erhalten.

Es stellt sich die Frage, ob solche Eingriffe ohne gesetzliche Ermächtigung durch eine Satzung geregelt werden können. In Art. 13 Abs. 2 VVRCh ist bestimmt: „Der Staat schützt gemäß den gesetzlichen Bestimmungen das Privateigentum der Bürger und das Recht der Bürger auf Erbschaft von Privatvermögen.“ Dies wird aber nicht als Gesetzesvorbehalt für Beschränkungen verstanden. Davon geht auch das GGG a.F. aus, dessen § 8 Abs. 6 einen eigenen sehr beschränkten Gesetzesvorbehalt enthält: dieser erfasst ersichtlich nicht solche Maßnahmen wie die beschriebenen Fahrbeschränkungen.⁵⁷

In diesem Kontext hat nun das GGG n.F. Präzisierungen gebracht, die, wenn auch nicht als Gesetzesvorbehalt, so doch als Vorbehalt höheren staatlichen Rechts wirken dürfen. In § 80 Abs. 2 GGG n.F. wurde folgender neuer Satz eingefügt: „Ohne Gesetze oder Verwaltungsverordnungen, Beschlüsse oder Erlasse des Staatsrates als Maßstäbe; dürfen Satzungen der Ministerien nicht Regeln schaffen, die die Rechte der Bürger, der juristischen Personen und anderer Organisationen reduzieren und verletzen oder ihre Pflichten mehren; auch nicht Regeln, die eigene Befugnisse der Ministerien mehren oder die eigenen gesetzlichen Pflichten der Ministerien reduzieren.“ In § 82 GGG wurde ein neuer Absatz als Abs. 6 eingefügt: „Ohne Gesetze, Verwaltungsrechtsnormen oder territoriale Rechtsnormen als Maßstäbe dürfen Satzungen der lokalen Regierungen nicht Regeln schaffen, die die Rechte der Bürger, der juristischen Personen und anderer Organisationen reduzieren und verletzen oder ihre Pflichten mehren.“ Zur sehr kontroversen Frage der Fahrbeschränkungen ist von diesen Bestimmungen zu erwarten, dass sie die dauerhafte Fahrbeschränkung durch Satzungen der lokalen Regierungen stoppen können und ähnliche künftige Eingriffe mindestens durch territoriale Rechtsnormen der lokalen Volkskongresse und ihrer Ständigen Ausschüsse, die mehr demokratische Legitimität besitzen, geregelt werden.

55 Die Autokennzeichen der Autos sind in 5 Gruppen eingeteilt, jede Gruppe darf einmal an einem Werktag innerhalb einer Woche nicht fahren.

56 Z. B., Shanghai, Guangzhou, Nanchang, Guiyang, Changchun, Lanzhou, Hangzhou, Chengdu usw.

57 Negative Auffassung dazu, *Weici Ling*, Die Legalität der normalisierten Regeln über die Fahrbeschränkung der Autos aus der Perspektive des Verwaltungsrechts (xingzhengfa shiye zhong jidongche xianxing changtaihua de hefaxing), faxue 2 (2015), S. 29.

e. Die Einräumung von Rechtsetzungskompetenz an Städte mit Bezirken

Die weitere Einräumung von Rechtsetzungskompetenz nach unten bis zu den Städten mit Bezirken⁵⁸ bildet einen Teil der Versuche der politischen Reform in China, die auf die Umstellung des Machtverhältnisses zwischen der zentralen Regierung und den lokalen Regierungen zielen und den lokalen Regierungen mehr eigenständige Kompetenzen zu verleihen planen. Die Auseinandersetzung hierüber dauert schon eine längere Zeit.

In einem großen Einheitsstaat wie China ist es als Teilfrage der vertikalen Verteilung der Staatsgewalt ein Kernproblem, ob und inwieweit die territorialen Staatsorgane Rechtsetzungsgewalt besitzen können. Nach den Bestimmungen der Verfassung von 1954 und des damaligen territorialen Organisationsgesetzes besaßen die lokalen Staatsorgane keine Rechtsetzungsgewalt. Ihre Aufgaben waren auf die Durchführung der vom NVK erlassenen Gesetze beschränkt. Aber es blieb bis zur Verfassung von 1982 unbeantwortet, wie die abstrakten, landesweit allgemeinverbindlichen zentralen Gesetze von den lokalen Staatsorganisationen – auch ohne Anwendung der Form der Rechtsnormen – in die Praxis umgesetzt werden sollten.

Mit dem territorialen Organisationsgesetz von 1979 wurde zum ersten Mal versucht, die erstarrte staatliche Rechtsetzungsgewalt aufzuweichen. Es hatte festgelegt, dass die Volkskongresse und zu ihnen gehörige Ständige Ausschüsse von Provinzen, autonomen Gebieten, direkt der Zentrale unterstehenden Städten territoriale Rechtsnormen ausarbeiten können. Die Staatsorgane auf der Ebene der Provinzen, autonomen Gebiete und direkt der Zentrale unterstehenden Städten sind die höchsten lokalen Staatsorgane. Ihnen Rechtsetzungsbefugnisse zu verleihen bedeutete, dass die Rechtsetzungsgewalt in China erstmals vertikal verteilt wurde, wodurch der Raum der territorialen Rechtsetzung geöffnet wurde⁵⁹. Diese Bestimmungen wurden von der Verfassung von 1982 übernommen und verfassungsrechtlich gewährleistet. Danach wurde die Rechtsetzungsgewalt weiter nach unten erweitert. 1982 und 1986 wurde das territoriale Organisationsgesetz verändert und wurden weitere territoriale Rechtsetzungssubjekte geschaffen, nämlich die größeren Städte.

Vor der Änderung des GGG waren die größeren Städte die rangniedrigsten Rechtsetzungsinstanzen in China. Die größeren Städte sind auch Teil der 284 Städte mit Bezirken, aber innerhalb derselben hervorgehoben. Sie sind Städte, die Sitz der Regierung von Provinzen und autonomen Gebieten sind, Städte, die Sitz von Sonderwirtschaftszonen sind sowie vom Staatsrat genehmigte sonstige größere Städte (§ 63 Abs. 4 GGG a.F.). Es gab insgesamt 49 größere Städte, die in den 1980er Jahren wesentlich nach ihrer Bevölkerungszahl, Größe sowie der Wirtschaftsleistung ausgewählt wurden.⁶⁰ In der An-

58 Punkt 2 BüVR sowie Teil 2 Paragraph 8 BüVH.

59 Vgl. dazu *Limin Yang*, Über die relative Gewaltenteilung der territorialen Rechtsetzung unter dem Einheitsstaat unseres Landes (lun woguo danyizhi xia de difang lifa xiangdui fenquan), xiamen daxue falü pinglun 1 (2001), S. 1.

60 *Chunsheng Zhang, Yan Lin*, Eine Vorhersage über die Änderung des Gesetzgebungsgesetzes (lifafa xiugai qianzhan), jiaoda faxue 3 (2014), S. 7.

fangsphase der Reform und Öffnung leisteten diese größeren Städte hauptsächlich experimentelle Funktionen für die staatliche Gesetzgebung. Viele wichtige Gesetze wurden zuerst in einigen größeren Städten versucht, um die erforderlichen Erfahrungen für die staatliche Gesetzgebung zu sammeln. Außer diesen 47 größeren Städten besaßen sonstige Städte mit Bezirken keine Rechtsetzungsmacht.

Zwei Gründe machen es jedoch erforderlich, die Beschränkung der Rechtsetzungsmacht nur auf größere Städte aufzuheben. Einerseits ist nach über 30 Jahren der Reform und Öffnung China schon zu einer relativ stabilen Phase der Entwicklung gelangt; die von größeren Städten geleisteten experimentellen Funktionen für die staatliche Gesetzgebung sind weniger wichtig geworden. Zum anderen hat sich das Verhältnis zwischen den größeren Städten und anderen Städten mit Bezirken verändert; die rasche Entwicklung der Wirtschaft Chinas hat dazu geführt, dass viele nicht den anerkannten größeren Städten angehörenden Städte mit Bezirken hinsichtlich der Bevölkerung und der Summe der Wirtschaftsleistungen die eigentlichen größeren Städte übertroffen haben, was den Unterschied zwischen größeren und nicht-größeren Städten sinnlos gemacht hat. Abgesehen davon ist aber auch eine relativ autonome Rechtsetzungsmacht für alle Städte mit Bezirken notwendig, um die konkreten lokalen Angelegenheiten relativ autonom zu regulieren und den Anforderungen der Detaillierung und Verfeinerung der lokalen Verwaltung und Regulierung der Gesellschaft zu entsprechen.

Das neue GGG verleiht zum ersten Mal außer den größeren Städten sonstigen Städten mit Bezirken Rechtsetzungsmacht (§ 72 Abs. 2 GGG Satz 1 n.F.). Diese Ermächtigung ist allerdings zum einen inhaltlich eingeschränkt, nämlich auf Angelegenheiten, die den Aufbau und die Regulierung der Städte und Kommunen, den Schutz der Umwelt sowie den Schutz der Geschichte und Kultur usw. erfassen (§ 72 Abs. 2 Satz 1 GGG n.F.).⁶¹ Zum anderen ist die Rechtsetzungsmacht, ähnlich wie die bisherige Rechtsetzungsmacht der größeren Städte, insofern nur eine „halbe Rechtsetzungsmacht“, als die territorialen Rechtsnormen der Städte mit Bezirken erst nach der Genehmigung durch den Ständigen Ausschuss des Volkskongresses der Provinz bzw. des autonomen Gebietes in Kraft treten (§ 72 Abs. 2 Satz 2 GGG n.F.). Umgekehrt ist aber die Genehmigungsentscheidung gebunden: Wenn die zur Genehmigung übermittelten territorialen Rechtsnormen der Städte mit Bezirken nicht der Verfassung, den Gesetzen, den Verwaltungsrechtsnormen und den territorialen Rechtsnormen dieser Provinz bzw. dieses autonomen Gebietes widersprechen, muss die Genehmigung innerhalb von vier Monaten erteilt werden (§ 72 Abs. 2 Satz 3 GGG n.F.).

Eine gewisse Vorsicht gegenüber der Erweiterung der Rechtsetzungsmacht von größeren Städten zu Städten mit Bezirken und ein experimenteller Charakter dieser Maßnahme zeigen sich in der Umsetzung der neuen Regelung. Das neue GGG legt keinen einheitlichen Zeitplan für die Verwirklichung der Rechtsetzungsmacht aller Städte mit

61 Die territorialen Rechtsnormen von größeren Städten, die über diese Angelegenheiten hinaus gehen, gelten aber weiter (§ 72 Abs. 6 GGG n.F.).

Bezirken fest. Über den Zeitplan und die konkreten Schritte der Ausarbeitung der territorialen Rechtsnormen durch sonstige Städte mit Bezirken ist vom Ständigen Ausschuss der Provinz und des autonomen Gebietes unter umfassender Berücksichtigung der Zahl der Bevölkerung, der Fläche, der Entwicklungslage der Wirtschaft sowie des Rechtsetzungsbedarfs und der Rechtsetzungsfähigkeit der einzelnen Städte mit Bezirken zu entscheiden (§ 72 Abs. 3 GGG n.F.). Trotz der rechtstechnischen Sorge, dass die Rechtsetzungsmacht der zahlreichen Städte mit Bezirken die Einheitlichkeit des gesamten Rechtssystems beeinträchtigen könnte, muss die Erweiterung der Rechtsetzungsmacht der Städte mit Bezirken als ein Fortschritt angesehen werden, der den Ansatz der politischen Reform der KPCh umsetzt.

f. Sonstige Änderungen

Neben den genannten fünf wesentlichen Bereichen betreffen die Änderungen des GGG noch zwei weitere Themen, nämlich das System der Anwendung, Meldung zu den Akten und Überprüfung der Rechtsnormen⁶² und die Auslegungsrichtlinien des Obersten Volksgerichts und der Obersten Staatsanwaltschaft⁶³. Das System der Anwendung, Meldung zu den Akten und Überprüfung befasst sich mit der Festlegung der Rangverhältnisse zwischen Rechtsnormen, der Lösung der Konflikte zwischen den verschiedenen Rechtsnormen und dem Anwendungsumfang der einzelnen Rechtsnormen. Da es in China bisher noch keine Verfassungsgerichtbarkeit gibt, leistet das System der Anwendung, Meldung zu den Akten und Überprüfung eine wichtige Funktion hinsichtlich der Gewährleistung der Einheitlichkeit des Rechtssystems. Es ist eine schöpferische Leistung des GGG. Im Änderungsgesetz ist diesbezüglich nur ein Paragraph betroffen: Der neue § 99 Abs. 3 regelt, dass auch die Fachausschüsse des NVK und die Arbeitsorgane des SANVK die zur Meldung zu den Akten übermittelten Rechtsnormen aktiv überprüfen können, was die bisherige passive Stellung dieser Organe in der Überprüfung der Rechtsnormen verändert und insofern zu der bereits oben behandelten Stärkung dieser Organe beiträgt.

Die bisher nur in der VVRCh und den jeweiligen Organisationsgesetzen des Obersten Volksgerichts und der Obersten Staatsanwaltschaft geregelten Auslegungsrichtlinien des Obersten Volksgerichts und der Obersten Staatsanwaltschaft werden jetzt im neuen § 104 GGG behandelt. Zwar besteht eigentlich schon ein begrifflicher Widerspruch zwischen der Auslegung von Rechtsnormen und der im GGG behandelten Rechtsetzung. Aber die Auslegungsrichtlinien des Obersten Volksgerichts und der Obersten Staatsanwaltschaft sind faktisch eine wichtige, die Anwendung der Rechtsnormen steuernde Rechtsquelle des chinesischen Rechtssystems.

62 Punkt 30 BüVR sowie Teil 2 Paragraph 3 BüVH.

63 Die Auslegungsrichtlinien des Obersten Volksgerichts und der Obersten Staatsanwaltschaft finden in der Rechtsprechung statt und werden chinesisch „*sifa jieshi*“ (judikative Auslegung) genannt. Sie richten sich normalerweise auf konkrete Fälle, entfalten aber allgemein verbindliche Geltung für die rangniedrigeren Gerichte und ähnliche Rechtsfälle in der Zukunft und können gewissermaßen auch als eine Rechtsquelle angesehen werden.

chen Rechts geworden. Sie wirken nicht nur vorbildlich durch ihre Überzeugungskraft, sondern sind für die nachgeordneten Instanzen auch verbindlich bezüglich der konkreten Anwendung gewisser Rechtsnormen. Die Auslegungsrichtlinien haben in gewissem Maß daher auch abstrakte Rechtsnormqualität und bedürfen insofern auch der Festlegung ihres Umfangs und ihres Verhältnisses zu anderen Rechtsnormen. Demzufolge ist es nicht völlig fernliegend, die Auslegungsrichtlinien des Obersten Volksgerichts und der Obersten Staatsanwaltschaft auch im GGG zu regeln. Diese neuen Regelungen sind zwar noch grob, berühren aber schon die grundlegenden Probleme dieser vom einzelnen Rechtsfall ausgehenden verbindlichen Auslegung. Nach § 104 Abs. 1 GGG n.F. darf der Umfang der Auslegung des Obersten Volksgerichts oder der Obersten Staatsanwaltschaft sich nur auf die konkrete Anwendung eines Gesetzes beziehen. Darüber hinaus sind für diese Auslegung die Auslegungsgrundsätze festgelegt: Die Auslegungsrichtlinien des Obersten Volksgerichts oder der Obersten Staatsanwaltschaft soll sich an den konkreten Sätzen eines Gesetzes orientieren und dem Zweck, den Grundsätzen und der ursprünglichen Bedeutung im Gesetzgebungsverfahren entsprechen (§ 104 Abs. 1 GGG n.F.). Außer dem Obersten Volksgericht und der Obersten Staatsanwaltschaft dürfen keine anderen Gerichte und Staatsanwaltschaften allgemeine Festlegungen zur Auslegung treffen (§ 104 Abs. 3 GGG n.F.).

V. Kurze Bewertung

Gute Herrschaft setzt gutes Recht voraus. Dies hat in China besondere Bedeutung. Seit langem wurden viele Probleme der Gesetzgebung mit der Ausrede toleriert, dass wir uns noch in der Anfangsphase des Aufbaus des Rechtsstaates befinden. Das GGG n.F. ergreift durch die vorgestellten Änderungen Maßnahmen, diese früher tolerierten Probleme zu beseitigen und die Verwissenschaftlichung und die Demokratisierung der Gesetzgebung zu fördern, was dem politischen Ziel entspricht, die Gesetzgebung in China zu einer neuen Normalität zu erheben. Die Wirkungen dieser Maßnahmen auf die Rechtsetzung auf allen Ebenen bleiben jedoch noch zu beobachten.

Außer den oben genannten positiven Bereichen umgehen aber die Änderungen des GGG bewusst oder unbewusst auch manche wichtigen Probleme, von denen das wichtigste die Umsetzung und Anwendung der Verfassung ist. Zwar wird im BüVR und im BüVH gefordert, Kontrollmechanismen und -verfahren zur Einhaltung der Verfassung sowie die Verfahren zur Auslegung der Verfassung zu vervollständigen.⁶⁴ Tatsächlich wurden aber dazu keine Maßnahmen in das neue GGG eingeführt. Das Problem des Ranges der Verfassung oder des Aufbaus einer Verfassungsgerichtbarkeit führt unmittelbar zum Problem der richtigen Behandlung des Verhältnisses zwischen Verfassung und KPCh. Unter dem Dualismus von Partei und Staat bleibt bisher weder theoretisch noch in der Praxis geklärt, wie sich die absolute Führungsstellung der KPCh mit der höchsten Stellung der Verfassung innerhalb des Staates kombinieren lässt. Die aktuelle Antwort mag der BüVH der KPCh zu

64 Punkt 30 BüVR sowie Teil 2 Paragraph 2 BüVH.

entnehmen sein: Es sei daran festzuhalten, dass die Partei die Gesetzgebung führt; die Führung der Partei über die Gesetzgebungsarbeiten müsse verstärkt werden.⁶⁵ Damit kann wohl auch die Nichtaufnahme von Regelungen über Verfassungsauslegung und -durchsetzung in das GGG erklärt werden. Eine andere vorgeschlagene Lösung, ein separates Verfassungsauslegungsgesetz (*xianfa jieshi fa*) oder Verfassungsüberwachungsgesetz (*xianfa jiandu fa*) auszuarbeiten, ist momentan jedoch noch ein Gegenstand der Diskussion.⁶⁶

65 Teil 1 Paragraph 7 sowie Teil 2 Paragraph 5 BüVH.

66 Vgl. Dazu *Dayuan Han*, Der Sinn, die Gedankenweise und der Rahmen des Auslegungsgesetzes der Verfassung (*xianfa jieshi chengxufa de yi yi, silu he kuangjia*), *zhejiang shehui kexue* 9 (2009), S. 15-22; *Qianhong Qin*, Die Leitgedanken in der Ausarbeitung des Auslegungsverfahrensgesetzes der Verfassung und die Untersuchungen über dessen Probleme (*xianfa jieshi chengxufa de zhiding silu he ruogan wenti tanjiu*), *zhongguo gaoxiao shehui kexue* 3 (2015), S. 24-38; *Songshan Liu*, Etliche Überlegungen zur Vervollständigung des Systems der Verfassungsüberwachung (*jianquan xianfa jiandu zhidu de ruogan shexiang*), *faxue* 4 (2015), S. 136-137.