

Professor Dr. Yuanshi Bu, LL.M. (Harvard), Freiburg i. Br.

Normenkollisionen und Normenkontrolle in China

Die Kollision verschiedener Regelungsquellen kommt in der chinesischen Rechtpraxis häufig vor und stellt die Gerichte vor große Herausforderungen. Die Kontrollbefugnis der Gerichte ist dabei beschränkt. Das Gesetzgebungsgesetz der VR China (GGG) gibt Regeln für die Anwendung der „richtigen“ Norm im Falle einer Kollision vor. Die im GGG enthaltenen Kollisionsregeln sind unlängst einer Reform unterzogen worden. Der folgende Beitrag beleuchtet die Neuerungen, welche die Reform gebracht hat, und bewertet deren Auswirkungen, u. a. im Hinblick auf eine Stärkung der Bürgerrechte.

I. Einleitung

Ein großes Hindernis bei der Beschäftigung mit dem chinesischen Recht liegt im komplexen Umgang mit den Rechtsquellen. Dies erschwert oft eine präzise Erfassung der Rechtslage. Nicht selten stößt man bei einer Rechtsfrage auf eine Vielzahl von Normen, die sich einander widersprechen.¹ Besonders ausgeprägt ist dies bei Normen des Verwaltungsrechts. Die verbreitete Normenkollision² wurde zwar aufgrund der drohenden Gefährdung von Rechtssicherheit und -gleichheit als Problem in Literatur und Praxis längst erkannt und vom Gesetzgeber durch die Verabschiedung des Gesetzgebungsgesetzes der VR China (GGG) im Jahr 2000 angegangen.³ Im Kern wurde sie jedoch nie beseitigt. Im März 2015 wurde das GGG zum ersten Mal nach dessen Erlass teilweise revidiert. Hierbei bildet die Erwidern der Normenkollision einen Schwerpunkt. Dieser Problematik soll auch mit der jüngst ergangenen und umfassenden Änderung des Verwaltungsprozessgesetzes (VwPG) Rechnung getragen werden, in welcher eine Stärkung der Normenkontrolle vorgesehen wurde.

Der vorliegende Beitrag untersucht die Ursachen von Normenkollisionen und prüft die neuen Maßnahmen, insbesondere die Normenkontrolle, auf ihre Wirksamkeit. Bei diesem Vorgehen wird die einschlägige Rechtsprechung berücksichtigt. Es wird aufgezeigt, dass die Prävalenz von Normenkonflikten⁴ ein dem zentralistischen und politischen System Chinas immanentes Strukturproblem darstellt, welches ohne grundlegende Reformen nicht zu beseitigen ist. Gleichwohl sind die jüngsten Neuerungen begrüßenswert, die einerseits den Gesetzgebern mehr technische Hilfsmittel für eine Qualitätsverbesserung der Normen zur Verfügung stellen und andererseits die bisher „wild“ gewordenen lokalen Normsetzungen mit rechtlichen Mitteln zu bändigen versuchen.

II. Begriff und Typen der Normenkollision

1. Begriff

In diesem Beitrag bezieht sich der Begriff der Normenkollision (法律规范冲突) im innerstaatlichen Recht auf diejenige Situation, in welcher zur Regelung desselben Sachverhalts

zwei oder mehr inhaltlich unterschiedliche Rechtsnormen innerhalb einer Rechtsordnung vorhanden sind und die Anwendung dieser Normen zu inkompatiblen Rechtsfolgen führen würde.⁵ Dieser mehrheitlichen Auffassung stehen noch andere Definitionsversuche gegenüber.⁶ In China werden Normenkollisionen auch Gesetzeskollisionen (法律冲突) genannt und als ein Unterfall der Normenkonkurrenz angesehen.⁷

Das GGG verwendet den Begriff der Normenkollision nicht, sondern führt zwei andere Termini ein: Nichtübereinstimmung (不一致) und Unvereinbarkeit (抵触). Eine Nichtübereinstimmung (§§ 92, 94, 95 u. 96 GGG n. F.) bezieht sich nur auf inhaltliche Unterschiede in zwei gleichrangigen Normen, die durchaus zulässig sein können und die Geltungskraft der betroffenen Normen nicht beeinträchtigen. Typische Formen der Nichtübereinstimmung sind beispielsweise ein unterschiedlicher Anwendungsumfang und unterschiedliche Anwendbarkeitsvoraussetzungen mehrerer Normen. Im Gegensatz dazu handelt es sich bei einer Unvereinbarkeit (§§ 72 f., 87, 97, 99 GGG n. F.) um Konflikte zwischen Normen unterschiedlicher Rangordnungen, welche die Beeinträchtigung der Geltung einer der betroffenen Normen zur Folge haben.⁸

2. Rechtsquellen

An dieser Stelle soll zunächst verdeutlicht werden, welche Rechtsnormen von diesem Beitrag erfasst werden. Innerhalb der chinesischen Normenhierarchie finden sich auf nationaler Ebene formelle Gesetze (法律), Verwaltungsverordnungen des Staatsrats (行政法规), Satzungen von Ministerien und anderen dem Staatsrat untergeordneten Organen (部门规章) sowie auf lokaler Ebene lokale Bestimmungen der Volkskongresse der Provinzen bzw. der größeren Städte (地方性法规) und Satzungen der Regierungen auf Provinzebene und der Städte mit Bezirken (地方规章). Faktisch beson-

1 Für eine Zusammenfassung und Analyse dieser Frage vgl. *Stursberg*, Der Dualismus des chinesischen Kapitalgesellschaftsrechts, 2014, S. 55 ff.

2 In der deutschen Sprache werden beide Begriffe – Normenkollision und Normkollision – verwendet. Normenkollision erscheint gebräuchlicher.

3 Es ist wohl eine Besonderheit des Rechts der VR China, dass mit dem GGG ein Gesetz geschaffen worden ist, das sich ausschließlich der Normsetzung durch die Legislative und Exekutive widmet. Dies war allerdings auch ein Argument gegen die Schaffung eines solchen Gesetzes in den 1990er Jahren; *Li Yahong*, Hong Kong Law Journal 2000, 120. Ein Teil des GGG, das sich der Kompetenz der Organe widmet, ist lediglich eine Doppelung der chinesischen Verfassung und der Gesetze über die Volkskongresse.

4 Berichten zufolge betreffen ein Drittel der Anfragen beim Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses (NVK) die Anwendung des richtigen Rechts; vgl. *LIANG Fengyun*, Administration Reform 2012/5, 52.

5 *CAO Liu*, Administrative Law Study 2010/1, 68; *DONG Shuping*, Legal Forum 2010/5, 101; *TIAN Shui*, China Legal Science 2001/1, 90; *ZHENG Yi*, Administrative Tribune 2013/3, 79.

6 Andere Definitionen bei *DONG Shuping* (Fn. 5), 101.

7 *LEI Lei*, in: XIE Hui (Hrsg.), Legal Method, 2008, S. 251 f.

8 *DONG Shuping* (Fn. 5), 101 f.

ders bedeutsam sind abstrakt-generelle Normen der Verwaltung mit Außenwirkung unterhalb der Satzung, obwohl sie keine offizielle Rechtsquelle darstellen (Einzelheiten hierzu unter III.d). Außer den oben genannten Normgebern verfügt keine weitere Körperschaft bzw. Person des öffentlichen Rechts über originäre Normsetzungsbefugnisse.

Einen besonderen Status haben justizielle Auslegungen des Obersten Volksgerichts (OVG). Diese stellen ebenso wenig offizielle Rechtsquellen dar, binden aber alle Gerichte und werden faktisch als Rechtsquellen betrachtet. Gleiches gilt für die Auslegungen der Obersten Staatsanwaltschaft.

Nicht als Rechtsquellen eingestuft werden die internen Regelungen der Kommunistischen Partei. Diese werden zwar als „parteiinterne Rechtsnormen“ (党内法规) bezeichnet; die Kommunistische Partei ist jedoch nicht mit Normsetzungsbefugnissen ausgestattet.⁹

3. Typen

Im chinesischen Schrifttum gibt es zahlreiche Ansätze, Normenkollisionen bestimmten Typen zuzuordnen. Die dabei herangezogenen Kategorien sind vielfältig.¹⁰ An dieser Stelle soll nur auf die in der Praxis bedeutsamen Einteilungen hingewiesen werden.

a) Vertikale und horizontale Kollisionen

Der wohl verbreitetste Ansatz teilt die Kollisionsfälle in zwei Typen ein, in vertikale und in horizontale Normenkollisionen.¹¹ Erstgenannter bezeichnet Kollisionen zwischen Normen verschiedener Rangordnungen, horizontal ist eine Kollision zwischen gleichrangigen Normen. Folgende Konstellationen umfassen horizontale Kollisionen: Kollisionen zwischen Gesetzen, zwischen Verwaltungsverordnungen, zwischen lokalen Bestimmungen, zwischen lokalen Bestimmungen und Satzungen, zwischen Satzungen verschiedener Arten etc. Diese Vielzahl horizontaler Kollisionen ist darauf zurückzuführen, dass man sich während des Gesetzgebungsprozesses des GGG nicht auf ein klares Rangverhältnis einigen konnte, sodass nun mehrere Normtypen im GGG als gleichrangig eingestuft werden. Eine Lehrmeinung nimmt Kollisionen zwischen Satzungen der Ministerien und lokalen Bestimmungen sowie zwischen Satzungen lokaler Regierungen und Satzungen der Ministerien aus dem Anwendungsbereich der horizontalen Normenkollision aus und stuft diese als eine eigene Kategorie (Kollision zwischen lokalen und zentralen Normen¹² oder Kollision zwischen quasi-gleichrangigen Normen¹³) ein.

b) Positive und negative Kollisionen

Die zweite für die Praxis wichtige Einteilung ist diejenige in positive und negative Kollisionen. Bei einer positiven Kollision widersprechen Regelungen einander ausdrücklich, was sowohl zwischen gleichrangigen Normen als auch zwischen Normen unterschiedlicher Rangordnungen vorkommen kann. Die genaue Bedeutung der negativen Kollision ist jedoch noch umstritten.¹⁴ Jedenfalls liegt eine negative Kollision dann vor, wenn eine bestimmte Regelung nur in einer Norm niedrigeren Ranges zu finden ist und eine unmittelbare Grundlage dafür in einer höherrangigen Norm fehlt.¹⁵ Typische Fälle sind Satzungsregelungen, die weder in einem formellen Gesetz noch in einer Verwaltungsverordnung eine Grundlage finden.

c) Systemkonforme und systemwidrige Kollisionen¹⁶ Echte und unechte Kollisionen¹⁷

Eine dritte Typisierung unterscheidet zwischen der systemkonformen und der systemwidrigen Kollision oder auch zwischen einer echten und unechten Kollision. Beim ersten Typ handelt es sich um eine beabsichtigte und zulässige Abweichung zwischen den Normen, beim zweiten Typ beruht die Abweichung auf Versehen, Fehler oder einer absichtlichen Kompetenzüberschreitung. Hierzu gehören Fälle, in denen entweder ein unmittelbarer Widerspruch zu einer geschriebenen ranghöheren Norm, ein Widerspruch zu Sinn und Zweck sowie Grundprinzipien der ranghöheren Norm oder ein Widerspruch zwischen älteren und neueren Rechtsnormen vorliegen.¹⁸

d) Weitere Zuordnungen

Folgende weitere Einteilungen der Normenkollisionen sind in der Literatur herausgearbeitet worden und werden hier nur kurz erwähnt:

(1) Rechtsgebietsübergreifende Kollisionen (z.B. Kollision zwischen Verwaltungsgesetzen und Zivilgesetzen) und Kollisionen innerhalb eines Rechtsgebiets (z.B. zwischen Verwaltungsverordnungen und Satzungen);¹⁹

(2) Kollisionen mit Kollisionsregeln und ohne Kollisionsregeln; Letztere beziehen sich z.B. auf diejenigen Fälle, in denen Rechtsnormen unterschiedlicher Verwaltungsbezirke voneinander abweichen, aber ein interlokales Kollisionsrecht fehlt;²⁰

(3) implizite und explizite Kollisionen.²¹ Hierbei handelt es sich um die chinesische Bezeichnung der dem deutschen Recht bekannten Unterscheidung zwischen primärer und sekundärer Kollision. Als Beispiel für eine implizite Kollision wird der Fall genannt, dass ein verheirateter Mann in einem Testament seiner Freundin sein gesamtes Vermögen vermacht. Da der Pflichtteilsanspruch des Ehegatten und der Kinder dem chinesischen Recht fremd ist, wäre das Testament nach dem Grundsatz der Testierfreiheit wirksam. Das zuständige Gericht erklärte jedoch den letzten Willen des Erblassers aufgrund des Grundsatzes der Monogamie im chinesischen Eherecht für nichtig.²²

III. Ursachen einer Normenkollision

1. Mangelhafte Kompetenzaufteilung

a) Kompetenzaufteilung zwischen dem Nationalen Volkskongress und den lokalen Volkskongressen

Allgemein wird als Hauptursache für die häufig vorkommenden Normenkollisionen die mangelhafte Kompetenzaufteilung zwischen dem nationalen Gesetzgeber und den lokalen Gesetzgebern gesehen. China ist ein Einheitsstaat, weshalb dem Nationalen Volkskongress (NVK) verfassungsrechtlich uneingeschränkt originäre Gesetzgebungs-

9 JIANG Mingan, Beijing University Academic Journal (Philosophy and Social Science) 2012/3, 111, 112, ordnet die „parteiinternen Rechtsnormen“ dem „Soft Law“ zu.

10 ZHENG Yi (Fn. 5), 80 f.

11 CAO Liu (Fn. 5), 69 f.; XIONG Wenzhao, Administrative Reform 2012/5, 53, 54.

12 DONG Hao, Legal Science Monthly 2012/3, 43, 44.

13 CAO Liu (Fn. 5), 70.

14 ZHENG Yi (Fn. 5), 81; XIONG Wenzhao (Fn. 11), 53 f.

15 WANG Guisong, Studies in Law and Business 2010/2, 70.

16 CAO Liu (Fn. 5), 71 f.; DONG Shuping (Fn. 5), 103 f.

17 DONG Hao (Fn. 12), 48.

18 DONG Shuping (Fn. 5), 104 ff.

19 ZHOU Gangzhi, Studies in Law and Business 2011/3, 60.

20 CAO Liu (Fn. 5), 70 f.

21 LEI Lei (Fn. 7), S. 254.

22 DONG Shuping (Fn. 5), 104.

kompetenzen eingeräumt sind. Ob davon Gebrauch gemacht wird, hängt von der Kapazität, dem Sachverstand und dem Willen des NVK ab.²³ Das GGG hat zwar einen Gesetzesvorbehalt eingeführt und dem NVK ausschließliche Kompetenzen zugewiesen, aber jenseits dieser Einschränkung ist die konkurrierende Gesetzgebung mangels ausdrücklicher Regelung stets möglich, sodass einerseits die lokalen Legislativorgane und andererseits die Verwaltung in den restlichen Bereichen gesetzgeberisch tätig werden können.²⁴ Eine klare Abgrenzung der Sachkompetenz zwischen diesen Normgebern fehlt in der Regel. Ausnahmen sind zwar im Verwaltungsstrafgesetz, Verwaltungsgenehmigungsgesetz und Verwaltungszwangsgesetz zu finden,²⁵ weil diese Gesetze gerade zu dem Zweck geschaffen wurden, Fällen von Missbrauch entgegenzusteuern. Trotzdem wird diese Abgrenzung in der Praxis oft bewusst oder unbewusst zugunsten lokaler Interessen missachtet.

Diesbezüglich stößt man auf zahllose Beispiele: In der Provinz Guangdong wollte der Volkskongress der Provinz die Regelung einführen, welche Immobilienverwaltern die Haftung für defekte Fahrstühle aufbürden sollte;²⁶ in der Stadt Shenzhen wird ein Verstoß gegen das Rauchverbot mit bis zu 500 RMB bestraft;²⁷ die Stadt Shenyang sanktioniert eine Fahrtenverweigerung des Taxifahrers mit bis zu 3000 RMB Bußgeld;²⁸ in der Sonderwirtschaftszone Zhuhai ist die Beförderung eines Beamten zu einer Spitzenposition ausgeschlossen, wenn seine Ehegattin oder seine Kinder ins Ausland ausgewandert sind;²⁹ die Stadt Beijing verbietet das Betteln und Musizieren in U-Bahn-Stationen und in U-Bahn-Waggons und belegt Verstöße mit einem Bußgeld von bis zu 1000 RMB.³⁰ In all diesen Fällen fehlt eine unmittelbare Rechtsgrundlage auf nationaler Ebene.

Konkret dürfen zuständige lokale Volkskongresse³¹ drei Kategorien von Rechtsnormen erlassen:

- (1) Normen, die die Umsetzung nationaler Gesetze und Verwaltungsverordnungen des Staatsrats mit Rücksicht auf lokale Umstände betreffen (die sog. „umsetzenden lokalen Bestimmungen“; vgl. § 73 Abs. 1 Nr. 1 GGG n.F.).
- (2) Normen, die zur Regelung lokaler Angelegenheiten erforderlich sind (die sog. „autonomen lokalen Bestimmungen“; vgl. § 73 Abs. 1 Nr. 2 GGG n.F.); der Schlüsselbegriff „lokale Angelegenheiten“ (地方事务) ist jedoch nicht legaldefiniert und wird weit verstanden.
- (3) Lokale Bestimmungen, bevor ein formelles Gesetz oder eine Verwaltungsverordnung auf nationaler Ebene verabschiedet wurde (die sog. „lokale Vorabgesetzgebung“). In diesem Fall müssen die in Frage stehenden Normen lediglich angepasst oder außer Kraft gesetzt werden, wenn sie später erlassenen Gesetzen oder Verwaltungsverordnungen widersprechen (§ 73 Abs. 2 GGG n.F.).

Gerade in Bereichen, in denen der NVK nicht eingreifen will, wie einst bei der Regelung zur Behandlung von Geisteskranken, erweisen sich lokale Pilotvorschriften als besonders hilfreich. Anders als dem NVK ist den lokalen Volkskongressen keine ausschließliche Kompetenz zugewiesen. Lokale Normsetzungen sind gegenüber der nationalen Normsetzung des NVK und des Staatsrates (also auch gegenüber der zentralen Verwaltung) stets ergänzend und subsidiär.³²

b) Kompetenzaufteilung zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen

Hinzu kommt, dass die Zentralregierung und die Lokalregierungen ebenfalls konkurrierende Kompetenzen besitzen. Nach § 82 GGG n.F. soll jede hierzu ermächtigte Regierung

innerhalb der eigenen Kompetenzen Satzungen verabschieden dürfen. Wem welche Kompetenzen zustehen, wird allerdings nicht weiter ausgeführt. Da den Legislativorganen die Sachnähe und die entsprechenden Personal- und Sachressourcen fehlen und die Verwaltung bei der Normsetzung deshalb eine größere Rolle spielt als das Legislativorgan auf der gleichen Ebene, ist der Kompetenzstreit zwischen der Zentralregierung und den lokalen Regierungen noch bedeutsamer für das Konfliktpotential zwischen zentralen und lokalen Rechtsnormen.

Zu berücksichtigen ist auch der Kompetenzstreit innerhalb der Exekutive. Bei Konflikten zwischen verschiedenen Ressorts überwiegt oft das Eigeninteresse am Erhalt oder an der Mehrung eigener Kompetenzen, und ein Machtverzicht gestaltet sich als immer schwieriger. Dies zeigte sich exemplarisch bei der Schaffung einer einheitlichen Eintragungsordnung für unbewegliche Sachen, die am Ende als eine vorläufige Verwaltungsverordnung verkündet werden musste.

c) Kompetenzaufteilung zwischen der Exekutive und der Legislative

Ferner ist die Kompetenzaufteilung zwischen der Exekutive und der Legislative auf der zentralen Ebene (vgl. oben III. 1. a), insbesondere aber diejenige auf lokaler Ebene nicht hinreichend geklärt. Auf der zentralen Ebene darf der Staatsrat in folgenden drei Konstellationen Verwaltungsverordnungen erlassen:

- (1) zur Umsetzung von nationalen Gesetzen,
- (2) zur Regelung der dem Staatsrat obliegenden Verwaltungssachen,
- (3) aufgrund der Ermächtigung des NVK und seines Ständigen Ausschusses (§§ 9, 65 GGG n.F.).

Auf der lokalen Ebene werden aus praktischen Erwägungen oft Satzungen favorisiert, weil diese von den lokalen Regierungen schneller verabschiedet werden können als Regelungen durch die lokalen Volkskongresse in Gestalt einer lokalen Bestimmung. Theoretisch ist der Umfang lokaler Bestimmungen weiter als der von Satzungen, denn Letztere müssen auf Gesetzen oder Verwaltungsverordnungen basieren, während Erstere lediglich Gesetzen oder Verwaltungs-

23 XU Anbiao, Administrative Reform 2012/5, 49.

24 Nach WANG kai, Chinesische Sozialwissenschaftliche Zeitung vom 24. 9. 2014, S. 8, hat der Gesetzesvorbehalt vor allem die Funktion, die Befugnisse zwischen Legislative und Exekutive abzugrenzen; zur Einschränkung der Kompetenz lokaler Volkskongresse s. XU Anbiao (Fn. 23), 49.

25 XU Anbiao (Fn. 23), 49.

26 Unter: http://epaper.nandu.com/epaper/A/html/2015-01/10/content_3373829.htm?div=-1.

27 Art. 39 der Verordnung der Stadt Shenzhen zur Raucherkontrolle (深圳经济特区控制吸烟条例), verabschiedet durch den Ständigen Ausschuss des VK der Sonderwirtschaftszone Shenzhen am 15. 11. 2013, in Kraft seit dem 1. 3. 2014.

28 Art. 35 Nr. 4 der Verordnung der Stadt Shenyang zur Verwaltung des Markts des Personentransports auf Straßen (沈阳市道路客运市场管理条例), verabschiedet durch den Ständigen Ausschuss des VK der Stadt Shenyang am 9. 6. 2003, mit Wirkung zum 1. 8. 2012 zuletzt geändert.

29 Art. 28 der Verordnung der Sonderwirtschaftszone Zhuhai über die Korruptionsvorbeugung (珠海经济特区预防腐败条例), verabschiedet durch den Ständigen Ausschuss des VK Zhuhai am 26. 7. 2013, in Kraft seit dem 1. 10. 2013.

30 Art. 43 Nr. 15 i.V.m. Art. 69 Abs. 2 der Verordnung über die Betriebssicherheit im Schienenverkehr in Beijing (北京市轨道交通运营安全条例), verabschiedet durch den Ständigen Ausschuss des VK der Stadt Beijing am 28. 11. 2014, in Kraft seit 1. 5. 2015.

31 Diese umfassen gemäß § 72 GGG n.F. Volkskongresse der Provinzen, der autonomen Gebiete und regierungsunmittelbaren Städte und Volkskongresse der größeren Städte.

32 ZHOU Wangsheng, Administrative Law Study 1994/4, 33, 34.

verordnungen nicht widersprechen dürfen. Faktisch werden diese Voraussetzungen aber nicht immer eingehalten, so dass eine Kompetenzüberschreitung keine Seltenheit darstellt.³³ Beispielsweise dürfen Satzungen nach dem Verwaltungsstrafgesetz nur Verwarnungen und Geldbußen festlegen. Die Einführung anderer Sanktionstypen, wie beispielsweise die Einschränkung der körperlichen Freiheit, geschieht jedoch in Satzungen häufig.³⁴

Die mangelhafte Machtaufteilung zwischen den Exekutiv- und Legislativorganen wird dadurch verschärft, dass sich der Kreis der Normengeber mit Satzungsbefugnissen permanent ausbreitet.³⁵ Ursprünglich waren nur Ministerien der Zentralregierung zum Erlass von Satzungen befugt. Seit 2000 verfügen auch dem Staatsrat unmittelbar untergeordnete Organe und öffentliche Institutionen sowie lokale Regierungen der größeren Städte über diese Befugnis. Da der Staatsrat selbst befugt war, den Status einer Stadt mit Bezirken konstituierend zu vergeben, nahm die Anzahl dieser Städte stets zu.³⁶

d) Zwei Optionen der Normsetzung durch die Verwaltung

Eine weitere Ursache für die Normenkollision ergibt sich daraus, dass den Exekutivorganen im Bereich der Normsetzung³⁷ zwei Optionen zur Verfügung stehen:

Die staatlichen Exekutivorgane können neben Satzungen nämlich noch andere allgemein-verbindliche Rechtsnormen erlassen, die abstrakt-genereller Natur sind, allerdings prozessual nicht dem Verfahren zur Verabschiedung von Satzungen folgen. Diese Normen werden nicht Satzungen, sondern „allgemeine normative Dokumente“ oder „Dokumente mit Normencharakter“ (规范性文件)³⁸ genannt. Sie werden in der Regel betitelt mit „Stellungnahmen“, „Mitteilungen“ oder „Schreiben“ etc.³⁹ Solche Normen werden weder ausdrücklich in der Normenhierarchie erwähnt noch als offizielle Rechtsquellen anerkannt, obwohl sie häufig den Verwaltungsakten zugrunde gelegt werden. Zu dieser Kategorie zählen auch abstrakt-generelle Auslegungen, die die Verwaltung zu von ihnen erlassenen Normen verabschiedet. Ob eine abstrakt-generelle Vorschrift der Verwaltung einer Verwaltungsverordnung, einer Satzung oder einem Dokument mit Normcharakter zuzuordnen ist, wird lediglich dadurch entschieden, welches Organ nach welchen Verfahrensregeln die Vorschrift erlassen hat. Denn für die Ausarbeitung und Verabschiedung von Verwaltungsverordnungen und Satzungen gelten zwei nationale Verfahrensnormen,⁴⁰ während die entsprechenden Verfahrensfragen bei normativen Dokumenten hauptsächlich durch lokale Vorschriften geregelt sind.⁴¹ Hingegen ist der Unterschied zwischen Satzungen und normativen Dokumenten in Bezug auf den Regelungsgegenstand oft nicht sonderlich groß. Die Verwaltung kann daher grundsätzlich im Rahmen ihrer Normsetzungstätigkeiten selbst zwischen diesen zwei Formen wählen.

Für die Regierungen und Volkskongresse auf der Kreis- und Dorfebene, die über keine Normsetzungsbefugnisse verfügen, bleibt der Erlass von Dokumenten mit Normcharakter die einzige Möglichkeit, wenn sie innerhalb ihrer Verwaltungsbezirke verbindliche Normen schaffen wollen. Dadurch erlangen diese an sich nicht legislativbefugten Regierungen und Volkskongresse eine genauso weite Gesetzgebungskompetenz wie die dazu befugten Regierungen und Volkskongresse.⁴²

2. Fehlende gesetzgebungstechnische Sorgfalt

Normenkollisionen entstehen auch aufgrund fehlender gesetzgebungstechnischer Sorgfalt in den folgenden zwei Konstellationen: Einmal war dem Normgeber das Problem der potentiellen Normenkollision bewusst, er wollte diese Kollisionsfälle aber nicht unmissverständlich regeln. Oft sollte damit die Verabschiedung von Gesetzen beschleunigt oder gar ermöglicht werden. Ob dies strategisch gesehen vorteilhaft ist, bleibt fragwürdig. Denn die Erfahrung zeigt, dass die nachträgliche Auflösung von Kollisionsfällen oft einen größeren Aufwand erfordert als zuvor angenommen wurde, so dass die Rechtssicherheit darunter erheblich leidet. Als Beispiele zu nennen sind § 5 Delikthaftungsgesetz (DHG) und § 5 des Gesetzes der Volksrepublik China über das anwendbare Recht auf zivilrechtliche Beziehungen mit Außenberührung (IPRG)⁴³: In beiden Fällen sollen jeweils speziellere Rechtsnormen zur Anwendung kommen, wenn darin eine andere Rechtsfrage als das, was Gegenstand des DHG oder des IPRG ist, geregelt ist. Der Zweck des DHG und des IPRG liegt aber gerade darin, die in anderen älteren Rechtsvorschriften verstreuten einschlägigen Normen zu konsolidieren und zu revidieren. Wenn diese älteren Normen ausnahmslos weiterhin vorrangig anzuwenden wären, würde die Erforderlichkeit dieser beiden neuen Gesetze entfallen. Hinzu kommt, dass der tatsächliche Umfang von „älteren Rechtsvorschriften“ stets für Meinungsstreitigkeiten gesorgt hat, denn insgesamt erfolgt eine Gesetzesänderung in China nicht koordiniert, sondern üblicherweise ohne gleichzeitige Revision der betroffenen Vorschriften in anderen Rechtsakten.⁴⁴

In anderen Fällen liegt die Ursache der fehlenden gesetzgebungstechnischen Sorgfalt allein in der Fahrlässigkeit der Normgeber. Dies schließt diejenigen Fälle ein, in denen Bezeichnungen unterschiedlich sind oder Begriffe nicht einheitlich verwendet werden. Auch wird kritisiert, dass ranghöhere Normen zu wenig Spielraum lassen, sodass regionalen Unterschieden nicht Rechnung getragen werden könne.⁴⁵

33 LI Yuede, Administrative Reform 2012/5, 53.

34 TIAN Shui (Fn. 5), 92.

35 DONG Hao, China Legal Science 2013/2, 25.

36 DONG Hao (Fn. 35), 25.

37 In China wird allerdings nur der Erlass von Verwaltungsverordnungen und Satzungen als offizielle Normsetzung angesehen; vgl. LIU Xin, Untersuchung der Normsetzung durch die Verwaltung, 2003, S. 3.

38 Dieser Begriff wird nicht legaldefiniert, weshalb dessen Bedeutung noch umstritten ist. Normative Dokumente im weitesten Sinne umfassen sämtliche verbindliche Rechtsnormen einschließlich Gesetzen, Verwaltungsverordnungen, Satzungen und justiziellen Auslegungen. Normative Dokumente im engeren Sinne beziehen sich nur auf die durch die Verwaltung gesetzten allgemein-verbindlichen Normen, die aber keine Satzungen sind; vgl. HUANG Jinrong, Legal Science Monthly 2014/7, 10.

39 Beispielsweise wird eine große Anzahl solcher Normen von der Kanzlei des Staatsrates mit dessen Zustimmung erlassen; vgl. ZHENG Yi (Fn. 5), 80.

40 Dies sind zum einen die Verordnung über das Verfahren für die Ausarbeitung von Verwaltungsverordnungen (行政法規制定程序条例) und zum anderen die Verordnung über das Verfahren für die Ausarbeitung von Satzungen (规章制定程序条例).

41 YANG Shujun, Administrative Law Study 2013/2, 86.

42 Vgl. QU Maohui, China Legal Science 2014/2, 140.

43 Zu den jeweiligen Diskussionen s. Bu/Chi, in: Bu (Hrsg.), Chinese Civil Law, 2013, Chapter 10 Rdnr. 8 ff. und Chapter 18 Rdnr. 12 f.

44 Stursberg (Fn. 1), S. 62.

45 DONG Hao (Fn. 35), 27. Ein Beispiel hierfür ist § 11 Abs. 2 Verwaltungsstrafgesetz, der der lokalen Gesetzgebung Einschränkungen bei der Einführung von Verwaltungssanktionen bezüglich des strafbaren Verhaltens sowie bei Kategorie und Umfang der Sanktionen auferlegt. Deswegen ist der häufigste Verstoß gegen diese Vorschrift in lokalen Rechtsnormen geradezu vorprogrammiert, weil das Regulierungsbedürfnis lokaler Gesetzgeber bei einer stringenten Einhaltung der Einschränkungen nicht befriedigt werden kann.

3. Nicht geregelte Rechtsfortbildung

Theoretisch ist richterliche Rechtsfortbildung in China unzulässig. Erlaubt ist jedoch eine Auslegung von Normen, die entweder im konkreten Fall oder losgelöst vom jeweiligen Sachverhalt vom Normgeber vorgenommen wird. Zur Gesetzesauslegung berechtigt sind der NVK und der Ständige Ausschuss des NVK. Das OVG und die OVK dürfen justizielle Auslegungen erlassen. In der Praxis können sich Auslegungen auch widersprechen,⁴⁶ weil beispielsweise unterschiedliche Kammern des OVG die Entwürfe vorbereiteten.⁴⁷ Dennoch wird die Rechtsfortbildung durch das OVG und die Oberste Staatsanwaltschaft für gerechtfertigt angesehen, weil China eine junge Rechtsordnung hat und während der Reformprozesse gesellschaftliche Umbrüche häufig vorkommen, was zur Folge hat, dass es überaus schwierig ist, zeitnah Normen, welche die Interessenlagen aller Normadressaten berücksichtigen, zu schaffen.⁴⁸

4. Mangel an effektiver Normenkontrolle

Allgemein wird der Mangel an einer effektiven Normenkontrolle als Ursache der Normenkollisionen gesehen. Angesichts der großen Anzahl von Rechtsnormen besteht der dringende Bedarf nach einer stärkeren Normenkontrolle durch die Gerichte. Bis Dezember 2014 sind in China insgesamt 242 Gesetze, 737 Verwaltungsverordnungen, 8500 lokale Bestimmungen und 800 Einzelverordnungen erlassen worden.⁴⁹ Bis heute gilt eine Normenkontrolle durch die Justiz als mit der Verfassung unvereinbar. Rechtlich ist die Kontrolle von Normen oberhalb und einschließlich der Satzungen im Gerichtsverfahren verboten.⁵⁰ Ein Verstoß der Richter gegen dieses Verbot wird sanktioniert (Einzelheiten dazu unter VI.1.).⁵¹

IV. Regeln zur Lösung von Normenkollisionen

1. Quellen der Kollisionsregeln

Das GGG kennt die üblichen Kollisionsregeln in den §§ 87–95 n. F. Neben dem GGG enthalten § 53 VwPG a. F. und die §§ 26 f. Widerspruchsgesetz weitere Kollisionsnormen, die jeweils bei Verwaltungsklagen und im Verwaltungswiderspruchsverfahren zur Anwendung kommen. Darüber hinaus hat das OVG ausführliche Kollisionsregeln im Bereich des Verwaltungsrechts entwickelt, die ausführlich in einem Sitzungsprotokoll dokumentiert sind.⁵²

Grundsätzlich darf ein Gericht in den Fällen, die durch eindeutige Kollisionsregeln geregelt sind, nach den entsprechenden Kollisionsnormen das zutreffend anwendbare Recht wählen. Trotzdem verlangt das OVG eine Vorlage bei der zuständigen Stelle der Legislative bzw. der Exekutive, wenn wichtige Angelegenheiten betroffen sind, verschiedene Meinungen zum Vorliegen einer Normenkollision oder Zweifel an der Rechtmäßigkeit oder Gültigkeit von Normen bestehen oder ein anwendbares Recht nach den Kollisionsregeln nicht festgestellt werden kann. Damit wollte das OVG offensichtlich das Risiko eines Affronts gegen den Normgeber, dessen Normen für nicht anwendbar erklärt werden, minimieren. Für die Justiz gilt, Normenkollisionen möglichst durch Gesetzesauslegungen zu lösen.⁵³ Ein im Schrifttum genanntes Beispiel bezieht sich auf eine scheinbare Kollision von zwei Normen: Nach den „Methoden über die Behandlung von Straßenverkehrsunfällen“ des Staatsrats (1991) kann ein vorübergehendes Festhalten von in einem Verkehrsunfall verwickelten Fahrzeugen angeordnet wer-

den. Die „Bestimmungen über das Verfahren bei Straßenverkehrsunfällen“ des Ministeriums für öffentliche Sicherheit (1992) sprechen jedoch nur von einem vorübergehenden Festhalten des Fahrzeugs desjenigen, der den Unfall zu verantworten hat. Diese Normenlücke wurde durch eine teleologische Auslegung gelöst.⁵⁴

Für bestimmte Kollisionsfälle ist keinerlei Kollisionsregel verfügbar. Dies betrifft außer den interregionalen Normenkollisionen (s. II.3.d) auch die Kollisionen zwischen lokalen Bestimmungen des VK einer Provinz und denen der Volkskongresse größerer Städte in dieser Provinz (§ 72 Abs. 2 GGG n. F.), denjenigen zwischen Satzungen der Provinzregierung und lokalen Bestimmungen der Volkskongresse von Städten mit Bezirken in dieser Provinz (§ 82 Abs. 1 GGG n. F.) und denjenigen zwischen Autonomieverordnungen der Autonomiegebiete, -bezirke und -kreise und den Einzelverordnungen. Gleiches gilt im Verhältnis zwischen den vom Staatsrat erlassenen Dokumenten mit Normcharakter und den lokalen Bestimmungen.⁵⁵ Aufgrund der §§ 72 Abs. 2, 82 Abs. 1 GGG n. F. ist aber davon auszugehen, dass lokale Bestimmungen von Städten mit Bezirken in der Rangfolge unter lokalen Bestimmungen des VK der entsprechenden Provinz stehen.

2. Vertikale Kollisionen

Vertikale Kollisionen können in der Regel durch die in den §§ 78–82 GGG vorgesehene Normenhierarchie gelöst werden. Schwierigkeiten bereitet nur der Fall, in denen eine Regelung die Grundlage in einer höherrangigen Norm fehlt. Ob eine solche Regelung wirksam ist, hängt nach einer Literaturmeinung von folgenden Faktoren ab:

- (1) Verstoß gegen Grundprinzipien/Sinn und Zweck der höherrangigen Normen,
- (2) Verstoß gegen den gesetzgeberischen Zweck der höherrangigen Normen,
- (3) Überschreitung der Befugnisse,
- (4) Einhaltung der einschlägigen Verfahrensregeln,
- (5) Verstoß gegen zwingende Regelungen,
- (6) Verkürzung gesetzlicher Rechte der Bürger und Rücksichtnahme auf die konkreten Umstände.⁵⁶

In einem konkreten Fall sieht das nationale Wassergesetz vor, dass die Nutzung des Wassers aus Flüssen und natürlichen Seen gebührenpflichtig ist. Die Maßnahmen der Provinzregierung Hubei zur Umsetzung des Wassergesetzes dehnt die Abgabepflicht auch auf aus Stauseen entnommenes Wasser aus. In diesem Fall ist umstritten, ob die Provinz-

46 DONG Hao (Fn. 35), 29; TIAN Shui (Fn. 5), 99 f.

47 Beispiele: Regelungen zur Präklusion in Zivilverfahren: Bu, ZJP Int 2010, 365; Regelungen über genehmigungsbedürftige Verträge: Bu, RIW 2014, 551.

48 DONG Hao (Fn. 35), 29.

49 Eintritt ins Zeitalter der Rechtsordnung 2.0, Guangming-Tageszeitung vom 6. 2. 2015.

50 Nach dem Sitzungsprotokoll des OVG über Fragen der Gesetzesanwendung bei der Verhandlung über Verwaltungssachen (关于审理行政案件适用法律规范问题的座谈会纪要) vom 18. 5. 2004 (nachfolgend: Sitzungsprotokoll) dürfen Gerichte die Rechtmäßigkeit von Satzungen jedoch überprüfen.

51 ZHOU Yongkun, Studies in Law and Business 2001/4, 32.

52 S. Fn. 50.

53 WANG Guisong (Fn. 15), 70.

54 KONG Xiangjun, Journal of Law Application 2004/4, 8.

55 JIN Weifeng/ZHANG Xiaoyu, The Rule of Law Forum 2008/11, 97.

56 GU Jianya, Journal of China University of Geosciences (Social Sciences Edition) 2006/4, 89.

regierung ihre Kompetenz überschritten hat. Da der Zweck des Wassergesetzes darin gesehen wird, dass eine grundsätzliche Zahlungspflicht für eine Wassernutzung eingeführt wird und sich in der Provinz Hubei über 50 % der Wasserressourcen in Stauseen befindet, überzeugt die Ansicht, dass die Ausdehnung der Gebührenpflicht auf die Wasserentnahme aus Stauseen nicht gegen das Wassergesetz verstößt.⁵⁷

3. Spezialitätsprinzip

Gemäß § 92 GGG I. Alt. n. F. kommt das Spezialitätsprinzip allein dann zur Anwendung, wenn die Normen nicht nur gleichrangig sind, sondern auch von demselben Normgeber stammen. Da die Mehrheit der nationalen Gesetze in China nicht von dem NVK, sondern von dessen Ständigen Ausschuss verabschiedet wird, stellt sich die Frage, ob es sich bei beiden Institutionen um den gleichen Gesetzgeber handelt und die verabschiedeten Gesetze jeweils gleichrangig sind.⁵⁸ Theoretisch darf nur der NVK nach § 7 GGG grundlegende Gesetze erlassen; weitere Gesetze können jedoch auch durch den Ständigen Ausschuss des NVK verabschiedet werden. Allerdings ist die Definition, was ein grundlegendes Gesetz ist, nicht geregelt, sodass die überwiegende Mehrheit der Gesetze durch den Ständigen Ausschuss verabschiedet wird. Oft übernimmt der Ständige Ausschuss aus Sorge, der Gesetzesentwurf könnte scheitern, die Einbringung und Beratung der Gesetzesentwürfe bis hin zu deren Verabschiedung. In den Jahren 1979–2009 sank der Anteil der vom NVK erlassenen Gesetze ständig: in den ersten zehn Jahren um 33 %, um 13 % in den zweiten zehn Jahren und bis zu 4,2 % in den dritten zehn Jahren.⁵⁹ In Anbetracht dieser Tatsache ist anzunehmen, dass bei Gesetzen nicht nochmals danach unterschieden wird, ob sie vom NVK oder dessen Ständigen Ausschuss verabschiedet wurden, sodass alle Gesetze als gleichrangig gelten. Dies wird durch ein nicht unumstrittenes Urteil⁶⁰ bestätigt, nach welchem das in einem vereinfachten Verfahren durch den Ständigen Ausschuss des NVK erlassene Straßensicherheitsgesetz aus dem Jahr 2004 angewandt werden kann, wenn die Bußgelder unter 100 RMB fallen, obwohl das durch den NVK erlassene Verwaltungsstrafgesetz aus dem Jahr 1996 vorschreibt, dass sich das vereinfachte Verfahren auf Bußgelder unter 50 RMB beschränkt.

Eine weitere Frage betrifft die Feststellung, ob es sich um eine allgemeine oder eine besondere Vorschrift handelt. Dazu wurden in der Literatur verschiedene Ansätze in Anlehnung an das deutsche Recht herausgearbeitet.⁶¹ Auf diese wird hier nicht gesondert eingegangen werden.

4. Lex posterior-Regel

Nach § 92 2. Alt. GGG n. F. ist die Kollisionsregel „lex posterior derogat legi priori“ ebenfalls nur auf Kollisionen zwischen von demselben Organ erlassene Normen anwendbar, obwohl dieser Grundsatz in Literatur und Praxis auch auf gleichrangige Normen ausgedehnt wurde. Zusätzlich müssen beide Normen dieselbe Rechtsnatur haben, d. h. sie müssen jeweils Normen speziellen oder allgemeinen Charakters sein.

Zum Teil werden Kollisionen dadurch gelöst, dass Normenkonflikte vom Normgeber nicht im Wege der Kollision gelöst werden, sondern die Vorschriften zu kumulativ anwendbaren Normen erklärt werden. Beispielweise sehen das Gesetz über Bodenschätze und das Wassergesetz unterschiedliche zuständige Behörden für den Abbau von Flusssand vor. Allerdings schließt im vorliegenden Fall die Legislative Affairs Commission des NVK eine Normenkollision mit dem

Argument aus, dass beide Kompetenzregelungen gültig und kumulativ anzuwenden sind.⁶²

5. Kollision zwischen neueren allgemeinen Normen und älteren speziellen Normen

Was die Kollision zwischen neueren allgemeinen und älteren speziellen Rechtsnormen innerhalb desselben Normentyps betrifft, dürfen nur der Ständige Ausschuss des NVK, der Staatsrat bzw. das Erlassorgan selbst gemäß den §§ 94 f. GGG n. F. darüber entscheiden, welche Vorschrift vorrangig anzuwenden ist, solange diese Frage nicht schon in der neuen Vorschrift geregelt wurde. Freilich ist das in diesen Fällen einzuhaltende Vorlageverfahren ineffizient. Daher wird im Schrifttum vorgeschlagen, neuere allgemeine Rechtsnormen stets anzuwenden, wenn darin die Weitergeltung von älteren speziellen Normen nicht vorgesehen wurde.⁶³ Eine andere Auffassung will das unter der Bedingung einschränken, dass die neuere Norm ausführlicher sein muss oder beide Normen von demselben Erlassorgan stammen sollen, wenn es sich bei der älteren Norm nicht um eine reine Sondernorm handelt.⁶⁴ In allen anderen Fällen solle das Prinzip, wonach eine Änderung der speziellen Norm durch allgemeine Normen unzulässig ist, weiterhin gelten.

Von beiden Auffassungen wird m. E. die gesetzgeberische Absicht hinter der neueren Regelung nicht hinreichend berücksichtigt. Dies zeigt das Beispiel der Produkthaftung: Gemäß § 41 DHG (2009) kann der Geschädigte in einem einzigen Verfahren Ersatz für sämtliche Schäden einschließlich des Schadens am fehlerhaften Produkt unmittelbar verlangen. Nach § 41 Produktqualitätsgesetz (PQG, 1993) muss der Geschädigte zwei Prozesse führen, weil der Schaden am fehlerhaften Produkt selbst nicht durch die Produkthaftung gedeckt ist. Nach § 5 DHG haben andere spezielle Normen Vorrang vor dem DHG. Streng nach dem Wortlaut wäre also trotz der neueren Regelung in dem DHG § 41 PQG weiterhin anwendbar, was zur Folge hätte, dass § 41 DHG komplett funktionslos wäre.⁶⁵

6. Horizontale Normenkollisionen

Da lokale Bestimmungen, Ministerialsatzungen und Satzungen lokaler Regierungen gleichrangig sind und das GGG

57 *GU Jianya* (Fn. 56), 90 f. Das OVG bestätigt diese Interpretation dahingehend, dass die Gebührenpflicht nur auf Stauseen ausgedehnt werden kann, die keine Wasserversorgungsfunktion haben. Bei der Entnahme von Wasser aus Stauseen mit Wasserversorgungsfunktion sind keine Gebühren zu zahlen, wenn die Wassernutzer bereits Gebühren an den Stauseeverwalter gezahlt haben; vgl. die Replik der Verwaltungskammer des OVG vom 25. 4. 2004 auf die Frage, ob auf aus Stauseen entnommenes Wasser Gebühren zu zahlen sind (最高人民法院行政诉讼庭关于从水单位取水应否缴纳水资源费问题的答复).

58 *GU Jianya*, Academic Forum 2007/12, 125; vgl. auch *WANG Guisong* (Fn. 15), 73, der eine Gleichrangigkeit ablehnt; die Mehrheit befürwortet jedoch eine Gleichrangigkeit dieser Gesetze: *LI Guangyu*, Administrative Reform 2012/10, 53; *HUANG Haihua*, Administrative Reform 2012/10, 54.

59 *ZHANG Chunsheng/LIN Yan*, SJTU Law Review 2014/3, 8.

60 *Zhu Suming v. Kunming Amt für öffentliche Sicherheit*, Urteil des Mittleren Gerichts Kunming vom 27. 5. 2005.

61 *GU Jianya* (Fn. 58), 39 f.

62 *GU Jianya*, Journal of Harbin Institute of Technology (Social Sciences Edition) 2008/2, 93.

63 *JIANG Mingan*, Administrative Reform 2012/5, 51.

64 *GU Jianya* (Fn. 62), 95.

65 Man könnte freilich argumentieren, dass zwischen § 41 DHG und § 41 PQG kein Spezialitätsverhältnis besteht. Beides sind spezielle Normen zur Regelung der Produkthaftung. Die Gesetzgebungsdokumentation steht dieser Argumentation jedoch entgegen. Darin wird das PQG als speziellere Regelung gegenüber dem DHG angesehen; vgl. *WANG Shengming* (Hrg.), Kommentar zum DHG, 2010, S. 20 ff.

nur die Auflösung des Konflikts durch die eher unpraktische Vorlage beim Normgeber vorsieht, stellte das OVG im Sitzungsprotokoll weitere Kollisionsregeln auf. Bei genauer Betrachtung können diese Regeln jedoch nur bedingt weiterhelfen, was die Kollision zwischen lokalen Bestimmungen und Ministerialsatzungen sowie zwischen Ministerialsatzungen und Satzungen lokaler Regierungen betrifft. Beispielsweise hat eine Ministerialsatzung, wenn diese zur Umsetzung eines formellen Gesetzes oder einer Verwaltungsverordnung mit entsprechender Ermächtigung verabschiedet worden ist oder auf Beschlüssen oder Bescheiden des Staatsrats basiert oder sich auf eine Angelegenheit bezieht, die einer zentralen Steuerung unterliegt und somit eine nationale einheitliche Regelung erfordert, nach den OVG-Regeln Vorrang vor einer lokalen Bestimmung. Die hier genannten Voraussetzungen stellen aber nichts anderes als die Voraussetzungen der Rechtmäßigkeit der Normen nach den §§ 80 f. GGG n. F. dar.

Als Beispiel wird im Schrifttum der Fall genannt, wonach die vom Provinzvolkskongress erlassene „Verordnung der Provinz X über die Werbung für Arzneimittel und Geräte zur medizinischen Behandlung“ eine Genehmigungspflicht des Werbeinhalts vorsieht und Zuwiderhandlungen mit Bußgeldern in Höhe des Zwei- bis Fünffachen der Werbekosten sanktioniert werden. Die von einigen Ministerien gemeinsam erlassenen „Maßnahmen zur Verwaltung medizinischer Werbungen“ sanktioniert die Veröffentlichung einer nicht genehmigten Werbung mit Verwarnungen oder Bußgeldern in Höhe von 10 000 bis 30 000 RMB. Da eine einschlägige Regelung weder im Gesetz bzw. in einer Verwaltungsverordnung vorhanden ist noch ein Beschluss des Staatsrats dazu existiert, ist die Satzung unzulässig. Daher ist die lokale Bestimmung in Gestalt der Verordnung der Provinz X vorrangig anzuwenden.

Nützlich sind Vorrangregeln im Falle von Kollisionen zwischen Ministerialsatzungen. Dementsprechend ist diejenige Satzung vorrangig anzuwenden, die mit höherrangigen Normen vereinbar ist und zur ausschließlichen Kompetenz der erlassenden Behörde gehört. Darüber hinaus hat eine von mehreren Ministerien verabschiedete Satzung Vorrang gegenüber einer Satzung, die durch lediglich eines dieser Ministerien erlassen wurde. In allen anderen Fällen muss das Gericht das Verfahren aussetzen und die Frage dem Staatsrat zur Entscheidung vorlegen.

V. Neue Maßnahmen im geänderten GGG

Mit dem Ziel, Normenkollisionen zu vermeiden, wurden seit längerer Zeit verschiedene Lösungen vorgeschlagen. Dazu gehören eine klarere Abgrenzung der sachlichen Kompetenz,⁶⁶ ein effektiverer Ausschluss überholter Rechtsnormen, eine Stärkung von aktiver und passiver Normenprüfung,⁶⁷ eine Stärkung der Öffentlichkeit bei der Mitwirkung im Gesetzgebungsverfahren,⁶⁸ eine Reform der Normenkontrolle,⁶⁹ die Schaffung eines interregionalen Kollisionsrechts⁷⁰ etc. Einige dieser Lösungsvorschläge sind bei der jüngsten Änderung des GGG angenommen worden, welche die folgenden Punkte betreffen:

1. Einschränkung der Normsetzung durch die Verwaltung

a) Ermächtigung

Das geänderte GGG hat den Inhalt der im Gesetzesvorbehalt genannten Steuerangelegenheiten konkretisiert und schließt

nun die Einführung von Steuertypen, die Festsetzung des Steuersatzes sowie die Steuererhebung und -verwaltung explizit in den Gesetzesvorbehalt ein. Dieser Schritt wurde deshalb als erforderlich angesehen, weil der Staatsrat bislang bei der Normsetzung im Steuerbereich eine überproportional wichtige Rolle spielte. Dies war darauf zurückzuführen, dass der NVK grundsätzlich den Staatsrat ermächtigen kann, im Bereich derjenigen Angelegenheiten, die eigentlich dem Gesetzesvorbehalt unterstehen, Verwaltungsverordnungen zu erlassen (§ 9 GGG n. F.). Seit der Reform- und Öffnungspolitik wurden insgesamt 14 Ermächtigungen erteilt. Die wichtigsten davon sind die Ermächtigung zum Erlass von Steuerverordnungen aus dem Jahr 1984 und die Ermächtigung zum Erlass von Normen zu einer Reform des Wirtschaftssystems und einer Öffnung gegenüber dem Ausland aus dem Jahr 1985.

Eine wesentliche Neuerung besteht in der strengeren Regelung zur Ermächtigung durch den NVK und seinen Ständigen Ausschuss. So muss der Ermächtigungsbeschluss neben dem Zweck und Umfang noch den Gegenstand (事项), die Frist und die bei der Umsetzung einzuhaltende Umsetzungsmethode ausweisen (§ 10 Abs. 1 GGG n. F.). Die Gültigkeit einer solchen Ermächtigung ist auf maximal fünf Jahre beschränkt. Eingeführt wird eine Berichterstattungspflicht des Staatsrates, welcher sechs Monate vor Ablauf der Ermächtigung entweder einen Vorschlag zur Schaffung, Änderung oder Aufhebung des betroffenen Gesetzes unterbreiten oder die Verlängerung der Ermächtigung beantragen muss (§ 10 Abs. 3 GGG n. F.).

b) Ministerialsatzungen und lokale Satzungen

Zur Normierung der gesetzgeberischen Befugnis der Verwaltung wurden zwei Einschränkungen eingeführt: Zum einen darf eine Ministerialsatzung ohne entsprechende Grundlage in Gesetzen oder Verwaltungsverordnungen weder Rechte der Betroffenen verkürzen noch deren Pflichten verschärfen, eigene Kompetenzen erweitern oder sich von rechtlichen Pflichten befreien (§ 80 Abs. 2 GGG n. F.). Zum anderen darf eine lokale Satzung im Gegensatz zu einer lokalen Bestimmung grundsätzlich nur in dringenden Fällen erlassen werden, wenn die betroffene Angelegenheit an sich durch den zuständigen Volkskongress in Form einer lokalen Bestimmung hätte geregelt werden müssen (§ 82 Abs. 4 GGG n. F.). Wenn der Inhalt der Satzung weiterhin gelten soll, muss die lokale Regierung spätestens zwei Jahre nach ihrer Umsetzung den zuständigen Volkskongress zur Schaffung einer entsprechenden lokalen Bestimmung ersuchen. Lokale Satzungen dürfen ebenso wenig ohne Grundlage in ranghöheren Normen Rechte der Betroffenen beschneiden noch deren Pflichten verschärfen (§ 82 Abs. 5 GGG n. F.). Dies ist deshalb erforderlich, da die Verletzung von Grundrechten in lokalen Satzungen allgegenwärtig ist.

Mit diesen Einschränkungen soll den lokalen Regierungen das Verhängen von Kaufeinschränkungen, wie z. B. bei Immobilien oder PKW,⁷¹ oder ein zeitweises Fahr-

66 DONG Hao (Fn. 35), 30 f.

67 XU Anbiao (Fn. 23), 49; LI Yuede (Fn. 33), 53.

68 DONG Hao (Fn. 35), 32.

69 DONG Hao (Fn. 35), 32 f.

70 DONG Hao (Fn. 35), 32; TIAN Shui (Fn. 5), 100 f.

71 In einigen chinesischen Städten wie Beijing und Shanghai dürfen nur Bürger dieser Städte, nicht aber Ortsfremde Wohnungen kaufen. In Beijing erfolgt die Vergabe von Nummernschildern für Autos durch die Lotterie, die Erfolgchance liegt derzeit bei unter 1 %; s. unter: <http://news.sina.com.cn/c/2015-04-26/033931761269.shtml>. In Shanghai erfolgt

verbot⁷² erschwert werden. Offensichtlich handelt es sich dabei um eine Erweiterung des Regulierungsgedankens der drei grundlegenden Verwaltungsgesetze (VerwaltungssanktionenG, VerwaltungsgenehmigungsG und VerwaltungszwangsG). Die gegenwärtige Schieflage wird, so ist zu vermuten, gleichwohl bestehen bleiben. Da in China kein Rechtsschutz für Grundrechtsverletzungen besteht, dürfte in vielen Fällen eine konkrete Grundlage fehlen für die Geltendmachung einer Beschneidung individueller Rechte bzw. einer Verschärfung individueller Pflichten. Beispielweise kann ein Bürger eine Kaufeinschränkung von Autos nicht in Frage stellen, da ein einklagbares Grundrecht auf Eigentumserwerb von vornherein nicht als Anspruchsgrundlage hierzu dienen kann.

2. Einschränkung und Erweiterung lokaler Normsetzung

In Bezug auf die lokale Normsetzung sind eine Einschränkung und gleichzeitig auch eine Ausdehnung zu beobachten. Einerseits dürfen Regierungen und Volkskongresse von Städten mit Bezirken nicht mehr in allen Bereichen der lokalen Angelegenheiten, sondern nur noch im Bereich des Städtebaus, der Stadtverwaltung, des Umweltschutzes und des Denkmalschutzes lokale Bestimmungen erlassen (§ 73 Abs. 3 i.V.m. § 72 Abs. 2 und § 82 Abs. 3 GGG n.F.) Andererseits ist der Kreis der legislativbefugten Städte um zusätzlich ca. 230 drastisch erweitert worden. Wie ist dieses auf den ersten Blick widersprüchliche Signal zu verstehen? Worin bestehen die Folgen dieser Maßnahme?

Um diese Fragen beantworten zu können, muss man sich zunächst vergegenwärtigen, dass nicht die Provinzen, sondern die Städte bei der lokalen Normsetzung eine dominierende Stellung einnehmen.⁷³ In der Vergangenheit verfügte allerdings nur eine beschränkte Anzahl von Städten, die als größere Städte eingestuft sind, über Normsetzungsbefugnisse. Die Städte, die nicht als größere Städte anerkannt wurden, versuchten trotzdem, lokale Rechtsvorschriften zu erlassen. Diese Normsetzung verlief dann auf rechtlich vollständig unregulierten Bahnen. Die Erweiterung des Kreises legislativbefugter Städte ist daher im Sinne der Rechtssicherheit und der Stärkung der lokalen Autonomie zu begrüßen. Außerdem löst sich damit das Problem der bisher eher auf Zufall basierenden Auswahl des Staatsrats, welche Städte als größere Städte einzustufen waren. Einer Prognose zufolge wird sich die Struktur der chinesischen Rechtsordnung im Zuge der Erweiterung der lokalen Gesetzgebungskompetenzen dahingehend verändern, dass sich die Zahl von der Verwaltung erlassenen Normen verringert, während die Zahl lokaler Bestimmungen zunimmt, sodass dabei die Aufgabenteilung zwischen Legislative und Exekutive optimiert wird.⁷⁴

Die Einschränkung der Sachkompetenz lokaler Normengeber ist deshalb sinnvoll, weil unzulässige Normenkonflikte, die zulasten der Bürger gehen, gerade in lokalen Vorschriften häufig anzutreffen sind.⁷⁵ Beispielhaft zu nennen sind Bestimmungen über die Verwaltung und die Aufsicht über den öffentlichen Haushalt oder über nicht steuerliche Abgaben.⁷⁶ Allerdings wird in der Literatur darauf hingewiesen, dass diese Einschränkung dem Organisationsgesetz der lokalen Volkskongresse und der Regierungen unterschiedlicher Stufen nicht entspricht.⁷⁷

Weiterhin wird die sog. wiederholende lokale Gesetzgebung verboten (§ 73 Abs. 4 GGG n.F.). Denn in vielen Fällen handelt es sich bei lokalen Normen lediglich um Kopien und so-

mit um Doppelungen der nationalen Entsprechungen.⁷⁸ Diese wiederholende Gesetzgebung ist gerade bei Umsetzungsbestimmungen besonders ausgeprägt,⁷⁹ weil die Kompetenz der lokalen Normengeber nicht klar abgegrenzt werden kann.

3. Normierung justizieller Auslegungen

Mit § 104 GGG n.F. wurde eine neue Vorschrift hinzugefügt, welche die Zulässigkeitsvoraussetzungen für justizielle Auslegungen regelt. Demnach muss eine justizielle Auslegung (1) konkrete Rechtsanwendungsfragen betreffen, (2) überwiegend Bezug auf konkrete Gesetzesvorschriften nehmen sowie (3) dem gesetzgeberischen Zweck, gesetzgeberischen Prinzipien und dem ursprünglichen Willen des Normengebers entsprechen.

Das OVG und die Oberste Staatsanwaltschaft dürfen keine Auslegung erlassen, wenn es sich um einen Fall des § 45 Abs. 2 GGG handelt. Streng genommen kann die Mehrheit der geltenden justiziellen Auslegungen des OVG der ersten Alternative von § 45 Abs. 2 GGG („die Gesetzesbestimmung bedarf weiterer Konkretisierung“) zugeordnet werden. Es bleibt abzuwarten, wie das OVG mit dieser Einschränkung verfahren wird und ob die Rechtfortbildung dadurch erschwert wird. Nicht geklärt ist, wie bei Kollisionen zwischen justiziellen Auslegungen und Gesetzen zu verfahren ist.

Ferner wird eine Archivierungspflicht bei justiziellen Auslegungen eingeführt. Auslegungen durch lokale Gerichte und Staatsanwaltschaften sind verboten. Es ist davon auszugehen, dass die bereits erlassenen Auslegungen weiterhin gültig bleiben. Da frühere Versuche, ein Verbot diesbezüglich durchzusetzen, gescheitert sind⁸⁰ und in der Praxis ein Bedarf an lokalen Anleitungen seitens der höchsten Instanz der Provinzen (d. h. die jeweiligen Oberen Gerichte) besteht, ist es fraglich, ob sich die Oberen Gerichte tatsächlich daran gebunden sehen.

4. Bewertung

Neben den dargestellten Neuerungen wurden noch folgende Maßnahmen eingeführt: die Betonung der Tatsachenermittlung im Vorfeld (§ 16 Abs. 2 GGG n.F.), die Gewährleistung eines ausreichenden Zeitraums für die Prüfung von Gesetzesentwürfen (§ 28 Abs. 1 GGG n.F.), die Betonung der öffentlichen Anhörung im Gesetzgebungsverfahren (§§ 36, 67 GGG n.F.), die Veröffentlichung von Gesetzesentwürfen zur öffentlichen Stellungnahme (§ 37 GGG n.F.) sowie eine Abstimmung über einzelne Paragraphen in einem Gesetzesentwurf oder über einschlägige Paragraphen in mehreren Gesetzen (§ 41 Abs. 2 GGG n.F.). Zudem erfolgten erstmalig eine normative Regelung des Legislativplans des NVK (§ 52 GGG n.F.) und des Staatsrates (§ 66 GGG n.F.) sowie Inhaltsvorgaben zu Erklärungen von Gesetzesentwürfen: Er-

dies in einem Auktionsverfahren, der durchschnittliche Preis für ein Nummernschild liegt derzeit bei ca. 10.000 €; s. unter: http://news.xinhuanet.com/finance/2014-12/21/c_127322176.htm.

72 In Beijing darf ein Auto an bestimmten Wochentagen nicht in der Stadt fahren.

73 XU Manman, SJTU Law Review 2014/3, 46.

74 Unter: <http://www.aisixiang.com/data/70541.html>.

75 Unter: <http://www.aisixiang.com/data/20870.html>.

76 XIAO Diming, unter: <http://www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/3951>.

77 WANG Kai (Fn. 24).

78 XIAO Diming (Fn. 76).

79 SUN Bo, Studies in Law and Business 2007/3, 9.

80 HUANG Jinrong (Fn. 42), 19.

forderlichkeit und Praktikabilität des Gesetzesentwurfs und eine Abstimmung über dessen umstrittenen wesentlichen Inhalt (§ 54 GGG n. F.), schließlich ein Vorschlag zur Änderung anderer betroffener Gesetze (§ 60 GGG n. F.). Neu hinzugefügt sind eine Evaluationsmöglichkeit (§ 63 GGG n. F.), strengere Regelungen der Ermächtigung zur Gesetzgebung und die vorübergehende Aussetzung von nationalen Gesetzen in bestimmten Verwaltungsbezirken (§ 13 GGG n. F.).

Dabei ist zu erkennen, dass eine echte Kompetenzaufteilung zwischen den beteiligten Akteuren nicht erwünscht ist. Stattdessen wird weiterhin auf eine Verbesserung der Verfahrensregeln gesetzt, um Normenkollisionen zu verringern.⁸¹ Der Ansatz bei der Novellierung des GGG ist daher derselbe wie bei der ursprünglichen Verabschiedung des GGG. Damals waren bereits enorme Anstrengungen erforderlich, um das GGG trotz der schwierigen Aufgabe der Kompetenzaufteilung überhaupt zur Verabschiedung zu bringen.⁸² Da es dem damaligen Ansatz entsprechend nicht gelungen ist, den ungeordneten Zustand der Normensetzung in China wirklich zu beenden, erscheint es zweifelhaft, ob das weiter praktizierte Lösungsmodell diesmal erfolgversprechender ist.

Es drängt sich daher die Frage auf, weshalb eine Änderung des GGG unbedingt erfolgen sollte. Offiziell angegebene Motive umfassen die Betonung der gesetzlichen Grundlage für (wirtschaftliche) Reformmaßnahmen und eine Stärkung der führenden Rolle des Gesetzgebers zur Überwindung von Partikularinteressen der Behörden.⁸³ Bei genauer Betrachtung handelt es sich bei den Neuerungen des GGG primär um die erneut normierte Aufteilung zwischen zentralen und lokalen Befugnissen. Daher liegt der Fokus der Reform des GGG im Bereich der lokalen Gesetzgebung. Den Hintergrund hierfür bildet die Tatsache, dass es umstritten ist, ob die Stärkung lokaler Normen noch zeitgemäß ist.⁸⁴ Denn sowohl die Idee eines Föderalismus als auch diejenige regionaler Autonomien werden als unpassend für China abgelehnt.⁸⁵ Die Maßnahmen des GGG schränken einerseits die lokalen Befugnisse weiterhin ein und lehnen die Aufnahme neuer föderalistischer Elemente ab. Als Zugeständnis erhalten andererseits mehr und mehr Städte die Befugnis zur Normsetzung. Diese kompetenzielle Ausweitung ist deswegen begrüßenswert, weil die Normsetzung auf zentraler Ebene immer schwieriger wird und die lokale Normsetzung Innovationen für das ganze Land liefern könnte, z. B. im Bereich der Verwaltungssanktionen.⁸⁶ Eine rechtliche Formalisierung sowie transparente und berechenbare Regeln wurden wegen Bedenken, dass sich daraus eine Eigendynamik entwickeln könnte, bisher stets abgelehnt.

VI. Normenkontrolle

1. Inzidente Normenkontrolle

In China ist eine inzidente Normenkontrolle durch Gerichte erst seit dem 1. 11. 2014 und lediglich in einer gegen einen Verwaltungsakt erhobenen Verwaltungsklage möglich. Zuvor war die inzidente Normenkontrolle schon im Rahmen eines Verwaltungswiderspruchsverfahrens durch die Widerspruchsbehörde zulässig. Eine abstrakte Normenkontrolle ist in beiden Fällen nicht vorgesehen.

Die Zulässigkeit einer Normenkontrolle durch die Gerichte beschränkt sich jedoch auf Dokumente mit Normcharakter (§ 53 VwPG n. F.; oben III. 1. d). Das Gericht darf gemäß § 64 VwPG n. F. dem Erlassorgan einen Verbesserungsvorschlag unterbreiten, falls ein normatives Dokument als rechtswidrig

festgestellt wurde. Allerdings ist die Auswirkung einer solchen Feststellung nicht geregelt, weshalb davon auszugehen ist, dass sie auch für andere Gerichte zunächst einmal nicht bindend ist. Diejenigen Normen, die offizielle Rechtsquellen sind, d. h. die gesamte Bandbreite von Gesetzen bis Satzungen, werden der Normenkontrolle nicht unterworfen. Diese Vorgehensweise entspricht zwar der chinesischen Verfassung, schränkt die praktische Relevanz der Normenkontrolle aber wesentlich ein. Bei der Normenkontrolle spielt die Verfassung wiederum grundsätzlich keine Rolle.⁸⁷

Die Anwendbarkeit rechtswidriger Satzungen der zentralen oder lokalen Verwaltung darf das Gericht nach § 63 Abs. 3 VwPG n. F. (§ 56 VwPG a. F.) grundsätzlich zwar in Verwaltungsklagen ablehnen.⁸⁸ Allerdings ist weder die Prüfung der Satzungen auf ihre Rechtmäßigkeit noch eine ausdrückliche Feststellung ihrer Rechtswidrigkeit erlaubt. Die Inanspruchnahme einer inzidenten Normenkontrolle fällt in der Praxis bislang schwach aus.⁸⁹ In der Regel versuchen die Richter einfach, das jeweils anwendbare Recht zu finden, und schweigen sich über die Frage der Rechtmäßigkeit der nicht zur Anwendung kommenden Normen aus;⁹⁰ d. h. sie ermitteln die „richtigen“ Vorschriften und wenden diese an, ohne zur Wirksamkeit der aufgrund der Vorrangregeln unangewandt gebliebenen Rechtsnormen Stellung zu nehmen.⁹¹

Auch das OVG verlangt, dass ein Gericht bei Normenkollisionen zunächst versuchen soll, die „richtige“ anwendbare Rechtsnorm festzustellen oder, wenn die Feststellung mangels Kollisionsregeln nicht möglich ist, diese Frage auf dem Amtsweg dem zuständigen Organ zur Entscheidung vorzulegen. Eine autonome Feststellung zur Ungültigkeit einer Norm durch die Gerichte allein wird in Konfliktfällen verboten.⁹² Hält sich ein Gericht nicht daran, drohen dem zuständigen Richter Sanktionen. Im „Saatgut“-Fall erhielt der Kläger nach der lokalen Verordnung 20 000 RMB Schadensersatz, nach dem Gesetz 600 000 RMB. Den mitwirkenden Richtern, die die Verordnung der Provinz Henan zur Verwaltung des Saatguts von Nutzpflanzen aufgrund des Verstoßes gegen das Gesetz über Saatgut für ungültig hielten, wurde mit ihrer Amtsenthebung gedroht.

2. Vorlage- und Prüfungsverfahren

Wenn es darum geht, dass bei einer Rechtsnorm im Rang oberhalb einer Satzung ein unzulässiger Verstoß gegen eine höherrangige Norm festgestellt werden soll oder über das anwendbare Recht zwischen zwei gleichrangigen Rechtsnormen entschieden werden soll, muss die betroffene Stelle bzw. das Gericht von Amts wegen das zuständige Organ bestimmen lassen (§§ 94 f. GGG n. F.). Selbst in den Fällen, in

81 *LI Yahong* (Fn. 3).

82 Unter: <http://www.legalweekly.cn/index.php/Index/article/id/3951>.

83 Die Mehrheit der Gesetze (90%) werden durch Behörden ausgearbeitet; s. unter: http://www.npc.gov.cn/npc/zgrdzz/2014-10/31/content_1884280.htm.

84 Unter: <http://www.aisixiang.com/data/54515.html>.

85 *ZHANG Chunsheng/LIN Yan* (Fn. 59), 6.

86 *XU Xianghua*, SJTU Law Review 2014/3, 14.

87 *WANG Guisong* (Fn. 15), 70, 72.

88 Nr. 5 der Leitentscheidungen des OVG, veröffentlicht am 14. 4. 2012.

89 Die Normenkontrolle im Bereich der Verwaltungsklagen wurde vor der Änderung des VwPG bereits mit dem Sitzungsprotokoll eingeführt. Der Unterschied zur heutigen Regelung liegt darin, dass der Kläger zuvor nicht die Möglichkeit besaß, die Normenkontrolle zu beantragen.

90 *PENG Yanan*, Legal Science Monthly 2007/3, 108.

91 *PENG Yanan* (Fn. 90), 119.

92 Bestimmungen des OVG über die Zitate der Rechtsnormen (最高人民法院关于裁判文书引用法律、法规等规范性文件的规定) vom 26. 10. 2009.

denen eine solche Vorlage nicht erforderlich ist und ein zuständiges Gericht nach den Kollisionsregeln über das anwendbare Recht entscheiden kann, wird die Vorlage stets bevorzugt. Dadurch kann die Legitimationsfrage gelöst werden. Dies erklärt auch, weshalb zu derselben Frage mehrfache Anfragen von unteren Gerichten beim OVG gestellt werden.⁹³ Insgesamt hat sich eine bestimmte Routine bei solchen Vorlagen entwickelt, d. h. bei welchem Organ und in wessen Namen eine Vorlage erfolgen muss.⁹⁴

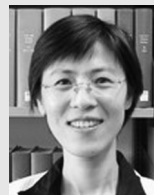
Bei rechtswidrigen Normen darf der zuständige Normengeber sie gemäß den §§ 96 f. GGG n. F. anpassen bzw. aufheben. Dies setzt aber eine aktive bzw. passive Prüfung voraus (§§ 99 f. GGG n. F.). Eine passive Prüfung wird durch einen Antrag eingeleitet. Hierzu sind nur der Staatsrat, das Zentralmilitärkomitee, das OVG, die Oberste Staatsanwaltschaft und die VK auf Provinzebene und deren Ständigen Ausschüsse berechtigt. Ein Bürger kann lediglich einen Vorschlag auf Normenprüfung machen. Die passive Prüfung beschränkt sich auf Verwaltungsverordnungen, lokale Bestimmungen, autonome Bestimmungen und Einzelverordnungen; Gesetze und Satzungen sind hiervon ausgenommen. Eine aktive Prüfung ist noch seltener: Bei untergesetzlichen Normen besteht eine Anzeigepflicht (§ 98 GGG n. F.) bei den jeweils vorgesehenen Stellen. Trotz der Stärkung der Anzeigepflicht und der Verpflichtung zur öffentlichen Bekanntmachung der Prüfungsergebnisse besteht kein Grund zu der Annahme, dass die aktive Prüfung dadurch reibungsloser funktionieren wird. Zum einen besteht nach wie vor keine Pflicht zur Prüfung, zum anderen ist das mit der Prüfung verbundene Kapazitätsproblem immer noch nicht gelöst worden. Die Ergebnisse der Prüfung sind in Zukunft öffentlich bekanntzumachen.

VII. Gesamtwürdigung

Inhaltlich und funktional gesehen handelt es sich beim chinesischen GGG nicht einfach um ein gewöhnliches Gesetz zur Umsetzung der Verfassung, sondern um ein Gesetz zur Ergänzung der Verfassung. Vor diesem Hintergrund verwundert es nicht, dass die jüngste Reform des GGG der herkömmlichen Konzeption folgt. Eine klare Kompetenzabgrenzung zwischen den zentralen und lokalen Institutionen

und eine Stärkung der Normenkontrolle bleiben aus. Unverändert wird zur Qualitätssicherung auf eine Verbesserung der Verfahrensregeln gesetzt, um mehr Bürgerbeteiligung zu ermöglichen. Der größte Durchbruch ist wohl in der Erweiterung der Gesetzgebungsbefugnisse auf der Ebene der Städte zu sehen. Dadurch wird dem Bedürfnis nach regionaler Selbstverwaltung Rechnung getragen. Dies ist grundsätzlich zu begrüßen, insbesondere mit Rücksicht darauf, dass eine größere lokale Autonomie in einem so weitläufigen Land mit enormen regionalen Unterschieden wie China dringend nötig ist, die Herausbildung föderalistischer Elemente in China aber viel Zeit erfordern wird. Die miteinander konkurrierenden legislativen Initiativen auf lokaler Ebene vermögen innovative Denkanstöße für die ins Stocken geratene nationale Reform liefern.

Auf der anderen Seite ist aber sicher mit einer deutlichen Zunahme der Kollisionsfälle zu rechnen. Die Widerspruchsfreiheit der Rechtsordnung und die Rechtssicherheit scheinen insofern in China noch nicht als ein hohes Gut hinreichend wahrgenommen zu werden. Was die strikte Ablehnung des Rechtsschutzes für Grundrechte angeht, dürfte das neu eingeführte Gebot, Bürgerrechte bei der lokalen Normensetzung nicht zu verkürzen, ohne eine Stärkung der Normenkontrolle auf der Strecke bleiben. In dieser Hinsicht müsste längerfristig eine Lösung entwickelt werden, um einer möglichen lokalen Überregulierung zulasten der Bürger wirksam entgegensteuern zu können.



Professor Dr. Yuanshi Bu, LL.M. (Harvard)

Seit 2007 Leiterin des Instituts für internationales Wirtschaftsrecht mit Schwerpunkt Ostasien an der Albert-Ludwigs-Universität in Freiburg. Zuvor hat sie Rechtswissenschaft in Nanjing, Göttingen und Cambridge studiert und in Bern promoviert. Vor ihrer Berufung als Professorin war die Verfasserin als Rechtsanwältin bei der Homburger AG in Zürich tätig; daneben besitzt sie die chinesische Anwaltsqualifikation und die Anwaltszulassung im US-Bundesstaat New York.

93 WANG Guisong (Fn.15), 69 ff.

94 WANG Guisong (Fn. 15), 67 f., 70.

Michael Munzinger, LL.M. (Hong Kong University), Rechtsanwalt, und Dr. Daniel Metzger, beide Schanghai

Neuerungen im chinesischen Produkthaftungs- und Lebensmittelrecht

Reaktion des chinesischen Gesetzgebers auf nicht abreißende Lebensmittelskandale

Vor dem Hintergrund zahlreicher Lebensmittelskandale in der jüngeren Vergangenheit hat der chinesische Gesetzgeber durch die Reform des chinesischen Lebensmittelsicherheitsgesetzes zum 1. 10. 2015 das Haftungsregime verschärft und den Kreis potentieller Haftungsadressaten erheblich ausgeweitet. Zuvor wurde bereits mit Inkrafttreten des Delikthaftungsgesetzes vor fast sechs Jahren sowie mit der Reform

des Verbraucherschutzgesetzes im Jahr 2013 das chinesische Produkthaftungsrecht in wesentlichen Punkten reformiert. Der folgende Beitrag gibt einen aktuellen Überblick über das noch immer auf verschiedene Rechtsquellen verstreute chinesische Produkthaftungsrecht und geht insbesondere auf die Änderungen im Bereich der lebensmittelrechtlichen Produkthaftung ein.