

# Zur Revision des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China

Björn Ahl<sup>1</sup>

## 1. Einleitung

Das Gesetzgebungsgesetz aus dem Jahr 2000 wurde am 15. März 2015 revidiert.<sup>2</sup> Das Gesetzgebungsgesetz regelt nicht nur das Gesetzgebungsverfahren, sondern auch die Gesetzgebungskompetenzen des Nationalen Volkskongresses und seines Ständigen Ausschusses, des Staatsrats sowie der lokalen Volkskongresse und Volksregierungen.<sup>3</sup> Es konkretisiert ferner die Normenhierarchie und enthält Regelungen über die Rechtsanwendung und das System der zentralisierten Normenkontrolle.<sup>4</sup>

Das Gesetzgebungsgesetz ist deshalb bedeutsam, da es nicht nur Regelungen für das Gesetzgebungsverfahren im engeren Sinn vorsieht, sondern auch grundlegende Entscheidungen über die Staatsorganisation trifft, wie etwa über die Abgrenzung der Gesetzgebungskompetenzen, und damit eine Frage regelt, die zum materiellen Verfassungsrecht gehört. In der Literatur wurde das Gesetzgebungsgesetz deshalb als ein „Gesetz mit Verfassungscharakter“ bezeichnet.<sup>5</sup> Es ermöglicht dem Gesetzgeber, verfassungsrechtliche Regelungen zu treffen, ohne dafür den mit höherem politischen Aufwand verbundenen Weg einer Verfassungsänderung zu gehen.

Die Erläuterungen des Gesetzentwurfes begründen die Revision des Gesetzgebungsgesetzes vor allem mit der Umsetzung der Beschlüsse des 3. und 4. Plenums des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei, insbesondere mit der Anleitungs- und Förderungsfunktion der Gesetzgebung für die Reformpolitik sowie der Verbesserung der Qualität der Gesetzgebung.<sup>6</sup> Diese Vorgaben wurden in § 1 Gesetzgebungsgesetz (2015) ergänzt. Dem trägt auch der neu eingefügte § 6 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015) Rechnung, wonach Rechtsnormen klar, konkret, zielgerichtet und durchführbar sein müssen. Ferner wurde im Beschluss des 4. Plenums des 18. Zentralkomitees gefordert, die Verbindung von Gesetzgebung und strategischen Reformentscheidungen zu realisieren.<sup>7</sup> Dieser Grundsatz bringt zum Ausdruck, dass die Gesetzgebung den vom Zentralkomitee der Kommunistischen Partei erlassenen Zielvorgaben folgen und die Gesetzeslage entsprechend diesen Zielvorgaben anpassen muss. Entsprechend heißt es in dem teilweise ergänzten § 6 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015), dass die Gesetzgebung von der Realität ausgehen und sich den Erfordernissen der sozio-ökonomischen Entwicklung und der umfassenden Vertiefung der Reformen anpassen müsse.

## 2. Ermächtigung zur Gesetzgebung durch den Nationalen Volkskongress und seinen Ständigen Ausschuss

Die Gesetzgebungskompetenz liegt nach Art. 58 Verfassung (1982) und § 7 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015) beim Nationalen Volkskongress und

<sup>1</sup> Dr. iur. (Heidelberg), Professor für chinesische Rechtskultur, Universität zu Köln. Für die Unterstützung bei der Recherche danke ich Herrn CHEN Dachuang.

<sup>2</sup> Chinesisch-deutsch abgedruckt in diesem Heft S. 259 ff.

<sup>3</sup> §§ 7–13 (Nationaler Volkskongress und sein Ständiger Ausschuss), § 65 (Staatsrat), §§ 72 ff. (lokale Volkskongresse und Regierungen) Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>4</sup> §§ 78–83, 88 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>5</sup> 周旺生 (ZHOU Wangsheng), *论立法法与其历史环境 – 关于立法法研究的一个方法论问题* (Diskussion des Gesetzgebungsgesetzes und seines historischen Kontextes – über ein methodologisches Problem der Untersuchung des Gesetzgebungsgesetzes), *法学论坛* (Legal Forum) 2001, Nr. 5, 5–16, 5; 杨登峰 (YANG Dengfeng), *何为法的溯及既往? (Was bedeutet eine Rückwirkung des Rechts?)*, *中外法学* (Peking University Law Journal), Vol. 19 (2007), Nr. 5, 552–563, 552; gegen diese Terminologie wendet sich aber ZHANG Zhen, der vorschlägt, den Begriff des „Gesetzes mit Verfassungscharakter“ durch den des „grundlegenden Gesetzes“ zu ersetzen; siehe: 张震 (ZHANG Zhen), *基本法律抑或宪法性法律 – 《村民委员会组织法》的宪法考量* (Grundlegendes Gesetz oder Gesetz mit Verfassungscharakter – Verfassungsrechtliche Überlegungen zum Organisationsgesetz über Dorfausschüsse), *内蒙古社会科学* (汉文版) (Inner Mongolia Social Science), 2007 Nr. 5, 21–25, 24–25.

<sup>6</sup> 关于中华人民共和国立法法修正案草案的说明 (Erläuterungen zum Entwurf der Revision des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China) vom 8.3.2015. 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报 (Kommuniqué des 4. Plenums des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas) vom 13.10.2014, *实践* (思想理论版) (Ausgabe für Ideologie und Theorie der Praxis), 2014, Nr. 11, 5.

<sup>7</sup> 实现立法和改革决策相衔接; 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报 (Kommuniqué des 4. Plenums des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas) vom 13.10.2014, *实践* (思想理论版) (Ausgabe für Ideologie und Theorie der Praxis), 2014, Nr. 11, 5.

seinem Ständigen Ausschuss. Dabei ist das Plenum des Nationalen Volkskongresses zuständig für die Verabschiedung von grundlegenden Gesetzen auf den Gebieten des Zivil- und Strafrechts sowie der Staatsorganisation.<sup>8</sup> Andere Gesetze werden vom Ständigen Ausschuss verabschiedet, wobei in Bezug auf bestimmte Gegenstände grundsätzlich eine gesetzliche Regelung durch den Ständigen Ausschuss vorgesehen ist. § 8 Gesetzgebungsgesetz (2015) sieht vor, dass die folgenden Angelegenheiten nur durch Gesetze festgelegt werden können: (1) Angelegenheiten der staatlichen Souveränität; (2) Bildung, Organisation und Befugnisse der Volkskongresse, Volksregierungen, Volksgerichte und Volksstaatsanwaltschaften auf allen Ebenen; (3) Regelung der regionalen Autonomie der Volksgruppen, Regelung der Sonderwirtschaftszonen, Regelung der Selbstverwaltung der Massenorganisationen auf unterster Organisationsebene; (4) Straftaten und Strafe; (5) Aberkennung der politischen Rechte von Bürgern, Zwangsmaßnahmen und Sanktionen, welche die körperliche Freiheit beschränken; (6) Festlegung von Steuerarten, Bestimmung von Steuersätzen, Steuerverwaltung und andere grundlegende Besteuerungssysteme; (7) Enteignung und Nutzungsbeschränkung von nichtstaatlichem Vermögen; (8) grundlegende Regelung von Zivilsachen; (9) grundlegendes Wirtschaftssystem und die grundlegende Regelung von Staatsfinanzen, Zoll, Bankwesen sowie Außenhandel; (10) Regelung von Gerichtsverfahren und Schiedsverfahren; (11) andere Angelegenheiten, die vom Nationalen Volkskongress und vom Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses durch Gesetz festgelegt werden müssen.

Bislang war der Gegenstand des Steuerrechts als ein Unterpunkt von § 8 Ziffer 8 Gesetzgebungsgesetz (2000) aufgeführt. In der geltenden Fassung des Gesetzgebungsgesetzes wurde der Gegenstand der Steuern konkretisiert als „Festlegung von Steuerarten, Bestimmung von Steuersätzen, Steuerverwaltung und anderen grundlegenden Besteuerungssystemen“ und in einer eigenen Ziffer 6 aufgeführt. Obwohl der Bereich des Steuerrechts auch bisher schon dem Gesetzesvorbehalt unterlag, waren bislang nur die Einkommenssteuer, die Unternehmenssteuer und die Kraftfahrzeugsteuer gesetzlich geregelt. Das übrige Steuerrecht findet sich in Verwaltungsrechtsbestimmungen des Staatsrats, welche dieser aufgrund einer Ermächtigung des Nationalen Volkskongresses aus dem Beginn der Reformperiode erlassen hatte.<sup>9</sup> Das 3. Plenum des 18. Zent-

ralkomitees hatte die konsequente Umsetzung des Gesetzesvorbehaltes im Steuerrecht gefordert,<sup>10</sup> was seinen Niederschlag in der Hervorhebung des Bereichs des Steuerrechts im § 8 Ziff. 8 des revidierten Gesetzgebungsgesetzes gefunden hat. Um die Vorgabe des 3. Plenums umzusetzen, hat der Arbeitsausschuss für das Rechtssystem beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses<sup>11</sup> im März 2015 Durchführungsansichten erlassen, nach denen bisher nur im Rang von Verwaltungsrechtsbestimmungen geregeltes Steuerrecht bis zum Jahr 2020 in gesetzliche Regelungen überführt werden soll.<sup>12</sup>

## 2.1 Ermächtigung zur Abweichungsgesetzgebung

Der Beschluss des 4. Plenums des 18. Zentralkomitees hatte gefordert, dass auch dann eine Ermächtigung durch den Ständigen Ausschuss in einem gesetzlich bestimmten Verfahren vorgenommen werden müsse, wenn die tatsächlichen Umstände noch nicht für die Verabschiedung von Gesetzen reif sind und es erforderlich ist, ohne gesetzliche Regelungen Maßnahmen und Experimente durchzuführen.<sup>13</sup> Einen solchen Beschluss hatte der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses beispielsweise im Jahr 2013 erlassen, in welchem er den Staatsrat dazu ermächtigte, in der Freihandelszone Shanghai nationale gesetzliche Bestimmungen zeitweise anzupassen bzw. außer Kraft zu setzen.<sup>14</sup> Eine solche Praxis der Abweichung von nationalen gesetzlichen Bestimmungen in bestimmten Sonderwirtschaftszonen, um mit neuen Regelungsmodellen zu experimentieren, hat in § 13 Gesetzgebungsgesetz (2015) nunmehr eine ausdrückliche gesetzliche Grundlage gefunden. Danach können der Nationale Volkskongress und sein Ständiger Ausschuss entsprechend den Erfordernissen der Reformentwicklung einen Ermächtigungsbeschluss

---

für Industrie und Handel die entsprechenden Steuervorschriften zur Umsetzung des Entwurfs zu erlassen (关于授权国务院改革工商税制发布有关税收条例草案实行的决定) vom 18.9.1984.

<sup>10</sup> 中国共产党第十八届中央委员会第三次全体会议公报 (Kommuniqué des 3. Plenums des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas) vom 12.11.2013, 实践 (思想理论版) (Ausgabe für Ideologie und Theorie der Praxis), 2013, Nr. 12, 5.

<sup>11</sup> 全国人大常委会法制工作委员会.

<sup>12</sup> Die Durchführungsansichten wurden nicht veröffentlicht, ihr Inhalt wird aber besprochen bei: 陈丽平 (CHEN Liping), 规范政府行为 完善税收法律制度 – 全国人大常委会法工委负责人就《贯彻落实税收法定原则的实施意见》答问 (Regierungshandeln normieren und das Steuerrechtssystem perfektionieren – Antworten des Verantwortlichen des Arbeitsausschusses für das Rechtssystem beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses zu den „Durchführungsansichten über die Umsetzung des Gesetzesvorbehalts im Steuerrecht“), 法制日报 (Rechtssystem-Tageszeitung) vom 26.3.2015.

<sup>13</sup> 武增 (WU Zeng), 中华人民共和国立法法解读 (Interpretation des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China), Beijing 2015, 78.

<sup>14</sup> 关于授权国务院在上海自贸区暂时调整有关法律规定的行政审批的决定 (Beschluss über die Ermächtigung des Staatsrats im Wege der Verwaltungsentscheidung in der Freihandelszone Shanghai entsprechende Gesetzesbestimmungen zeitweise anzupassen) vom 30.8.2013.

<sup>8</sup> § 7 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>9</sup> Beschluss des Nationalen Volkskongresses zur Ermächtigung des Staatsrats in den Bereichen der Reform des Wirtschaftssystems und der Öffnung nach außen zum Erlass provisorischer Bestimmungen oder Vorschriften (全国人民代表大会关于授权国务院在经济体制改革和对外开放方面可以制定暂行规定的决定) vom 10.4.1984 und Beschluss über die Ermächtigung des Staatsrats, um zur Reform des Steuersystems

in Bezug auf bestimmte Gegenstände fassen, aufgrund dessen für eine begrenzte Zeit an bestimmten Orten Gesetzesbestimmungen angepasst oder von der Anwendung ausgeschlossen werden können.

## 2.2 Ermächtigung des Staatsrats zur Rechtssetzung

Das Gesetzgebungsgesetz sieht einen Gesetzesvorbehalt vor, indem es bestimmte Gegenstände der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Nationalen Volkskongresses bzw. seines Ständigen Ausschusses zuweist. Der in § 8 des Gesetzgebungsgesetzes verkörperte Gesetzesvorbehalt<sup>15</sup> wurde in der chinesischen Rechtswissenschaft sprachlich und begrifflich aus dem deutschen Verwaltungsrecht abgeleitet.<sup>16</sup>

Bezüglich der dem Gesetzesvorbehalt unterliegenden Gegenstände kann der Ständige Ausschuss den Staatsrat zum Erlass von Verwaltungsrechtsbestimmungen ermächtigen.<sup>17</sup> Die Revision führt nunmehr höhere Anforderungen an die Ermächtigung des Staatsrats zur Rechtssetzung bezüglich dieser Gegenstände ein. Die revidierte Fassung verlangt neben Zweck und Umfang der Ermächtigung nun auch eine Festlegung des Gegenstandes der Ermächtigung, eine Befristung der Ermächtigung sowie die Festlegung von Grundsätzen, welche das ermächtigte Organ bei der Ausführung des Ermächtigungsbeschlusses zu beachten hat.<sup>18</sup> Ermächtigungen dürfen grundsätzlich eine Befristung von fünf Jahren nicht überschreiten.<sup>19</sup> Sechs Monate vor Ablauf der Ermächtigung muss das ermächtigte Organ dem ermächtigenden Organ einen Bericht über den Stand der Ausführung des Ermächtigungsbeschlusses vorlegen und eine Empfehlung darüber aussprechen, ob ein Bedarf für den Erlass eines Gesetzes oder eine Verlängerung der Ermächtigung besteht.<sup>20</sup>

Auch wenn der Staatsrat außerhalb der von § 8 des Gesetzgebungsgesetzes gezogenen Grenzen und innerhalb seiner verfassungsmäßigen Kompetenzen zu einer originären außenwirksamen Normsetzung befugt bleibt, so sorgt die Gesetzesänderung doch für eine stärkere Bindung der exekutiven Rechtssetzung an Vorgaben des Nationalen Volkskongresses und seines Ständigen Ausschusses. Dadurch erfolgt eine Absicherung des Gesetzesvorbehaltes, den § 8

Gesetzgebungsgesetz für die dort bezeichneten Gegenstände vorsieht.<sup>21</sup>

## 2.3 Erweiterung lokaler Gesetzgebungskompetenzen

Nach den bisherigen Regelungen des Gesetzgebungsgesetzes gab es insgesamt 49 Gebietskörperschaften unter der Provinzebene,<sup>22</sup> deren Volkskongresse lokale Rechtsbestimmungen und deren Volksregierungen lokale Verwaltungsvorschriften erlassen durften. Dazu gehörten die Städte in den 27 Provinzen und autonomen Regionen, welche Sitze der Volksregierungen sind, ferner die vier Städte in den Sonderwirtschaftsregionen und 18 sogenannte relativ große Städte,<sup>23</sup> die vom Staatsrat entsprechend ermächtigt wurden. Nunmehr haben die Volkskongresse und deren Ständige Ausschüsse in allen 284 Städten, die in Stadtbezirke aufgeteilt sind,<sup>24</sup> die Befugnis, gemäß den konkreten Umständen und tatsächlichen Bedürfnissen ihrer Städte lokale Rechtsbestimmungen zu erlassen.

Diese Kompetenz zum Erlass lokaler Rechtsbestimmungen ist inhaltlich auf die Gegenstände von Bau, Verwaltung, Umwelt- und historischem Kulturgüterschutz sowie weitere, nicht ausdrücklich benannte Sachbereiche beschränkt.<sup>25</sup> Lokale Rechtsbestimmungen von in Stadtbezirke unterteilten Städten werden allerdings erst wirksam, wenn der Ständige Ausschuss des zuständigen Provinzvolkskongresses die lokalen Rechtsbestimmungen geprüft und genehmigt hat. Die Prüfung und Genehmigung muss innerhalb von vier Monaten erfolgen, der Ständige Ausschuss prüft dabei die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht.<sup>26</sup>

Parallel dazu wurden nun auch die Volksregierungen von Städten mit Stadtbezirken ermächtigt, Verwaltungsvorschriften zu erlassen.<sup>27</sup> Verwaltungsvorschriften können von Lokalregierungen zur Durchführung von Gesetzen, Verwaltungsrechtsbestimmungen und lokale Rechtsbestimmungen erlassen werden sowie in Bezug auf Gegenstände, die zur konkreten Verwaltung ihres Verwaltungsbezirks gehören. Die zur konkreten Verwaltung gehörenden Gegenstände werden auch hier näher definiert als Bau, Verwaltung, Umwelt- und historischem Kulturgüterschutz etc.<sup>28</sup>

<sup>15</sup> Chinesisch: 法律保留.

<sup>16</sup> 刘连泰 (Liu Liantai), 评我国《立法法》第八条、第九条关于“法律保留”制度 (Besprechung des Systems des „Gesetzesvorbehaltes“ in § 8 und § 9 des chinesischen Gesetzgebungsgesetzes), 河南省政法管理干部学院学报 (Fachzeitschrift der Akademie für Verwaltungskader für Politik und Recht der Provinz Henan), 2003, Nr. 3, 102-107.

<sup>17</sup> §§ 8, 9 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>18</sup> § 10 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>19</sup> § 10 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>20</sup> § 10 Abs. 3 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>21</sup> § 8 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>22</sup> D.h. auf Bezirksebene (地级).

<sup>23</sup> 较大的市.

<sup>24</sup> 设区的市.

<sup>25</sup> § 72 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>26</sup> Ibid.

<sup>27</sup> § 82 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>28</sup> § 82 Abs. 3 Gesetzgebungsgesetz (2015).

## 2.4 Höhere Anforderungen an den Erlass von Verwaltungsvorschriften

Ferner wurden die Kompetenzen der Ministerien des Staatsrats und der Lokalregierungen zum Erlass von Verwaltungsvorschriften im Sinne einer stärkeren Gesetzesbindung der Verwaltung neu geordnet. Danach bedarf es für solche Verwaltungsvorschriften, welche in die Rechte von Bürgern, juristischen Personen oder anderen Organisationen eingreifen, einer Grundlage in der Form eines Gesetzes oder von Verwaltungsrechtsbestimmungen des Staatsrats. Bei lokalen Verwaltungsvorschriften genügt als Rechtsgrundlage auch eine lokale Rechtsbestimmung eines Volkskongresses auf Provinz- oder Bezirksebene.<sup>29</sup>

## 3. Rechtsetzungsverfahren

Der Beschluss des 4. Plenums des 18. Zentralkomitees hat die Vorgabe gemacht, dass die Volkskongresse im Gesetzgebungsverfahren ihre Leitungsfunktion zu entfalten haben und dass die Gesetzgebung wissenschaftlich und demokratisch zu erfolgen hat.<sup>30</sup> Die Entfaltung der Leitungsfunktion der Gesetzgebung durch den Nationalen Volkskongress und seinen Ständigen Ausschuss wurde ausdrücklich als Programmsatz in die revidierte Fassung aufgenommen.<sup>31</sup> Einer stärkeren Systematisierung und Rationalisierung der Gesetzgebung wird durch einen neuen Paragraphen über die Verabschiedung von Gesetzgebungsplänen durch den Ständigen Ausschuss Rechnung getragen. Die Gesetzgebungsplanung soll die Stellungnahmen der Abgeordneten berücksichtigen und es sind auch in diesem Abschnitt des Verfahrens umfassende Konsultationen vorgesehen.<sup>32</sup> Die Einfügung der Bestimmung zur Gesetzgebungsplanung war umstritten, da die entsprechenden Planungen unter der Führung der Parteigruppe des Ständigen Ausschusses vorgenommen werden und dem Zentralkomitee der Kommunistischen Partei zur Genehmigung vorgelegt werden müssen und somit nicht Teil des eigentlichen staatlichen Gesetzgebungsverfahrens sind.<sup>33</sup>

Um die Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses besser in das Gesetzgebungsverfahren einzubinden, wurde eine Vorschrift eingefügt, nach welcher der Ständige Ausschuss, wenn er während

der Sitzungspause des Nationalen Volkskongresses einen Gesetzentwurf berät, die Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses informieren und von ihnen Stellungnahmen einholen muss.<sup>34</sup> Ferner werden die Fachausschüsse des Nationalen Volkskongresses und die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses aufgefordert, bei Gesetzgebungsuntersuchungen Abgeordnete des Nationalen Volkskongresses einzubinden.<sup>35</sup> Wenn der Ständige Ausschuss Gesetzentwürfe berät, so muss er nunmehr Abgeordnete des Nationalen Volkskongresses zu den Beratungen einladen, die an den Sitzungen ohne Stimmrecht teilnehmen können.<sup>36</sup> Die Vorschriften über die Einbeziehung von Ansichten bei Gesetzgebungsverfahren im Ständigen Ausschuss in Form von Symposien, Diskussions- und Anhörungsveranstaltungen wurden erweitert und konkretisiert.<sup>37</sup> Wenn sich ein Gesetzgebungsentwurf auf eine besonders komplexe Materie bezieht, welche die Durchführung einer Machbarkeitsstudie erfordert, so sind Diskussionsveranstaltungen, die Anhörung von Experten, Ministerien und Delegierten des Nationalen Volkskongresses durchzuführen.<sup>38</sup> Für das Gesetzgebungsverfahren im Ständigen Ausschuss wurde auch vorgesehen, dass dann Anhörungen mit Repräsentanten von Basis- und Massenorganisationen, Ministerien, Volksorganisationen, Experten und Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses vorgesehen sind, wenn solche Anhörungen erforderlich sind, da ein Gesetzentwurf besonders umstritten ist.<sup>39</sup> Im Ständigen Ausschuss behandelte Gesetzentwürfe müssen nunmehr auch an die Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses und die lokalen Volkskongresse versandt werden, um Stellungnahmen einzuholen.<sup>40</sup> Es wurde auch eine Vorschrift eingefügt, welche die grundsätzliche Veröffentlichung von Gesetzentwürfen einschließlich entsprechender Erläuterungen vorsieht, nachdem sie im Ständigen Ausschuss beraten wurden. Während die entsprechende Vorschrift in der alten Fassung des Gesetzes nur von der Möglichkeit der Veröffentlichung bei bedeutenden Gesetzgebungsvorhaben sprach, ist nunmehr die Veröffentlichung aller Gesetzentwürfe als Regel vorgesehen.<sup>41</sup>

Ähnliche Änderungen wurden auch für die exekutive Rechtsetzung durch den Staatsrat vorgenommen. Der Staatsrat hat jährliche Rechtsetzungspläne zu erlassen und muss sowohl seine Rechtsetzungsplanung mit den Planungen des

<sup>29</sup> §§ 80 Abs. 2, 82 Abs. 6 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>30</sup> 中国共产党第十八届中央委员会第四次全体会议公报 (Communiqué des 4. Plenums des 18. Zentralkomitees der Kommunistischen Partei Chinas) vom 13.10.2014, 实践 (思想理论版) (Ausgabe für Ideologie und Theorie der Praxis), 2014, Nr. 11, 5.

<sup>31</sup> § 51 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>32</sup> § 52 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>33</sup> 武增 (WU Zeng), 中华人民共和国立法法解读 (Interpretation des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China), Beijing 2015, 195.

<sup>34</sup> § 16 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>35</sup> § 16 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>36</sup> § 28 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>37</sup> § 34 Gesetzgebungsgesetz (2000), § 36 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>38</sup> § 36 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>39</sup> § 36 Abs. 3 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>40</sup> § 36 Abs. 4 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>41</sup> § 37 Gesetzgebungsgesetz (2015).

Ständigen Ausschusses abstimmen als auch die Abstimmung bei der Rechtsetzungsplanung der Abteilungen des Staatsrats anleiten.<sup>42</sup> Neu wurde das Erfordernis von Konsultationen zwischen dem Staatsrat und Abgeordneten des Nationalen Volkskongresses sowie den „Volksmassen“ bei der Erarbeitung von Entwürfen von Verwaltungsrechtsbestimmungen eingefügt.<sup>43</sup> Grundsätzlich müssen nunmehr auch Entwürfe von Verwaltungsrechtsbestimmungen veröffentlicht werden.<sup>44</sup>

#### 4. Normenkontrolle

Das Oberste Volksgericht hat keine formalen Kompetenzen zur Normenkontrolle. Die Letztentscheidungsbefugnis über die Vereinbarkeit einer Rechtsnorm mit höherrangigem Recht kommt dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses und dem Staatsrat zu. In einem solchen System der zentralen Normenkontrolle sind Gerichte grundsätzlich nicht befugt, einen Normkonflikt selbst zu entscheiden, sondern müssen das Verfahren aussetzen und die ihrer Ansicht nach gegen höherrangiges Recht verstoßende Rechtsnorm dem zuständigen Legislativ- oder Exekutivorgan zur Überprüfung vorlegen.<sup>45</sup> Der Ständige Ausschuss hat nach Art. 67 Ziff. 7 und 8 der Verfassung die Befugnis, Verwaltungsvorschriften des Staatsrats und lokale Rechtsbestimmungen der örtlichen Volkskongresse aufzuheben. Das Gesetzgebungsgesetz sieht ein System der Aktennahme von neu erlassenen Rechtsnormen innerhalb von 30 Tagen nach Bekanntgabe bei dem jeweils übergeordneten Rechtsetzungsorgan vor.<sup>46</sup> Danach werden Verwaltungsvorschriften des Staatsrats beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses zu den Akten genommen.<sup>47</sup> Die von den Volkskongressen der Provinzen erlassenen lokalen Rechtsbestimmungen werden beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses und beim Staatsrat hinterlegt. Die von den Volkskongressen der in Bezirke unterteilten Städte erlassenen lokalen Rechtsbestimmungen werden über die Ständigen Ausschüsse der Provinzvolkskongresse an den

Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses und den Staatsrat zur Aktennahme weitergeleitet.<sup>48</sup> Verwaltungsvorschriften der Staatsratsabteilungen und der Lokalregierungen werden vom Staatsrat zu den Akten genommen. Verwaltungsvorschriften der Lokalregierungen sind gleichzeitig beim Ständigen Ausschuss des lokalen Volkskongresses der entsprechenden Ebene zu registrieren. Verwaltungsvorschriften von Lokalregierungen unterer Verwaltungsebenen werden jeweils vom Ständigen Ausschuss des Volkskongresses der gleichen Ebene und der übergeordneten Volksregierung zu den Akten genommen.<sup>49</sup> Im Rahmen der Revision des Gesetzgebungsgesetzes wurde für diejenigen Körperschaften, welche wie die autonomen Gebiete oder Sonderwirtschaftszonen zum Erlass von Abweichungsgesetzgebung befugt sind, die Pflicht eingeführt, zu erläutern, inwieweit durch die Abweichungsgesetzgebung Gesetze, Verwaltungsrechtsbestimmungen und lokale Rechtsbestimmungen angepasst wurden.<sup>50</sup>

Das Gesetzgebungsgesetz sieht ferner Aufhebungs- und Abänderungskompetenzen der jeweils übergeordneten Rechtsetzungsorgane vor.<sup>51</sup> Rechtsnormen können aufgehoben oder abgeändert werden, wenn das Rechtsetzungsorgan seine Kompetenzen überschritten hat, wenn niederrangiges Recht höherrangiges Recht verletzt, wenn Verwaltungsvorschriften unzweckmäßig sind oder wenn der Erlass der Rechtsnorm gegen gesetzliche Verfahrensvorschriften verstoßen hat.<sup>52</sup> Entsprechend hat der Nationale Volkskongress die Befugnis, unzweckmäßige Gesetze des Ständigen Ausschusses abzuändern oder aufzuheben.<sup>53</sup> Der Ständige Ausschuss kann gesetzes- oder verfassungswidrige Verwaltungsrechtsbestimmungen des Staatsrats ändern oder aufheben sowie lokale Rechtsbestimmungen, die gegen Verwaltungsrechtsbestimmungen, Gesetze oder die Verfassung verstoßen.<sup>54</sup> Der Staatsrat hat die Kompetenz, unzweckmäßige Verwaltungsvorschriften seiner Ministerien oder der Lokalregierungen abzuändern oder aufzuheben.<sup>55</sup>

<sup>48</sup> § 98 Ziff. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>49</sup> § 98 Ziff. 4 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>50</sup> § 98 Ziff. 3 und 5 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>51</sup> § 97 Gesetzgebungsgesetz (2015). Vgl. 袁勇 (YUAN Yong), 我国规范审查权的构成机构与其运作机制 (Konstituierende Struktur und Funktionsmechanismus der Normkontrollbefugnis in China), 河南师范大学学报—哲学社会科学版 (Philosophisch-sozialwissenschaftliche Ausgabe der Fachzeitschrift der Pädagogischen Hochschule Henan), 2012, Nr. 2, 66–70.

<sup>52</sup> § 97 Ziff. 1, 2, 4 und 5 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>53</sup> § 97 Ziff. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>54</sup> § 97 Ziff. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>55</sup> § 97 Ziff. 3 Gesetzgebungsgesetz (2015). Entsprechend können auf der lokalen Ebene die Volkskongresse der Provinzen die von ihren Ständigen Ausschüssen erlassenen unzweckmäßigen lokalen Rechtsbestimmungen abändern oder aufheben, § 97 Ziff. 4 Gesetzgebungsgesetz (2015). Die Ständigen Ausschüsse der Provinzvolkskongresse können die unzweckmäßigen Verwaltungsvorschriften der Lokalregierungen der gleichen Ebene abändern oder aufheben, § 97 Ziff. 5 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>42</sup> § 66 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>43</sup> § 67 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>44</sup> § 67 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>45</sup> Vgl. Keith Hand, Understanding China's System for Addressing Legislative Conflicts: Capacity Challenges and Search for Legislative Harmony, Columbia Journal of Asian Law, Vol. 26, 2013, 139–265. Dieser Abschnitt über die Normenkontrolle beruht teilweise auf dem Abschnitt „Rolle des Obersten Volksgerichts bei der Normenkontrolle durch die Justiz“ aus Björn Ahl, Justizreformen, Baden-Baden 2015, 138–150.

<sup>46</sup> § 98 Gesetzgebungsgesetz (2015). Detailliert geregelt ist das Verfahren der Aktennahme in den Bestimmungen über die Aktennahme von Rechtsbestimmungen und Verwaltungsvorschriften (法规规章备案条例) vom 14. Dezember 2001; vgl. zum System der Aktennahme von Rechtsnormen Guobin Zhu, Constitutional Review in China: An Unaccomplished Project or a Mirage? Suffolk University Law Review, Vol. 43, 2010, 625–653.

<sup>47</sup> § 98 Ziff. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015).

Am System der zentralen Normenkontrolle wurden bei der Revision des Gesetzgebungsgesetzes keine grundlegenden Veränderungen vorgenommen. Es wurde ein Absatz eingefügt, der den Fachausschüssen und den Arbeitsorganen des Ständigen Ausschusses explizit die Möglichkeit einräumt, aus eigener Initiative registrierte Rechtsvorschriften auf ihre Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht zu überprüfen.<sup>56</sup> Das unter dem Arbeitsausschuss für das Rechtssystem beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses angesiedelte Büro für die Registrierung und Überprüfung von Rechtsnormen<sup>57</sup> hatte in der Vergangenheit bereits aus eigener Initiative und nicht nur auf Antrag Rechtsnormen auf die Vereinbarkeit mit höherrangigem Recht geprüft.<sup>58</sup> Diese Praxis wurde nun gesetzlich anerkannt.

Einen Antrag auf Normenkontrolle beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses kann neben den Organen des Zentralstaats und den Ständigen Ausschüsse der Provinzvolkskongresse jedermann stellen. Gegenstand der Normenkontrolle können Verwaltungsrechtsbestimmungen des Staatsrats und lokale Rechtsbestimmungen der Volkskongresse auf Provinzebene sein. Prüfungsmaßstab sind Verfassung und Gesetze.<sup>59</sup> Wenn die Rechtmäßigkeitsprüfung von Vorschriften auf Antrag eines Staatsorgans, einer gesellschaftlichen Organisation, von einem Unternehmen oder einem Bürger gestellt wurde, so ist nunmehr eine Benachrichtigung des Antragstellers über das Verfahrensergebnis vorgesehen sowie die Möglichkeit, Informationen über das Prüfungsverfahren zu veröffentlichen.<sup>60</sup>

Das eigentliche Verfahren der Normenkontrolle wurde durch die Revision nicht berührt. Es sieht weiterhin vor, dass die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses Normkontrollanträge an die Fachausschüsse des Nationalen Volkskongresses zur Prüfung weiterleiten.<sup>61</sup> Wird die Rechtswidrigkeit einer Rechtsnorm

festgestellt, so erarbeitet der zuständige Fachausschuss des Nationalen Volkskongresses alleine oder gemeinsam mit dem Rechtsausschuss des Nationalen Volkskongresses eine Änderungsempfehlung, die dem rechtsetzenden Organ vorgelegt wird, welches innerhalb von zwei Monaten dazu Stellung nehmen muss. Weigert sich das rechtsetzende Organ, eine entsprechende Änderung vorzunehmen, so kann der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses auf Antrag der Vorsitzenden der Fachausschüsse die Änderung oder Aufhebung der rechtswidrigen Rechtsnorm beschließen.<sup>62</sup> Das Büro für die Registrierung und Überprüfung von Rechtsnormen beim Arbeitsausschuss für das Rechtssystem nimmt für den Ständigen Ausschuss die Vorprüfung der Normenkontrollanträge und die Überprüfung der Rechtmäßigkeit von Rechtsetzungsakten vor.<sup>63</sup>

Die Überprüfung von lokalen Rechtsbestimmungen am Maßstab von Verwaltungsrechtsbestimmungen und die Überprüfung von Verwaltungsvorschriften am Maßstab von Gesetzen und Verwaltungsrechtsbestimmungen wird durch den Staatsrat vorgenommen.<sup>64</sup> Für die Normenkontrolle beim Staatsrat ist das Rechtsamt verantwortlich.<sup>65</sup> Ergibt die Untersuchung des Staatsrats, dass ein Verstoß von lokalen Rechtsbestimmungen gegen Verwaltungsrechtsbestimmungen vorliegt, so ersucht der Staatsrat den Ständigen Ausschuss um eine Entscheidung.<sup>66</sup> Bei fehlerhaften Verwaltungsvorschriften kann der Staatsrat selbst tätig werden und die Verwaltungsvorschriften abändern, wenn die normerlassende Behörde nicht entsprechend tätig wird.<sup>67</sup> In der Praxis nimmt der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses bislang seine Prüfungscompetenz gegenüber den lokalen Volkskongressen nicht auf eine Weise wahr, dass er nationales

---

nicht von Organen des Zentralstaats oder den Provinzvolkskongressen eingereicht wurden.

<sup>62</sup> § 100 Gesetzgebungsgesetz (2015). Vgl. auch Ziff. 9–13 Arbeitsverfahren zur Aktannahme und Überprüfung von Verwaltungsrechtsbestimmungen, lokalen Rechtsbestimmungen, Autonomie- und Einzelbestimmungen sowie von Rechtsbestimmungen der Wirtschaftssonderzonen (行政法規、地方性法規、自治條例和單行條例、經濟特區法規備案審查工作程序) vom 16.10.2000 in der Fassung vom 16.10.2005.

<sup>63</sup> Ziff. 7 Abs. 2 Arbeitsverfahren zur Aktannahme und Überprüfung von Verwaltungsrechtsbestimmungen, lokalen Rechtsbestimmungen, Autonomie- und Einzelbestimmungen sowie von Rechtsbestimmungen der Wirtschaftssonderzonen (2005).

<sup>64</sup> § 9 Bestimmungen über die Aktannahme von Rechtsbestimmungen und Verwaltungsvorschriften (法規規章備案條例) vom 14. Dezember 2001.

<sup>65</sup> § 5 Bestimmungen über die Aktannahme von Rechtsbestimmungen und Verwaltungsvorschriften (2001).

<sup>66</sup> § 12 Bestimmungen über die Aktannahme von Rechtsbestimmungen und Verwaltungsvorschriften (2001).

<sup>67</sup> §§ 14 und 15 Bestimmungen über die Aktannahme von Rechtsbestimmungen und Verwaltungsvorschriften (2001). Zwischen 2003 und 2007 wurden durch den Staatsrat 323 Rechtsetzungsakte von insgesamt über 8000 beim Staatsrat zu den Akten genommenen Rechtsetzungsakten beanstandet. *Information Office of the State Council of China*, White Paper: China's Efforts and Achievements in Promoting the Rule of Law, § 5, vom 28.2.2008.

---

Die Volksregierungen der Provinzen können die von den ihnen untergeordneten Lokalregierungen erlassenen unzumutbaren Verwaltungsmaßnahmen abändern oder aufheben, § 97 Ziff. 6 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>56</sup> § 99 Abs. 3 Gesetzgebungsgesetz (2015). Es handelt sich nach der chinesischen Rechtsterminologie um einen Fall „aktiver Überprüfung“ (主動審查).

<sup>57</sup> 全国人大常委会法制工作委员会法规备案审查室. Dazu 崔丽 (CUI Li), 全国人大常委会法工委设立法规审查备案室 (Der Arbeitsausschuss für das Rechtssystem beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses richtet ein Büro für die Überprüfung und Aktannahme von Rechtsbestimmungen ein), 中国青年报 (Chinesische Jugendzeitung) vom 20.6.2004.

<sup>58</sup> 武增 (WU Zeng), 中华人民共和国立法法解读 (Interpretation des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China), Beijing 2015, 351.

<sup>59</sup> § 99 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>60</sup> § 101 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>61</sup> Nach § 99 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015) kommt den Arbeitsorganen des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses ein Vorprüfungsrecht hinsichtlich solcher Normenkontrollanträge zu, die

Recht gegen den Willen der lokalen Volkskongresse durchsetzt. Auch wenn der Ständige Ausschuss die Rechtswidrigkeit von lokalen Rechtsbestimmungen feststellt und den Provinzvolkskongressen eine Aufforderung zur Stellungnahme bzw. zur Abänderung der lokalen Rechtsbestimmungen zukommen lässt, liegt es in der Hand der Provinzvolkskongresse, ob sie die rechtswidrigen Rechtsbestimmungen abändern oder nicht. Bislang ist kein Fall bekannt, in dem der Ständige Ausschuss eine lokale Rechtsbestimmung wegen Verstoßes gegen nationales Recht für ungültig erklärt hat.<sup>68</sup>

Dieses System der Normenkontrolle ist vor allem durch Konsultationen, Konsensfindung und die eigenständige Korrektur rechtswidriger Normen durch die verantwortlichen Rechtsetzungsorgane geprägt. Das Normenkontrollverfahren durchläuft eine Vielzahl von Stufen, die dem rechtsetzenden Organ verschiedentlich die Möglichkeit einräumen, seinen eigenen Standpunkt darzustellen und zu begründen oder die in Rede stehende Rechtsvorschrift eigenständig abzuändern. Das Verfahren kann auf jeder dieser Stufen sein Ende finden, auch wenn sich das rechtsetzende Organ weigert, die strittige Rechtsvorschrift aufzuheben oder abzuändern und wenn die Organe des Nationalen Volkskongresses es nicht auf der nächsthöheren Stufe weiterführen möchten.<sup>69</sup>

## 5. Aufnahme der Justizauslegung durch das Obersten Volksgerichts in das Gesetzgebungsgesetz

Unter den ergänzenden Regelungen findet sich eine neugefasste Vorschrift über die Justizauslegung des Obersten Volksgerichts. Bislang hatte das Gesetzgebungsgesetz lediglich die Auslegungskompetenz des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses festgelegt.<sup>70</sup> Nach dieser Vorschrift erfolgt eine Auslegung durch den Ständigen Ausschuss, wenn Gesetzesbestimmungen einer weiteren Klärung ihrer konkreten Bedeutung bedürfen oder wenn bei nach dem Erlass eines Gesetzes auftretende neue Umstände es erforderlich machen, die anzuwendende Rechtsgrundlage zu klären.

Nunmehr macht das Gesetzgebungsgesetz in § 104 auch Vorgaben für die Justizauslegungen des Obersten Volksgerichts und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, welche auf die konkrete Rechtsanwendung bei der Rechtsprechung und der

staatsanwaltschaftlichen Tätigkeit abzielen. Solche Justizauslegungen müssen sich im Wesentlichen auf konkrete Rechtsvorschriften beziehen sowie den Zielen, Prinzipien und der ursprünglichen Bedeutung der Gesetzgebung entsprechen.<sup>71</sup> Geht es um den in § 45 Abs. 2 Ziff. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015) genannten Fall, dass neu auftretende Umstände es erforderlich machen, die anzuwendende Rechtsgrundlage zu klären, so muss entweder der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses aufgefordert werden, eine Gesetzesauslegung vorzunehmen oder das entsprechende Gesetz zu ändern.<sup>72</sup> Justizauslegungen müssen innerhalb von 30 Tagen ab ihrer Bekanntmachung dem Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses zur Registrierung vorgelegt werden.<sup>73</sup>

## 5.1 Bisherige Regelung der Justizauslegung

Fraglich ist, welche Auswirkungen diese Regelung der Justizauslegung im Gesetzgebungsgesetz auf die Auslegungspraxis durch das Oberste Volksgericht haben wird. Bislang ist die Justizauslegung insbesondere in den Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über die Justizauslegung aus dem Jahr 2007 geregelt.<sup>74</sup> Ferner findet sich in § 32 des Gerichtsorganisationsgesetzes eine Rechtsgrundlage für Justizauslegungen durch das Oberste Volksgericht, nach welcher das Gericht in Bezug auf Fragen der konkreten Rechtsanwendung in Gerichtsverfahren eine Auslegung vornehmen kann.<sup>75</sup> Nach den Bestimmungen von 2007 nimmt das Oberste Volksgericht justizielle Auslegungen im Hinblick auf konkrete Fragen der Rechtsanwendung vor, die sich den Volksgerichten bei der Rechtsprechungstätigkeit stellen.<sup>76</sup> Justizauslegungen müssen ferner gemäß dem Gesetz und dem entsprechenden Geist der Gesetzgebung vorgenommen und mit den praktischen Erfordernissen der Rechtsprechungstätigkeit verbunden werden.<sup>77</sup> Insbesondere die Regelung, dass Justizauslegungen des Obersten Volksgerichts Rechts- bzw. Gesetzeswirkung haben, zeigt,<sup>78</sup> dass das Oberste Gericht sich selbst zu einem Parallelgesetzgeber neben dem Nationalen Volkskongress und seinem Ständigen Ausschuss sowie dem

<sup>71</sup> § 104 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>72</sup> § 104 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>73</sup> § 104 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015).

<sup>74</sup> 最高人民法院关于司法解释工作的规定 (Bestimmungen des Obersten Volksgerichts über die Justizauslegung) vom 1.4.2007; eine deutsche Übersetzung findet sich in Zeitschrift für Chinesisches Recht, Vol. 14 (2007), 322 ff.

<sup>75</sup> § 32 中华人民共和国人民法院组织法 (Gesetz der Volksrepublik China über die Organisation der Volksgerichte) vom 1.7.1979 in der Fassung vom 31.10.2006; eine deutsche Übersetzung findet sich in Zeitschrift für Chinesisches Recht, Vol. 19 (2012), 52 ff.

<sup>76</sup> § 2 Bestimmungen über Justizauslegungen (2007).

<sup>77</sup> § 3 Bestimmungen über Justizauslegungen (2007).

<sup>78</sup> 最高人民法院发布的司法解释, 具有法律效力; § 5 Bestimmungen über Justizauslegungen (2007).

<sup>68</sup> 林来梵 (LIN Laifan), 宪法不能全然没牙 (Die Verfassung darf nicht gänzlich ohne Zähne sein), 法学 (Rechtswissenschaft), 2005, Nr. 6, 90-91; Guobin Zhu, Constitutional Review in China: An Unaccomplished Project or a Mirage? Suffolk University Law Review, Vol. 43, 2010, 638.

<sup>69</sup> Keith Hand, Understanding China's System for Addressing Legislative Conflicts: Capacity Challenges and Search for Legislative Harmony, Columbia Journal of Asian Law, Vol. 26, 2013, 202-204.

<sup>70</sup> § 45 Gesetzgebungsgesetz (2015), § 42 Gesetzgebungsgesetz (2000).

Staatsrat und seinen Abteilungen ermächtigt hat.<sup>79</sup> Grundsätzlich wird diese extensive Auslegungspraxis des Obersten Volksgerichts durch die Akteure des Parteistaats akzeptiert, wenn es auch seitens der Rechtswissenschaft und der Legislative Kritik gibt.

## 5.2 Gründe für die Regelung der Justizauslegung im Gesetzgebungsgesetz

Die neue Regelung der Justizauslegung im Gesetzgebungsgesetz scheint besonders der Kritik Rechnung zu tragen, welche in der extensiven Auslegungspraxis des Obersten Volksgerichts einen Eingriff in die Gesetzgebungskompetenz des Nationalen Volkskongresses und seines Ständigen Ausschusses sieht. Kritisiert werden etwa Widersprüche zwischen Justizauslegungen des Obersten Volksgerichts und der Obersten Volksstaatsanwaltschaft, eine vielfach weit über Fragen der konkreten Rechtsanwendung hinausgehende Auslegungspraxis, die in die Kompetenzen der Gesetzgebungsorgane eingreift oder von der ursprünglichen Intention des Gesetzgebers abweicht.<sup>80</sup> Die Regelung der Justizauslegung ist auf Empfehlung von Delegierten des Nationalen Volkskongresses und der Politischen Konsultativkonferenz, von Rechtswissenschaftlern und Praktikern erfolgt, die sich für eine stärkere Kontrolle von Justizauslegungen durch den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses ausgesprochen haben sowie für die Einrichtung eines Systems der Registrierung und Prüfung von Justizauslegungen, um die Einheit der staatlichen Rechtsordnung sicherzustellen.<sup>81</sup>

## 5.3 Bewertung der Regelung der Justizauslegung

Trotz dieser Beschränkung der Auslegungskompetenz des Obersten Volksgerichts lässt die Neuregelung aber auch gegenteilige Schlüsse zu, welche die Bedeutung dieser beabsichtigten Beschränkung der Kompetenzen des Obersten Volksgerichts wiederum relativieren. Etwa kommt in der Regelung der Auslegungskompetenz des Obersten Gerichts im Gesetzgebungsgesetz auch die Anerkennung einer Quasi-Gesetzgebungskompetenz und damit die Anerkennung der Selbstermächtigung des Gerichts zum Erlass von Normen mit allgemeiner Rechtswirkung in § 5 der Bestimmungen von 2007 zum Ausdruck. Um diesen Eindruck zu vermeiden, hätte eine Regelung der Justizauslegung systematisch an richtiger Stelle im Gerichtsorganisationsgesetz und nicht im Gesetzgebungsgesetz erfolgen müssen, da

das Gesetzgebungsgesetz in erster Linie Gesetzgebungskompetenzen, Gesetzgebungsverfahren und die durch die Rechtsetzungsorgane erfolgende Normenkontrolle regelt.

Auch kann man den Wortlaut von § 104 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz so lesen, dass er sich von vornherein nur auf Justizauslegungen bezieht, die unmittelbar an eine Gesetzesgrundlage anknüpfen, d. h. die den Wortlaut eines Gesetzes auslegen. Die Bestimmungen von 2007 differenzieren zwischen vier verschiedenen Formen von Justizauslegungen. Die erste, als „Auslegung“<sup>82</sup> bezeichnete Form, wird für die Erstellung von Justizauslegungen verwendet, die sich auf die konkrete Anwendung eines Gesetzes bei der Rechtsprechungstätigkeit beziehen oder bei denen es um die Anwendung von Gesetzen auf bestimmte Arten von Fällen oder Problemen geht.<sup>83</sup> Die zweite Kategorie von Justizauslegungen wird als „Bestimmungen“<sup>84</sup> bezeichnet, die eine für die Rechtsprechung erforderliche Normierung, Ansicht oder andere Auslegung enthalten und auf der Grundlage des „Geistes der Gesetzgebung“ erlassen wurden.<sup>85</sup> Schließlich soll für konkrete Anweisungen über die Gesetzesanwendung an untere Gerichte die Bezeichnung der „Antwort“<sup>86</sup> verwendet werden sowie für die Abänderung von Justizauslegungen die Form des „Beschlusses“.<sup>87</sup> Wird allein der Wortlaut von § 104 Abs. 1 Gesetzgebungsgesetz zugrunde gelegt, so kann man in der Tat davon ausgehen, dass nur die erste Form der „Auslegung“ im engeren Sinn gemeint ist. Systematik und Zweck von § 104 Gesetzgebungsgesetz deuten aber darauf hin, dass diese Vorschrift alle Arten von Justizauslegungen umfassen soll. Beispielsweise gibt es keinen ersichtlichen Grund dafür, nur für eine Kategorie von Justizauslegungen die Registrierung beim Ständigen Ausschuss zu fordern.

In der Literatur wird die Neuregelung so gedeutet, dass Justizauslegungen sich in der Zukunft nur auf einzelne Gesetzesbestimmungen erstrecken dürften, es sei eine Gesetzgebung mittels Justizauslegungen<sup>88</sup> zu vermeiden. Wenn ein Sachverhalt bereits eine klare gesetzliche Regelung gefunden habe, dürften Justizauslegungen den Sachverhalt nicht neu regeln. Justizauslegungen dürften verfassungsrechtlichen und gesetzlichen Regelungen nicht widersprechen und auch keine erweiternde oder einschränkende Auslegung gesetzlicher Bestimmungen vornehmen.<sup>89</sup>

<sup>82</sup> 解释.

<sup>83</sup> § 6 Abs. 2 Bestimmungen über Justizauslegungen (2007).

<sup>84</sup> 规定.

<sup>85</sup> § 6 Abs. 3 Bestimmungen über Justizauslegungen (2007).

<sup>86</sup> 批复.

<sup>87</sup> 决定; § 6 Abs. 4 und 5 Bestimmungen über Justizauslegungen (2007).

<sup>88</sup> 司法解释的立法化.

<sup>89</sup> 武增 (WU Zeng), 中华人民共和国立法法解读 (Interpretation des Ge-

<sup>79</sup> Zu den Ursachen ausführlich Björn Ahl, Justizreformen in China, Baden-Baden 2015, 193–196.

<sup>80</sup> 武增 (WU Zeng), 中华人民共和国立法法解读 (Interpretation des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China), Beijing 2015, 364.

<sup>81</sup> Ibid.

Interessant ist der Verweis auf § 45 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz, wonach die dort aufgeführten Fälle der legislativen Auslegung durch den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses ausdrücklich von der Auslegungskompetenz des Obersten Volksgerichts ausgenommen werden. Dies hätte an sich keiner Regelung bedurft, da sich dies schon aus § 45 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015) ergibt. Allerdings ist die Regelung des § 45 sehr vage. § 45 Abs. 2 Ziff. 1, der die Kompetenz des Ständigen Ausschusses für eine legislative Auslegung in Fällen vorsieht, in denen die Bedeutung einer Rechtsvorschrift weiterer Klärung bedarf, ist so weit, dass er auch weitgehend die Kompetenz des Obersten Volksgerichts zum Erlass von Justizauslegungen abdeckt. In der Praxis hat der Ständige Ausschuss von seiner Auslegungskompetenz allerdings im Zeitraum von 2000 bis heute nur 18 Mal Gebrauch gemacht.<sup>90</sup> In der Literatur wird dann von einem Fall der weiteren Klärung der Bedeutung einer Rechtsvorschrift im Sinne von § 45 Abs. 2 Ziff. 1 ausgegangen, wenn nach dem Erlass eines Gesetzes festgestellt wird, dass die Bedeutung einer Norm unklar ist oder es in der Rechtsprechung weit auseinandergehende Ansichten über den Norminhalt gibt und eine Festlegung und Konkretisierung des Norminhalts erforderlich ist.<sup>91</sup>

Was den in § 45 Abs. 2 Ziff. 2 geregelten Fall der Legislativauslegung angeht, wonach diese zulässig ist, wenn bei der Änderung von Umständen die anwendbare Rechtsgrundlage geklärt werden muss, ist ebenfalls vage. In der Literatur wird darunter der Fall der erweiternden Auslegung<sup>92</sup> verstanden. Etwa wird in der Literatur vertreten, dass eine legislative Auslegung zur Ausweitung oder Änderung der Bedeutung einer geltenden Rechtsnorm anzuwenden sei, wenn eine neue Sachlage auftrete, die bei Erlass der Norm nicht absehbar gewesen war.<sup>93</sup>

setzungsgesetzes der Volksrepublik China), Beijing 2015, 364–365. 武增 (WU Zeng), 2015年《立法法》修改背景和主要内容解读 (Hintergrund der Revision des Gesetzgebungsgesetzes im Jahr 2015 und Interpretation der wesentlichen Inhalte), 中国法律评论 (Chinese Law Review), 2015, Nr. 1, 210–216, 216; 姜明安 (JIANG Ming'an), 改进和完善立法体制《立法法》呈现七大亮点 (Verbesserung und Perfektionierung des Gesetzgebungssystems – eine Präsentation der sieben wichtigsten Punkte des Gesetzgebungsgesetzes), 行政管理改革 (Reform der Verwaltung), 2015, Nr. 4, 23–27, 27.

<sup>90</sup> Vgl. etwa aus der jüngsten Zeit: 全国人大常委会关于《中华人民共和国民事诉讼法》第九十九条第一款、《中华人民共和国婚姻法》第二十二条的解释 (Auslegung des Ständigen Ausschusses zu § 99 Abs. 1 der Allgemeinen Grundsätze des Zivilrechts der Volksrepublik China und § 22 des Ehegesetzes der Volksrepublik China) vom 1.11.2014; 全国人大常委会关于《中华人民共和国刑法》第一百五十八条、第一百五十九条的解释 (Auslegung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses zu §§ 158 und 159 des Strafgesetzes der Volksrepublik China) vom 24.4.2014.

<sup>91</sup> 唐稷尧 (TANG Jiyao), 事实、价值与选择 – 关于我国刑法立法解释的思考 (Tatsachen, Werte und Auswahl – Überlegungen zur Legislativauslegung des chinesischen Strafrechts), 中外法学 (Peking University Law Journal), 2009, Nr. 6, 885–889, 887–888.

<sup>92</sup> 扩大解释.

<sup>93</sup> 唐稷尧 (TANG Jiyao), 事实、价值与选择 – 关于我国刑法立法解释的思考 (Tatsachen, Werte und Auswahl – Überlegungen zur Legislativauslegung des chinesischen Strafrechts), 中外法学 (Peking University Law

Journal), 2009, Nr. 6, 885–889, 887–888.

Was die Abgrenzung zwischen der Justizauslegung des Obersten Volksgerichts und der legislativen Auslegung nach § 45 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz angeht, wird für das Strafprozessrecht in der Literatur vorgeschlagen, dass eine Legislativauslegung immer dann erforderlich sei, wenn die Bedeutung eines Rechtsbegriffs zu klären ist, wenn die Auslegung unmittelbar wichtige Rechte des Einzelnen betrifft. Dazu gehörten etwa die Grenzen von Zwangsmaßnahmen oder von Rechten von Strafverteidigern. Handle es sich dagegen um eine Auslegung von Normen, welche die Zuständigkeiten der Justizorgane und die Beziehung zwischen dem Gericht, der Staatsanwaltschaft und der Polizei betreffen, könne eine Justizauslegung durch das Oberste Volksgericht erfolgen.<sup>94</sup> Insbesondere dann, wenn die erweiternde Auslegung im Strafrecht zu einer über den Gesetzeswortlaut hinausgehende Strafbarkeit führt, dürfe das Oberste Volksgericht nicht selbst eine Auslegung vornehmen sondern müsse nunmehr nach § 104 Gesetzgebungsgesetz (2015) dem Ständigen Ausschuss eine Legislativauslegung oder eine Gesetzesänderung empfehlen.<sup>95</sup>

Was das Erfordernis der Registrierung von bekanntgemachten Justizauslegungen innerhalb der Frist von 30 Tagen angeht, so ist dies kein neuer Mechanismus zur Kontrolle der Auslegungskompetenz des Obersten Volksgerichts, sondern wiederholt nur, was die Bestimmungen von 2007 bereits in § 26 Abs. 1 vorgesehen hatten. Diese Regelung geht ursprünglich auf die vom Nationalen Volkskongress erlassenen Verfahrensvorschriften über die Untersuchung von Justizauslegungen aus dem Jahr 2005 zurück.<sup>96</sup> Nach diesen Verfahrensvorschriften können der Staatsrat und andere Staatsorgane, gesellschaftliche Vereinigungen und jedermann sich an den Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses mit der Behauptung wenden, dass eine Justizauslegung gegen ein Gesetz oder die Verfassung verstößt. Auch in der Entwurfsphase von Justizauslegungen ist bereits eine Einbindung des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses vorgesehen,<sup>97</sup> weshalb eine Kontrolle von Justizauslegungen ex post in der Praxis bisher keine Rolle gespielt hat.

Journal), 2009, Nr. 6, 885–889, 887–888.

<sup>94</sup> 汪海燕 (WANG Haiyan), “立法式”解释: 我国刑事司法解释的困局 (Auslegung in der Form der Gesetzgebung – Schwierigkeiten bei der Auslegung des chinesischen Strafprozessgesetzes), 政法论坛 (Forum Politik und Recht), 2013, Nr. 6, 69–79, 77–78.

<sup>95</sup> 武幼章 (WU Youzhang), 立法法即将修改, 司法解释效力是否殆尽? (Bedeutet die Revision des Gesetzgebungsgesetzes, dass von der Wirkung der Justizauslegung nichts mehr übrig bleibt), 智合东方 (Intelligenceast) vom 6.4.2015, <<http://zhihedongfang.com/article-8906/>> eingesehen am 14.9.2015.

<sup>96</sup> 司法解释备案审查工作程序 (Arbeitsverfahren der Hinterlegung und Prüfung von Justizauslegungen) vom 19.10.2005.

<sup>97</sup> § 18 Bestimmungen über Justizauslegungen (2007).

Es bleibt festzuhalten, dass der neue § 104 Gesetzgebungsgesetz (2015) zwar die Intention zum Ausdruck bringt, die Praxis des Erlasses von Justizauslegungen durch das Oberste Volksgericht zu beschränken, allerdings ist dabei der Verweis auf die sehr allgemein gefassten Vorschriften zur Legislativauslegung in § 45 Abs. 2 Gesetzgebungsgesetz (2015) nicht sehr hilfreich, denn nimmt man diese ernst, bliebe dem Obersten Volksgericht an sich kaum mehr Raum für die Rechtsfortbildung. Es ist angesichts der bei anderen Staatsorganen nicht vorhandenen fachlichen Kompetenz des Obersten Volksgerichts und seinem großen Einfluss aber kaum vorstellbar, dass das Oberste Gericht in Zukunft von seiner bislang großzügig gehandhabten Rechtsfortbildungspraxis Abstand nehmen wird. Solange sich die Umstände nicht ändern, die bislang den Machtzuwachs des Obersten Volksgerichts begünstigen und die Akzeptanz der extensiven Auslegungspraxis seitens der anderen Akteure des Parteistaats nicht aufgekündigt wird, ist nicht von einer Änderung der gegenwärtigen Praxis auszugehen.

## 6. Ergebnis

Die Revision des Gesetzgebungsgesetzes hat keine grundlegenden Neuerungen gebracht. Vergleicht man etwa die Unterschiede zwischen der ursprünglichen Fassung des Gesetzgebungsgesetzes aus dem Jahr 2000 und der revidierten Fassung einerseits mit den Unterschieden zwischen dem wissenschaftlichen Entwurf aus dem Jahr 1994 und dem Gesetzgebungsgesetz in der ursprünglichen Fassung andererseits, so sind die 2015 eingeführten Änderungen als enttäuschend zu bezeichnen. Der wissenschaftliche Entwurf von 1994 hatte beispielsweise eine Verfassungskommission vorgesehen, die als ein Fachausschuss des Nationalen Volkskongresses eingerichtet werden sollte.<sup>98</sup> Die Kompetenzen einer solchen Verfassungskommission sollten sich sowohl auf die Prüfung der Verfassungsmäßigkeit von Gesetzentwürfen als auch von in Kraft getretenen Gesetzen des Nationalen Volkskongresses und seines Ständigen Ausschusses erstrecken.<sup>99</sup> Ferner war für das Verhältnis von völkerrechtlichen Verträgen und nationalem Recht eine allgemeine Regelung vorgesehen.<sup>100</sup> Auch wenn Vorschläge zu weitreichenden Änderungen vorgebracht und diskutiert wurden, so waren nur vorsichtige Anpassungen entlang der Vorgaben der Beschlüsse des 3. und 4. Plenums des 18. Zentralkomitees umsetzbar.

Die Änderungen des Gesetzgebungsgesetzes tragen dem Anliegen einer umfassenderen Gesetzesbindung der Exekutive Rechnung, welche verhindern möchte, dass Verwaltungsbehörden sich zum Tätigwerden selbst mittels exekutiver Normsetzung ermächtigen. Durch die Revision von § 10 Gesetzgebungsgesetz (2015) findet eine gewisse Annäherung an das in Art. 80 Abs. 1 S. 2 des deutschen Grundgesetzes enthaltene Bestimmtheitsgebot statt. Die auf eine verstärkte Gesetzesbindung der Verwaltung abzielenden Regelungen sind durchaus ernst gemeint, da es durchaus im Interesse der Zentralregierung ist, wenn das Verhalten von Lokalregierungen besserer zentralstaatlicher Kontrolle unterliegt. Wenn diese Änderungen auch nicht mit dem Ziel eines verbesserten Individualrechtsschutzes eingeführt wurden, so vermitteln sie wenigstens als Nebenfolge einen besseren Schutz der Bürger vor Eingriffen, zu denen sich lokale Verwaltungen vielfach selbst ermächtigen. Ein in den Vorarbeiten zur Revision des Gesetzgebungsgesetzes vielfach genanntes Beispiel von rechtswidrigem Erlass von normativen Dokumenten durch Lokalverwaltungen, die in Rechtspositionen des Einzelnen eingreifen, sind die Maßnahmen zur Beschränkung des Erwerbs von Wohnimmobilien in vielen größeren chinesischen Städten, um einer Blasenbildung am Immobilienmarkt entgegenzuwirken.<sup>101</sup>

Die Neuregelungen im Bereich der Rechtsetzungsverfahren sind offenbar bemüht, für mehr Transparenz und eine bessere Information und Beteiligung der Abgeordneten in den Volkskongressen zu sorgen. Auf eine weitere „Bürgerbeteiligung“ und damit bessere Legitimation des Gesetzgebungsverfahrens zielen die Vorgaben, dass alle Gesetzentwürfe veröffentlicht werden müssen und eine solche Veröffentlichung nur im Ausnahmefall unterbleibt. Diese Änderung ist aber auch dem generellen Trend von mehr Transparenz bei Regierungsinformationen zuzuschreiben, der insoweit auch die Arbeit der Legislativorgane erfasst hat. Die Reformen im Bereich des Gesetzgebungsverfahrens sind aber alle sehr vorsichtig dosiert. Der Bereich der Normenkontrolle wurde so gut wie gar nicht angetastet, was bedeutet, dass die hier bestehenden immensen Probleme vorerst nicht mit dem Instrument der Gesetzgebung angegangen werden sollen.

Interessant und ein Kerninteresse am Erhalt der Gesetzgebungskompetenzen des Nationalen Volkskongresses bzw. seines Ständigen Ausschusses reflektierend ist die erstmals im Gesetzgebungsgesetz vorgenommene Regelung der Justizauslegung durch das Oberste Volksgericht. Das Oberste Volks-

<sup>98</sup> § 46 中华人民共和国立法法 (Gesetzgebungsgesetz der Volksrepublik China) vom 17.12.1994, abgedruckt in einer deutschen Übersetzung bei Robert Heuser, „Sozialistischer Rechtsstaat“ und Verwaltungsrecht in der VR China (1982–2002), Hamburg 2003, 364–378.

<sup>99</sup> § 46 Abs. 3 Ziff. 1 und 2 Gesetzgebungsgesetz (Entwurf 1994).

<sup>100</sup> § 43 Gesetzgebungsgesetz (Entwurf 1994).

<sup>101</sup> Dazu ausführlich Björn Ahl, Staatliche Eingriffe in den chinesischen Immobilienmarkt – Fragen der Rechtmäßigkeit und des Rechtsschutzes, Verfassung und Recht in Übersee, Vol. 45, 2012, 412–431.

gericht hat sich in den letzten zwei Jahrzehnten allmählich zu einem mächtigen Parallelgesetzgeber entwickelt, was Delegierte des Nationalen Volkskongresses immer wieder kritisiert hatten.<sup>102</sup> Es ist aber davon auszugehen, dass diese das Oberste Volksgericht einschränkende Regelung eher symbolischer Natur ist und vorerst nicht zu einer Änderung der Auslegungspraxis des Obersten Volksgerichts führen wird.

---

<sup>102</sup> Als Beispiel ist der Widerstand im Nationalen Volkskongress gegen die Justizauslegung über Leitentscheidungen zu nennen; vgl. *Björn Ahl*, Retaining Judicial Professionalism: The New Guiding Cases Mechanism of the Supreme People's Court, *The China Quarterly*, Vol. 217, 2014, 121-139, 127.