

# Von Ideologie bis Normenkontrolle: Die Revision des Gesetzgebungsgesetzes der VR China

Marianne von Blomberg / Jingyi von Strasser<sup>1</sup>

## Abstract

Der Aufsatz befasst sich mit der Revision des Gesetzgebungsgesetzes der VR China vom März 2023. Zwar steht das Gesetzgebungsgesetz in der Normenhierarchie formal gesehen auf der gleichen Stufe wie alle anderen vom Nationalen Volkskongress und seinem Ständigen Ausschuss verabschiedeten Gesetze, aber aufgrund seines Regelungsgehalts kommt ihm ein quasi verfassungsrechtlicher Status zu: Es legt die Verteilung von Gesetzgebungskompetenzen sowie das Gesetzgebungsverfahren in der VR China fest und regelt zudem die Verfassungsmäßigkeitsprüfung und die Normenkontrolle. Revidiert wurde einerseits der ideologische Rahmen der Gesetzgebung dahingehend, dass die Prinzipien des Regierens auf der Grundlage von Recht und Verfassung rhetorisch aufgewertet werden und neue ideologische Konzepte wie etwa das der Moralherrschaft einfließen. Andererseits erfährt das Verfahren zur Aktenmeldung und Überprüfung von Rechtsnormen hinsichtlich ihrer Verfassungsmäßigkeit eine Neuausrichtung, deren intendierte Stärkung der Verfassung sich in der Praxis noch erweisen muss. Schließlich werden mit der Revision experimentelle Gesetzgebungspraktiken kodifiziert, die sich als erfolgreich erwiesen haben. Die Revision, von der ideologischen Einbettung bis zur Gesetzgebungstechnik, lässt viele Fragen offen, die unter anderem viel Raum für weitere (empirische) Untersuchungen bieten.

## I. Einleitung

Der 14. Nationale Volkskongress (NVK), das chinesische Parlament, hat auf seiner ersten Sitzung am 13.3.2023 das Gesetzgebungsgesetz (GeGe)<sup>2</sup> revidiert, zum zweiten Mal seit seiner Verabschiedung im Jahr 2000. Der letzte „Entwurf zur Einholung von Stellungnahmen“ des GeGe wurde im November 2022 veröffentlicht. Das GeGe<sup>3</sup> regelt unter anderem die Gesetzgebungskompetenzen des NVK, seines Ständigen Ausschusses, des Staatsrates sowie lokaler Volkskongresse und lokaler Volksregierungen, das Gesetzgebungsverfahren, die Normenhierarchie, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung und die Normenkontrolle. Aufgrund seines umfassenden Regelungsbereichs, welcher tief in die Staatsorganisation eingreift, ist das GeGe eng mit der chinesischen Verfassung<sup>4</sup> verzahnt. Die vorliegende Revision sieht Änderungen in mehreren Bereichen vor. Zum einen passt sie den ideologischen Rahmen an die

Verfassungsänderung aus dem Jahr 2018 an und setzt neue Leitlinien für die Gesetzgebung. Zum anderen kodifiziert sie gesetzgeberische Praktiken, die in den vergangenen Jahren erprobt wurden, und unterstreicht damit deren Beurteilung durch die Gesetzgeber als erfolgreich.

Die ursprüngliche Fassung des Gesetzgebungsgesetzes wurde am 15.3.2000 mit den Zielen erlassen, die vielförmigen im Zuge der Öffnungs- und Reformpolitik verabschiedeten Rechtsvorschriften zu ordnen und die Qualität von Gesetzen insgesamt zu verbessern. Das GeGe prägt somit die Struktur des „sozialistischen Rechtssystems mit chinesischen Charakteristiken“ [中国特色社会主义法制]. Am 15.3.2015 wurde das GeGe erstmals revidiert. Wie schon in der Revision von 2015 hat das GeGe im Zuge der vorliegenden Revision seine Grundstruktur beibehalten. Die vorgenommenen Änderungen spiegeln einerseits den ideologischen Wandel der Kommunistischen Partei Chinas (KPCh) unter der Leitung Xi Jinpings und andererseits die Resultate von Reformexperimenten wider.

Dieser Beitrag diskutiert die zweite Revision des GeGe aus der Perspektive der Rechtskultur, indem er die Änderungen in ihrem gesellschaftlich-politischen Kontext beleuchtet und ihre Bedeutung für das Rechtssystem evaluiert. Dabei liegt der Fokus auf vier Kernaspekten: den ideologischen Grundlagen, der Verfassungsmäßigkeitsprüfung *ex ante* und der Normenkontrolle *ex post*, Gesetzgebungskompetenzen und -technik und der experimentellen Gesetzgebung.

## II. Verschiebung der ideologischen Einbettung

Die einleitenden Paragraphen 1 bis 9 zur ideologischen Basis der Gesetzgebung wurden signifikant geändert und erweitert. Die vorgenommenen Änderungen ste-

<sup>1</sup> Marianne von Blomberg ist wissenschaftliche Mitarbeiterin an der Fakultät für Wirtschaftswissenschaften der Fachhochschule Bern und Doktorandin am Lehrstuhl für Chinesische Rechtskultur, Universität zu Köln und der Zhejiang University. Jingyi von Strasser ist wissenschaftliche Mitarbeiterin am Center for International Research on Chinese Law and Economics (CIRCLE), Universität Osnabrück und Doktorandin an der Universität Osnabrück.

<sup>2</sup> Gesetzgebungsgesetz der VR China [《中华人民共和国立法法》] vom 15.3.2000, zuletzt revidiert am 13.2.2023, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.5159701, deutsche Übersetzung von Knut Benjamin Pfeiler, ZChinR 2023, Nr. 2, S. 87–115.

<sup>3</sup> Die Abk. „GeGe“ klingt wie der chinesische Begriff 哥哥, großer Bruder. Dies passt zu seiner Rolle als Gesetz, welches gegenüber anderen Gesetzen eine leitende Rolle einnimmt.

<sup>4</sup> Verfassung der VR China [《中华人民共和国宪法》] vom 12.4.1982, zuletzt geändert am 3.11.2018, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.311950.

hen im Einklang mit der allgemeinen Verschiebung ideologischer Leitlinien, die sich auf den jüngsten Parteitag der KPCh abzeichneten und sich zu großen Teilen bereits in der Verfassungsänderung von 2018 niedergeschlagen haben. Die entsprechenden Neuerungen im GeGe passen das Gesetz demnach lediglich der Verfassung an, „sodass die Leitideologie der Gesetzgebung mit der Zeit mithält“<sup>5</sup>, wie es der Vizepräsident des Ständigen Ausschusses WANG Chen [王晨] in der der Revision beigefügten Erklärung formuliert. In der ersten Revision im Jahr 2015 wurden die einleitenden Paragraphen nicht geändert, somit sind die vorliegenden Änderungen als Aktualisierung vor dem Hintergrund der politischen Neuausrichtungen der letzten 23 Jahre zu verstehen.

## 1. Leitideologien

Die Aufzählung der leitenden Ideologien wurde um die seit dem Jahr 2000 durch die jeweilig amtierenden Generalsekretäre des Zentralkomitees der KPCh entwickelten Konzepte erweitert. Das GeGe a. F. führte den Marxismus-Leninismus, die Mao Zedong-Ideen und die mit der Verfassungsänderung im Jahr 1999 hinzugetretene Theorie von Deng Xiaoping auf. In der vorliegenden Revision wurde einerseits die Idee der „drei Repräsentanten“<sup>6</sup> und andererseits das Konzept der wissenschaftlichen Entwicklung<sup>7</sup> hinzugefügt (§ 3 GeGe).

Weiterhin wurde die Idee des Sozialismus mit chinesischen Besonderheiten in der neuen Ära von Xi Jinping [习近平新时代中国特色社会主义思想] hinzugefügt. Dieses Konstrukt wurde auf dem 19. Parteitag der KPCh im Herbst 2017 in die Satzung der KPCh und 2018 in die Verfassung der VR China aufgenommen. Die Idee ist wesentlich breiter und abstrakter als die o. g. konzeptionellen Beiträge von Xi Jinpings Vorgängern. Die Resolution, die zur Anpassung der Parteisatzung im Oktober 2017 verfasst wurde, beschreibt Xis Konzept als Fortführung der vorhergehenden Leitideologien. Die Idee des Sozialismus mit chinesischen Charakteristiken in der neuen Ära von Xi Jinping sei eine pragmatische Adaption des Marxismus für den chinesischen Kontext, im Zuge derer die Partei gestärkt und somit die sozialistische Regierungsführung modernisiert werden soll.<sup>8</sup> Die verbesserte Führung innerhalb und außerhalb der KPCh wird als der korrekte Weg zur Überwindung des auf dem 19. Parteitag der KPCh aufgezeigten neuen Hauptwiderspruchs [主要矛盾] betrachtet, nämlich zwischen dem ständig wachsenden Bedürfnis des chinesischen Volkes nach einem besseren Leben einerseits und unausgeglichener, unzureichender Entwicklung andererseits [人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾].<sup>9</sup>

siert werden soll.<sup>8</sup> Die verbesserte Führung innerhalb und außerhalb der KPCh wird als der korrekte Weg zur Überwindung des auf dem 19. Parteitag der KPCh aufgezeigten neuen Hauptwiderspruchs [主要矛盾] betrachtet, nämlich zwischen dem ständig wachsenden Bedürfnis des chinesischen Volkes nach einem besseren Leben einerseits und unausgeglichener, unzureichender Entwicklung andererseits [人民日益增长的美好生活需要和不平衡不充分的发展之间的矛盾].<sup>9</sup>

## 2. Rechtsherrschaft

Das Recht nimmt im Rahmen des Sozialismus mit chinesischen Charakteristiken in der neuen Ära von Xi Jinping eine instrumentelle Rolle ein, was sich auch in der Revision des GeGe niederschlägt. Ein neuer Zusatz umreißt die Rolle des Rechtssystems im Staatsapparat: „Die Gesetzgebung muss [...] den Aufbau eines Systems der sozialistischen Rechtsherrschaft mit chinesischen Besonderheiten vorantreiben (und)<sup>10</sup> auf den Schienen der Rechtsherrschaft den vollständigen Aufbau eines sozialistischen modernisierten Staates gewährleisten“ (§ 3 GeGe). Eine weitere diesbezügliche Ergänzung findet sich in § 4 GeGe, welcher in der alten Fassung niederlegte, dass die Gesetzgebung die Einheit und Würde der sozialistischen Rechtsordnung schützen muss. Zu Einheit und Würde tritt mit der revidierten Fassung auch die „Autorität“ der sozialistischen Rechtsordnung.

Beide Änderungen fügen sich in eine Tendenz der Rhetorik der KPCh ein, verstärkt auf Recht und Rechtsherrschaft zu bauen. Die Nutzung des Begriffs der Rechtsherrschaft [法治], des Regierens auf Grundlage von Recht [依法治国] sowie des Regierens auf Grundlage der Verfassung [依宪治国] in der öffentlichen Propaganda wie auch in politischen Leitlinien und Erlassen, hat in den vergangenen Jahren stark zugenommen. In der politischen Sprache wird die Rechtsherrschaft als Garant für das Erreichen von politischen Zielen von Umweltschutz bis zur Kontrolle des Internets dargestellt und in entsprechenden Beschlüssen festgeschrieben. Im Kontext der Rechtsherrschaft wird häufig auch auf die Verfassungsmäßigkeit [合宪性] Bezug genommen. Beispielsweise gibt der am 10. Januar 2021 von dem Zentralkomitee der KPCh veröffentlichte „Plan für den Aufbau der Rechtsherrschaft in China für die Jahre 2020 bis 2025“<sup>11</sup> vor, dass nationale Normengeber sicherzustellen haben, dass erlassenes Recht „mit dem Geiste und den Regelungen der Verfassung“ im Einklang steht. Da es bei den Verweisen auf die Verfassungsmäßigkeit häufig unklar bleibt, auf welche Elemente der Verfassung Bezug genommen wird,

<sup>5</sup> WANG Chen (王晨), Erläuterungen zum Revisionsentwurf des Gesetzgebungsgesetzes (关于《中华人民共和国立法法(修正草案)》的说明), vorgelegt am 5.3.2023 auf der ersten Plenarsitzung des 14. Nationalen Volkskongresses, abrufbar unter: <<https://npcobserver.com>> (<<https://perma.cc/7U49-L3HV>>), S. 10. Soweit in den Fußnoten nicht anders angegeben, wurden die digital verfügbaren Nachweise zuletzt am 24.11.2023 abgerufen.

<sup>6</sup> Jiang Zemin in 2002: Die Partei vertritt die Erfordernisse der Entwicklung fortschrittlicher Produktivkräfte Chinas, die Richtung des Vorwärtsschreitens fortschrittlicher Kultur Chinas und die grundlegenden Interessen der überwältigenden Mehrheit des chinesischen Volkes, damit konnten nun auch beispielsweise Privatunternehmer der KPCh beitreten.

<sup>7</sup> Hu Jintao in 2007: ausgeglichene und nachhaltige wirtschaftliche Entwicklung, siehe hierzu auch: Gudrun Wacker/Matthias Kaiser, Nachhaltigkeit auf chinesische Art: Das Konzept der „harmonischen Gesellschaft“, Stiftung Wissenschaft und Politik, Juli 2008, abrufbar unter: <<https://www.swp-berlin.org>> (<<https://perma.cc/7DUS-3MV6>>).

<sup>8</sup> Resolution des 19. Parteitages zur Revision der Parteisatzung (中国共产党第十九次全国代表大会关于《中国共产党章程(修正案)》的决议), verabschiedet am 24.10.2017, abrufbar unter: <<https://www.gov.cn/>> (<<https://perma.cc/V6F5-6D3J>>).

<sup>9</sup> Ebd.

<sup>10</sup> Klammern vom Übersetzer.

<sup>11</sup> Plan für den Aufbau der Rechtsherrschaft in China für die Jahre 2020 bis 2025 (法治中国建设规划(2020—2025年)), Zentralkomitee der KPCh, 10.1.2021, abrufbar unter: <<http://www.xinhuanet.com>> (<<https://perma.cc/V3VC-D2GM>>).

liegt die Schlussfolgerung nahe, dass die Rhetorik in erster Linie eine propagandistische Wirkung erzielen soll. Diese Vermutung wird gestärkt durch den neu eingefügten § 71 GeGe, welcher bestimmt, dass die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses des NVK die „Arbeit zur Propagierung der Gesetzgebung“ verstärken sollen. Es wurde bereits nachgewiesen, dass rechtsbasierte Rhetorik für die chinesische Regierung einen legitimierenden Effekt hat.<sup>12</sup> In diesem Zusammenhang wird argumentiert, dass die KPCh sich mit der Politik des „Regierens auf der Grundlage von Recht“ einen neuen Pfeiler der Legitimität ihrer Herrschaft aufbaut.<sup>13</sup> Der bisherige Hauptpfeiler der Legitimität der Führung durch die KPCh, nämlich das starke wirtschaftliche Wachstum, schwindet zunehmend, was ein Rekonfigurieren der Legitimationsbasis erfordert.<sup>14</sup>

Die einleitenden Paragraphen 1 bis 9 zu Rechts herrschaft und Verfassungsmäßigkeit haben nicht nur rhetorische Wirkung. Sie legen auch die Grundlage für konkrete neue verfahrenstechnische Bestimmungen zur Normenkontrolle. Die Revision stärkt die Verfassung als Maßstab für auf je niedrigeren Ebenen der Normenhierarchie erlassene Rechtsnormen. Somit sind die Änderungen, welche etwa das Prinzip der verfassungsgemäßen Gesetzgebung weiter ausarbeiten, auch als Grundlagen für das System der Normenkontrolle zu verstehen: Das Prinzip der verfassungsgemäßen Gesetzgebung verschwindet aus dem nunmehr ideologische Leitlinien auflistenden § 3 GeGe und wird stattdessen in § 5 GeGe an der Seite der Verpflichtung zum gesetzlich festgelegten Prozess bei der Gesetzgebung ausgeführt als „den Bestimmungen, den Prinzipien und dem Geist der Verfassung“ entsprechend. Neben seinem rhetorischen Effekt hat dies auch zum Ziel, den Interpretationsspielraum bei der Normenkontrolle zu erweitern.<sup>15</sup> Es bleibt abzuwarten, wie dieser Interpretationsspielraum genutzt wird und auf welche Aspekte der Verfassung sich die Prüfungsorgane in der Praxis berufen werden.

### 3. Demokratie

Dass die Gesetzgebung an der „demokratischen Diktatur des Volkes [人民民主专政]“ (§ 3 GeGe a. F.) festhalten muss, entfällt in der Revision, geht aber in einer neu hinzugekommenen Bestimmung auf: Die Gesetzgebung muss § 6 GeGe zufolge die „Gesamtprozessvolksdemokratie [全过程人民民主] aufrechterhalten und entwickeln“. Der Begriff der Gesamtprozessvolks-

demokratie wurde erstmals von Xi Jinping bei seinem Besuch einer Kontaktstelle für Basisgesetzgebung<sup>16</sup> im Bezirk Hongqiao der Stadt Shanghai am 2.11.2019 vorgebracht.<sup>17</sup> In einem zwei Jahre später veröffentlichten Weißbuch mit dem Titel „Die Demokratie Chinas“<sup>18</sup> (chinesischer Titel: 中国的民主, offizielle englische Übersetzung: „Democracy That Works“)<sup>19</sup>, führt das Informationsbüro des Staatsrates das Konzept aus. Es erklärt eingangs, Demokratie sei ein grundlegender Wert der Menschheit, und listet zur Definition allgemein anerkannte Merkmale der Demokratie sowie Meinungsfreiheit, Beschränkung staatlicher Machtausübung und demokratische Wahlen auf. Verschiedene historische Kontexte hätten an verschiedenen Orten der Welt je andere Formen der Demokratie hervorgebracht. In China sei die Demokratie im historischen Kontext der kommunistischen Revolution zu verorten: Versuche der republikanischen Kuomintang-Regierung, westliche demokratische Strukturen aufzubauen, wären gescheitert und mit der von der KPCh geleiteten Revolution würden erstmals die strukturellen und wirtschaftlichen Grundlagen für die Demokratie gelegt. Mit Beginn der „neuen Ära“ seit 2012 hat das Zentralkomitee der KPCh die Gesamtprozessvolksdemokratie daraus als eine Form sozialistischer Demokratie entwickelt und führt im Weißbuch politische Erfolge des letzten Jahrzehnts auf dieses Konzept zurück, etwa die Bekämpfung der Covid-19-Pandemie und die Auslöschung absoluter Armut, wie sie von der Regierung im Jahr 2021 ausgerufen wurde.

Die Führung der KPCh wird als eine notwendige Bedingung für die Gesamtprozessvolksdemokratie in China beschrieben.<sup>20</sup> Nach der in der Verfassung der VR China niedergelegten Staatsstruktur liegt in der führenden Rolle der KPCh bei der Entwicklung und dem Erhalt der Demokratie kein Widerspruch. Die KPCh steht nicht zwischen anderen Akteuren wie politischen Parteien im Sinne des liberal-demokratischen Systems, sondern als Vorhut der Revolution des Volkes über dem Staat und leitet jede seiner Institutionen. Sie ist nicht eine Option unter mehreren Parteien im demokratischen System, sondern ermöglicht das demokratische System erst, sie soll „das Volk anleiten, um

<sup>12</sup> Yiqin Fu/Yiqing Xu/Taisu Zhang, Does Legality Produce Political Legitimacy? An Experimental Approach, Stanford King Center on Global Development, Working Paper No. 2008, November 2021, abrufbar unter: <<https://kingcenter.stanford.edu>> (<<https://perma.cc/Rf4A-NVK2>>).

<sup>13</sup> Taisu Zhang, Xi's Law-and-Order Strategy, Foreign Affairs, 27.2.2023, abrufbar unter: <<https://perma.cc/9LC5-Y6RS>>.

<sup>14</sup> Yuchao Zhu, „Performance Legitimacy“ and China's Political Adaptation Strategy, in: Journal of Chinese Political Science 2022, Nr. 16, S. 123–140.

<sup>15</sup> TONG Weidong (童卫东), Der Epochenhintergrund und die inhaltliche Interpretation des neuen „Gesetzgebungsgesetzes“ (新《立法法》的时代背景与内容解读), China Law Review (中国法律论坛) 2023, Nr. 2, S. 192–203, S. 194.

<sup>16</sup> Kontaktstellen für Basisgesetzgebung sollen zu lokaler Gesetzgebung die Meinung einer möglichst breiten lokalen Öffentlichkeit einholen. Sie haben auch Eingang in das neue GeGe gefunden.

<sup>17</sup> WANG Chen (王晨), Die Gesamtprozessvolksdemokratie ist ein essentielles Merkmal der Politik der sozialistischen Demokratie (全过程人民民主是社会主义民主政治的本质属性), Volkszeitung (人民日报), 3.11.2022, 6. Ausgabe.

<sup>18</sup> Die Demokratie Chinas (中国的民主), Informationsbüro des Staatsrates, 4.12.2021, abrufbar unter: <<https://www.gov.cn>> (<<https://perma.cc/3HAB-SC4E>>).

<sup>19</sup> Democracy That Works, offizielle Übersetzung von: Die Demokratie Chinas (中国的民主), Informationsbüro des Staatsrates, 4.12.2021, abrufbar unter: <<http://www.news.cn>> (<<https://perma.cc/8HES-KML5>>).

<sup>20</sup> Zum Hintergrund siehe Larry Catá Backer, „Whole Process People's Democracy“ (全过程人民民主) as Applied Constitutionalism: Linking People to Governing Institutions through Socialist Constitutional Democracy and Leninist Political Parties, SSRN, 23.6.2023, <[https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract\\_id=4134483](https://papers.ssrn.com/sol3/papers.cfm?abstract_id=4134483)>.

das Land effektiv zu regieren“.<sup>21</sup> In diesem Kontext ist auch die Rechtsherrschaft für die KPCh notwendig, um „sicherzustellen, dass Parteipolitik effektiv umgesetzt wird und somit das Volk das Land regieren kann“.<sup>22</sup>

Sechs Institutionen liegen der Gesamtprozessvolksdemokratie zugrunde: die demokratische Diktatur des Volkes [人民民主专政],<sup>23</sup> das System der Volkskongresse mit dem NVK an der Spitze, die konsultative Funktion anderer politischer Parteien unter dem Dach der Nationalen Politischen Konsultativkonferenz, die Vereinigte Arbeitsfront zur Verwaltung der Beziehungen der KPCh zu Gruppen außerhalb der Reichweite der Parteistrukturen sowie Auslandschinesen, die autonome Verwaltung der Regionen ethnischer Minderheiten und schließlich das System kommunaler Selbstverwaltung.<sup>24</sup> Die Gesamtprozessvolksdemokratie kontrastiert implizit und explizit mit dem demokratischen System westlicher Länder, so wurde es prominent auf einem von der chinesischen Regierung ausgerichteten internationalen Demokratieforum präsentiert, welches als Gegenmodell zum Demokratiegipfel des Präsidenten der USA Biden diente.

Von den unter den Begriff der Gesamtprozessvolksdemokratie fallenden Praktiken zur Einbeziehung des Volkes in staatliches Handeln wurden die eingangs erwähnten Kontaktstellen für Basisgesetzgebung [基层立法联系点] in der Revision des GeGe kodifiziert. Die Kontaktstellen finden bereits im Bericht des 20. Nationalkongresses der KPCh Erwähnung<sup>25</sup> und fallen in den Rahmen des Prinzips der „demokratischen Gesetzgebung [民主立法]“, wonach vor der Verabschiedung von Rechtsakten die Stellungnahmen verschiedener Bevölkerungsgruppen eingeholt und diskutiert werden. Nach § 70 GeGe sollen die Kontaktstellen „eingehend die Meinungen der Volksmassen der Grundstufe und betreffender Seiten zu den Gesetzesentwürfen und der Gesetzgebungsarbeit anhören“. Auch auf lokaler Ebene (§ 90 GeGe) sollen sie Stellungnahmen zu Entwürfen territorialer Rechtsnormen sowie der Autonomie- und Einzelverordnungen einholen. Im Jahr 2015 begannen die Bezirke Hongqiao in Shanghai, Lintao in Gansu, Jingdezhen in Jiangxi und Xiangyang in Hubei Kontaktstellen für Basisgesetzgebung aufzubauen. Ende 2022 waren landesweit 31 Kontaktstellen eingerichtet. Einem Vertreter des Ständigen Ausschusses des NVK zufolge wurden bis Dezember 2022 zu 142 Gesetzesentwürfen insgesamt ca. 15.000 Stellungnahmen durch die Kontaktstellen gesammelt.<sup>26</sup>

<sup>21</sup> Übersetzt aus der offiziellen englischen Version, Chinesisch: „中国共产党始终坚持以人民为中心、坚持人民主体地位，真正为人民执政、靠人民执政；充分发挥总揽全局、协调各方的领导核心作用，保证党领导人民有效治理国家，保证人民民主的理念、方针、政策贯彻到国家政治生活和社会生活的方方面面 [……]。“

<sup>22</sup> Die Demokratie Chinas (中国的民主) (Fn. 18).

<sup>23</sup> Dazu ausführlich H. Arthur Steiner, *The People's Democratic Dictatorship in China*, in: *The Western Political Quarterly* 1950, Vol. 3, No. 1, S. 38–51.

<sup>24</sup> Die Demokratie Chinas (中国的民主) (Fn. 18).

<sup>25</sup> Bericht des 20. Parteitag der KPCh vom 20.10.2022, Xinhua, abrufbar unter: <<https://www.cpcs.gov.cn>> (<<https://perma.cc/U7Z6-BFJV>>).

<sup>26</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 200.

#### 4. Wirtschaftsreformen

In dem ersten Entwurf der Revision des GeGe wurde vorgeschlagen, die Bestimmungen zu den Reformen in den einleitenden Paragrafen sowie die Formulierung „am sozialistischen Weg festhalten [坚持社会主义道路]“<sup>27</sup> zu streichen, da diese als Teile der gelisteten Deng Xiaoping Theorie, der Idee der „drei Repräsentanten“ und dem Konzept der wissenschaftlichen Entwicklung betrachtet wurden, deren gesonderter Erwähnung es nicht bedürfe. Im Zuge des Einholens von Stellungnahmen der Öffentlichkeit jedoch wurde hervorgebracht, dass die Formulierung „mit dem wirtschaftlichen Aufbau im Mittelpunkt an der Reform und Öffnung festhalten [以经济建设为中心, 坚持改革开放]“ von symbolischer Bedeutung ist und deren Streichung Außenstehende dazu verleiten könnte, sie als Änderungen in der Ausrichtung des Entwicklungsdenkens zu interpretieren.<sup>28</sup> Die Revision beinhaltet weitere Neuerungen bezüglich der Beziehung von Reformen und Gesetzgebung, auf die später eingegangen wird (siehe unten unter V).

#### 5. Sozialistische Kernwerte, Moralherrschaft, Nationalismus

Ein neuer Paragraph (§ 8) erweitert die Palette der Ziele der Gesetzgebung um deren Einsatz für die sozialistischen Kernwerte [社会主义核心价值观], das Festhalten an der Kombination eines Regierens nach dem Recht und eines Regierens nach der Moral [依法治国和以德治国相结合], das Prägen eines „gemeinsamen Bewusstseins für die chinesische Nation“ wie das Fördern des „Aufbaus einer sozialistischen geistigen Zivilisation“.

Die sozialistischen Kernwerte<sup>29</sup> werden im Kommentar als „die Seele des Aufbaus der sozialistischen Rechtsherrschaft“<sup>30</sup> beschrieben. Die Entwicklung der zwölf sozialistischen Kernwerte nahm mit der Feststellung Deng Xiaopings, dass ideologische Bildung im Zuge der Öffnungs- und Reformpolitik vernachlässigt wurde, ihren Anfang. Aufbauend auf vorherigen Propagandakampagnen wurde auf dem 16. Parteitag der KPCh im Jahr 2006 die Entwicklung eines Kernwertesystems des Sozialismus angekündigt. Das erklärte Ziel dessen ist die Schaffung eines öffentlichen Konsenses<sup>31</sup> und die Verknüpfung einer idealisierten historischen Volkskultur mit der Führung durch die KPCh.<sup>32</sup> In einer 2016 herausgegebenen gemeinsamen Leitansicht des Zentralkomitees der KPCh und des Staatsrates

<sup>27</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 193.

<sup>28</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 193.

<sup>29</sup> Die Kernwerte umfassen Wohlstand [富强], Demokratie [民主], Kultiviertheit [文明], Harmonie [和谐], Freiheit [自由], Gleichberechtigung [平等], Gerechtigkeit [公正], Rechtsherrschaft [法治], Patriotismus [爱国], Berufsethik [敬业], Vertrauenswürdigkeit [诚信] und Güte [友善].

<sup>30</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 195.

<sup>31</sup> Bericht von Hu Jintao auf dem 18. Parteitag der KPCh (胡锦涛在中国共产党第十八次全国代表大会上的报告), 8.12.2012, abrufbar unter: <<https://www.gov.cn>> (<<https://perma.cc/U7Z6-BFJV>>).

<sup>32</sup> MIAO Ying, *Romanticising the Past: Core Socialist Values and the China Dream as Legitimation Strategy*, in: *Journal of Current Chinese Affairs* 2021, Nr. 49 (2), S. 162–184.

wurde die „Förderung der Einbeziehung der sozialistischen Kernwerte in Gesetze und Verordnungen“ beschlossen und betont, dass „die Anforderungen der sozialistischen Kernwerte in die Verfassung, Gesetze, Verordnungen und öffentlichen Richtlinien einbezogen und in gesetzliche Bestimmungen mit strenger Verbindlichkeit umgewandelt werden“ sollen.<sup>33</sup> Mit der Verfassungsänderung wurden die Kernwerte in Art. 24 Abs. 2 Verfassung aufgenommen und 2018 legten das Zentralkomitee der KPCh und der Staatsrat einen Plan zur Integration der sozialistischen Kernwerte in den gesamten Prozess der Gesetzgebung vor.<sup>34</sup> Resultate des Plans seien in der Gesetzgebung zu patriotischer Bildung,<sup>35</sup> zum Schutz von Helden und Märtyrern<sup>36</sup> und in Gesetzesentwürfen zum Aufbau des Sozialkreditsystems<sup>37</sup> sichtbar. Zudem fällt der Begriff der sozialistischen Kernwerte seit 2012 immer häufiger in Gerichtsentscheidungen, vor allem auf der untersten Ebene der Volksgerichte [基层法院].<sup>38</sup>

Die sozialistischen Kernwerte gelten gleichfalls als eine Voraussetzung für das zweite in die GeGe Revisi-on eingeflossene Ziel der Gesetzgebung: § 8 des GeGe kodifiziert das Festhalten an der Kombination eines Regierens auf der Grundlage von Recht und eines Regierens auf der Grundlage von Moral [依法治国和以德治国相结合]. Der Begriff der Moralherrschaft [以德治国] wurde offiziell erstmals im Jahr 2001 von Jiang Ze-

min erwähnt<sup>39</sup> und die Kombination von Rechts- und Moralherrschaft wird zunehmend als ein Merkmal der sozialistischen Rechtsherrschaft chinesischer Prägung beschrieben.<sup>40</sup> Gleichzeitig ist das Konzept jedoch bislang kaum spezifiziert, abgesehen von breiten Floskeln wie „das Gesetz ist die aufgeschriebene Moral, und die Moral ist das innere Gesetz.“<sup>41</sup> In der Literatur wird das Konzept der Moralherrschaft als eine Neuauslegung des Begriffs der Rechtsherrschaft dahingehend verstanden, dass die Übersetzung der politischen Agenda der KPCh in Recht im Fokus steht.<sup>42</sup> So sei das Übersetzen von politischen Zielen und gesellschaftlichen Normen in Rechtsakte ein wichtiges Merkmal, erklärt WANG Wei in seinem Kommentar zum Entwurf des Gesetzes zum Aufbau des Sozialkreditsystems.<sup>43</sup>

Drittens listet § 8 GeGe als Ziel der Gesetzgebung das Prägen eines „gemeinsamen Bewusstseins für die chinesische Nation“ und das Fördern des „Aufbaus einer sozialistischen geistigen Zivilisation“ auf. Diese Ziele betreffen vor allem die Schaffung eines gemeinsamen Bewusstseins einer chinesischen Nation unter den verschiedenen ethnischen Gruppen Chinas. Das Narrativ, dass eine solche Nation sich über Tausende von Jahren des Austausches gebildet habe und sich vereine unter dem Banner der Partei und des Sozialismus chinesischer Prägung, wurde auf dem 20. Nationalkongress der KPCh betont.

### III. Die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit *ex ante* und die Normenkontrolle *ex post*

#### 1. Hintergrund

Gemäß Art. 5 Abs. 2 Verfassung darf kein Gesetz, keine Verwaltungsrechtsnorm und keine territoriale Rechtsnorm in Widerspruch zur Verfassung stehen. Bereits seit vielen Jahren betont die chinesische Führung die besondere Bedeutung der Verfassung sowie die Stärkung einer Verfassungsmäßigkeitsprüfung. So setzte das Zentralkomitee der KPCh bereits in seinem „Beschluss zu mehreren wichtigen Fragen zur umfassenden Förderung des Regierens auf Grundlage des Rechts in China“<sup>44</sup> aus dem Jahr 2014 als Ziele

<sup>33</sup> Leitansicht des Zentralkomitees der KPCh zur Einarbeitung der sozialistischen Kernwerte in den Aufbau der Rechtsherrschaft (中共中央办公厅 国务院办公厅印发《关于进一步把社会主义核心价值观融入法治建设的指导意见》), 25.12.2016, abrufbar unter: <https://www.gov.cn> (<https://perma.cc/7GUV-NQMK>).

<sup>34</sup> Plan des Zentralkomitees der KPCh zur Einarbeitung der sozialistischen Kernwerte in den Aufbau der Rechtsherrschaft, der Gesetzgebung und der Gesetzesrevision (社会主义核心价值观融入法治建设立法修法规划), 7.5.2018, abrufbar unter: <https://www.gov.cn> (<https://perma.cc/V3TN-9A2X>).

<sup>35</sup> Gesetz der VR China zur patriotischen Erziehung (《中华人民共和国爱国主义教育法》), verabschiedet vom Ständigen Ausschuss des NVK am 24.10.2023 (tritt am 1.1.2024 in Kraft), chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.5180857. Hierzu weiterführend: Ryan Ho Kilpatrick, Legislating Love for the Communist Party, China Media Project, 30.6.2023, abrufbar unter: <https://chinamediaproject.org> (<https://perma.cc/C632-F7YG>).

<sup>36</sup> Gesetz der VR China zum Schutz von Märtyrern und Helden [《中华人民共和国英雄烈士保护法》] vom 27.4.2018, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.313960, deutsche Übersetzung von Benjamin Julius Groth/Knut Benjamin Pißler, ZChinR 2018, Nr. 2, S. 132–138.

<sup>37</sup> Entwurf zur Einholung der öffentlichen Meinung des Gesetzes der VR China zum Aufbau des Sozialkreditsystems (中华人民共和国社会信用体系建设法 (向社会公开征求意见稿)), vorgelegt von der Entwicklungs- und Reformkommission und der Chinesischen Volksbank am 14.11.2022, abrufbar unter: <https://www.ndrc.gov.cn> (<https://perma.cc/3SQA-HP64>). Zum Hintergrund: Jeremy Daum, „Franken-Law“: Initial thoughts on the Draft Social Credit Law, China Law Translate, 15.11.2022, abrufbar unter: <https://www.chinalawtranslate.com> (<https://perma.cc/ESC2-LQBG>).

<sup>38</sup> LIAO Yongan (廖永安)/WANG Cong (王聰), Pfad und Ziele: Wie sozialistische Kernwerte in die Justiz einfließen: Eine empirische Analyse von 352 gerichtlichen Entscheidungen (路径与目标: 社会主义核心价值观如何融入司法: 基于 352 份裁判文书的实证分析), Journal of Xinjiang Normal University (新疆师范大学学报) 2018, Nr. 40, S. 33–41.

<sup>39</sup> LI Qi (李琦), Eine Erklärung von Jiang Zemins Schriften zum Regieren auf Grundlage von Moral (江泽民“以德治国”思想的文献解读), Website des Forschungsinstitutes des Zentralkomitees der KPCh zu Parteigeschichte und -dokumenten (中共中央党史和文献研究院), 9.7.2019, abrufbar unter: <https://www.dswxyjy.org> (<https://perma.cc/Z2NQ-RQ5F>).

<sup>40</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 195.

<sup>41</sup> XI Jinping (习近平), Zum Festhalten an der ganzheitlichen Herrschaft auf der Grundlage von Recht (论坚持全面依法治国), Verlag für chinesische Literatur (中国文献出版社), Peking, S. 165.

<sup>42</sup> Rogier Creemers/Susan Trevaskes, Ideology and Organisation in Chinese Law, in: Rogier Creemers/Susan Trevaskes (Hrsg.), Law and the Party in China: Ideology and Organisation, Cambridge 2020, S. 1–28.

<sup>43</sup> WANG Wei (王伟), Skizze des Sozialkreditgesetzes: Beobachtungen und Überlegungen auf der Grundlage des von Rechtsexperten empfohlenen Entwurfs (社会信用法论纲: 基于立法专家建议稿的观察与思考), China Law Review (中国法律评论) 2021, Nr. 1, S. 113–124.

<sup>44</sup> Beschluss zu mehreren wichtigen Fragen zur umfassenden Förderung des Regierens nach Recht in China (《中共中央关于全面推进依法治国若干重大问题的决定》), gefasst auf dem 3. Plenum des 18. Parteitages am 23.10.2014, abrufbar unter: <https://www.gov.cn>

fest, das „sozialistische Rechtssystem mit chinesischen Charakteristiken mit der Verfassung als Kernpunkt zu verbessern“ sowie die Verfassung verstärkt umzusetzen. Auf dem 19. Parteitag der KPCh am 18.10.2017 sicherte Xi Jinping zu, die Einhaltung der Verfassung zu gewährleisten, die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit voranzutreiben und die Autorität der Verfassung zu sichern.<sup>45</sup> Im Zuge der Verfassungsänderungen 2018 wurde der vormalige Rechtsausschuss des NVK in Verfassungs- und Rechtsausschuss [宪法和法律委员会] umbenannt.<sup>46</sup> Darüber hinaus richtete das Rechtsarbeitskomitee des Ständigen Ausschusses des NVK eine Abteilung für Verfassungsrecht [宪法室] ein, um institutionelle Hindernisse bei der Fortentwicklung der Verfassungsmäßigkeitsprüfung zu beseitigen.<sup>47</sup> Zudem wurde 2014 ein Tag der Verfassung (am 4.12. jedes Jahres) eingeführt<sup>48</sup> und gemäß Art. 27 Abs. 3 Verfassung müssen alle Staatsbeamte beim Amtsantritt einen Eid auf die Verfassung ablegen.

Viele chinesische Verfassungswissenschaftler sind der Ansicht, die Verfassungsmäßigkeitsprüfung als Institution und Mechanismus sei ein integraler Bestandteil der chinesischen Verfassung.<sup>49</sup> Doch die Verfassungsmäßigkeitsprüfung – oftmals in der englischsprachigen Literatur als *constitutional review* oder *constitutionality review* übersetzt – wird in China nicht von einem unabhängigen Gericht wie im deutschen oder US-amerikanischen Rechtssystem durchgeführt und auch nicht *ex post* nach der Verabschiedung eines Gesetzes. Denn in China herrscht keine Gewaltenteilung, sondern der sozialistische Grundsatz der Gewalteneinheit.<sup>50</sup> So übt der NVK als höchstes Organ der Staatsmacht (Art. 57 Verfassung) eine Reihe von Befugnissen aus wie etwa die Gesetzgebungsbefugnis, Entscheidungsbefugnis, die Befugnis zur Ernennung oder Absetzung von Mitgliedern oder die Aufsichtsbefugnis (Art. 62 Verfassung). Als Teil der Aufsichtsbefugnis

sind der NVK und sein Ständiger Ausschuss auch zuständig für die Verfassungsmäßigkeitsprüfung (Art. 62 Nr. 2, 67 Nr. 1 Verfassung).

Die Änderungen des GeGe haben die Forderungen des Zentralkomitees der KPCh zur Stärkung der Umsetzung und Überwachung der Verfassung und zur Förderung der Verfassungsmäßigkeitsprüfung umgesetzt.<sup>51</sup> Im folgenden Abschnitt werden die wichtigsten Änderungen des GeGe bzgl. der Verfassungsmäßigkeitsprüfung aufgezeigt und analysiert.

## 2. Legislative Verfassungsmäßigkeitsprüfung *ex ante*

Der Verfassungs- und Rechtsausschuss des NVK muss nun gemäß §§ 23, 36 GeGe<sup>52</sup> Unklarheiten zur Verfassungsmäßigkeit eines Gesetzes während des Gesetzgebungsverfahrens in seinem Bericht klären, nachdem er sich beraten hat. Diese Art der Verfassungsmäßigkeitsprüfung sei ein verfassungsrechtliches Kontrollsystem nach chinesischem Vorbild und mit chinesischen Charakteristiken, das den nationalen Gegebenheiten entspreche.<sup>53</sup> Mit den Änderungen des GeGe seien die Anforderungen an die Verfassungsmäßigkeitsprüfung bei der Ausarbeitung sowie Beratung von Gesetzesentwürfen geklärt worden.<sup>54</sup> Bereits vor der Verabschiedung des GeGe im Jahr 2000 hätten unterschiedliche Gremien des NVK Bestimmungen der Verfassung angewandt und auch während des Gesetzgebungsverfahrens eine Art Verfassungsmäßigkeitsprüfung durchgeführt.<sup>55</sup> Kritik an dieser „inoffiziellen“ Verfassungsmäßigkeitsprüfung bestand insbesondere wegen ihrer fehlenden „Universalität, Zulänglichkeit und Sichtbarkeit“.<sup>56</sup> Zwar ist es begrüßenswert, dass das neue GeGe nun explizit eine Verfassungsmäßigkeitsprüfung *ex ante* vorsieht, dennoch bleibt das konkrete Prüfungsverfahren sowie seine (verbindlichen) Folgen unregelt. Der Verfassungs- und Rechtsausschuss könnte sich verpflichtet und zugleich ermutigt und ermächtigt fühlen, vielfältigere verfassungsrechtliche Fragen anzusprechen, die durch die Gesetzesentwürfe aufgeworfen werden, und sich in dem Bericht ausführlich und umfassend mit verfassungsrechtlichen Aspekten des Ge-

cn> (<<https://perma.cc/A4JZ-MBV4>>), englische Übersetzung abrufbar unter: <<http://www.china.org.cn>> (<<https://perma.cc/TJT4-YJ8Z>>).

<sup>45</sup> *Xi Jinping*, Secure a Decisive Victory in Building a Moderately Prosperous Society in All Respects and Strive for the Great Success of Socialism with Chinese Characteristics for a New Era, 19. Parteitag der KPCh, 18.10.2017, abrufbar unter: <<http://www.xinhuanet.com>> (<<https://perma.cc/6CYM-BXX5>>).

<sup>46</sup> Siehe § 44 der Änderungen der Verfassung der VR China (2018) (中华人民共和国宪法修正案 (2018)) vom 3.11.2018, chinesischer Text abrufbar unter: <[www.pkulaw.com](http://www.pkulaw.com)> [北大法宝]/<[lawinfochina.com](http://lawinfochina.com)> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.311281.

<sup>47</sup> Caixin [财新], Das Rechtsarbeitskomitee des Ständigen Ausschusses des NVK richtet eine Abteilung für Verfassungsrecht ein, um die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit zu fördern [全国人大常委会法工委设立宪法室 推进合宪性审查] vom 6.12.2018, abrufbar unter: <<https://china.caixin.com>> (<<https://perma.cc/WNX9-5F6R>>).

<sup>48</sup> Offizielle Seite des NVK [中国人大网], 4.12. Nationaler Tag der Verfassung [12.4. 国家宪法日], <<http://www.npc.gov.cn>> (<<https://perma.cc/ZC5A-Y9QP>>).

<sup>49</sup> ZHU Guobin, Constitutional Review “with Chinese Characteristics” – Law, Institutions and Recent Developments, in: Ngoc Son Bui/ Stuart Hargreaves/Ryan Mitchell (Hrsg.), Routledge Handbook of Constitutional Law in Greater China, Abingdon/New York 2023, S. 113.

<sup>50</sup> Katrin Blasek, Rule of Law in China – A Comparative Approach, Heidelberg 2015, S. 25.

<sup>51</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 199.

<sup>52</sup> § 23 GeGe regelt die Beratung im Verfassungs- und Rechtsausschuss beim Gesetzgebungsverfahren des NVK (§§ 17 ff. GeGe) und § 36 GeGe regelt die Beratung im Verfassungs- und Rechtsausschuss beim Gesetzgebungsverfahren des Ständigen Ausschusses des NVK (§§ 29 ff. GeGe).

<sup>53</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 199.

<sup>54</sup> Ebd.

<sup>55</sup> Allgemein zur Praxis der legislativen Verfassungsmäßigkeitsprüfung siehe XING Wenbing (邢斌文), Zur verfassungsrechtlichen Kontrolle bei den Beratungen von Gesetzesentwürfen (论法律草案审议过程中的合宪性控制), Tsinghua University Law Journal (清华法学) 2017, Nr. 1, S. 167 (174–183); LIN Yan/Tom Ginsburg, Constitutional Interpretation in Lawmaking: China’s Invisible Constitutional Enforcement Mechanism, The American Journal of Comparative Law 2015, Vol. 63, Issue 2, S. 467–492.

<sup>56</sup> ZHANG Xiang (张翔), Verfassungsrecht im „Zeitalter der Verfassungsmäßigkeitsprüfung“ – Grundlagen und Ausblick (“合宪性审查时代”的宪法学: 基础与前瞻), Global Law Review (环球法律评论) 2019, No. 2, S. 5 (14).

setzesentwurfs auseinanderzusetzen.<sup>57</sup> Denn gemäß § 62 Abs. 2 GeGe werden neben dem Gesetzestext auch Gesetzgebungsmaterialien wie etwa die Erläuterung des Gesetzesentwurfs und der Bericht über die Ergebnisse der Beratungen veröffentlicht, sodass die Öffentlichkeit auch von den verfassungsrechtlichen Beratungen eines Gesetzesentwurfs Kenntnis erlangen kann. Allerdings muss die Praxis erst zeitigen, wie effektiv und verbindlich diese neu eingefügte Verfassungsmäßigkeitsprüfung ist und ob nun tatsächlich verfassungsrechtliche Belange konkret angesprochen und angegangen werden oder ob es nicht letztlich bei einem „Gutachten“ oder einer „Empfehlung“ des Verfassungs- und Rechtsausschusses bleibt.

### 3. Normenkontrolle *ex post*

§§ 109 ff. GeGe regeln die Normenkontrolle *ex post* mit chinesischen Charakteristiken, nämlich das Verfahren der Aktenmeldung und Überprüfung [备案审查]. In dem Verfahren müssen bestimmte untergesetzliche Rechtsnormen wie etwa Verwaltungsrechtsnormen [行政法规] oder territoriale Rechtsnormen [地方性法规] dem jeweils zuständigen Organ zur Akte gemeldet werden (§ 109 GeGe). Zudem müssen das Oberste Volksgericht sowie die Oberste Volksstaatsanwaltschaft ihre justiziellen Interpretationen dem Ständigen Ausschuss zur Akte melden (§§ 109, 119 Abs. 2 GeGe). Der Ständige Ausschuss bzw. dessen Rechtsarbeitsausschuss prüft die Vorschriften und justiziellen Interpretationen u. a. auf ihre Verfassungs- und Gesetzmäßigkeit.<sup>58</sup>

Neu eingefügt wurde in § 110 Abs. 1 GeGe, dass neben Staatsorganen wie dem Staatsrat, der Zentralen Militärkommission, dem Obersten Volksgericht, der Obersten Volksstaatsanwaltschaft oder einem Ständigen Ausschuss eines PAS-Volkskongresses nun auch die staatliche Kontrollkommission schriftlich verlangen kann, dass der Ständige Ausschuss des NVK eine Normenkontrolle durchführt. Vor der letzten Revision des GeGe mussten die vorgenannten Staatsorgane der Ansicht sein, dass die angegriffene Norm der Verfassung oder einem Gesetz widerspricht (vgl. § 99 Abs. 1 GeGe a. F.). Nun genügt es für einen Antrag, wenn lediglich Fragen der Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit bestehen. Doch was ist der genaue Unterschied zwischen der Voraussetzung „Widerspruch zur Verfassung oder zum Gesetz“ und „Fragen der Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit“? Unter „Widerspruch zur Verfassung oder zum Gesetz“ sei zu verstehen, dass ein eindeutiger Verstoß gegen die Bestimmungen, die Grundsätze oder den „Geist“ der Verfassung oder des Gesetzes besteht. Ein solcher Verstoß sei einfach zu er-

kennen und dürfte in der Praxis kaum vorkommen. Die Formulierung „Fragen der Verfassungs- und oder Gesetzmäßigkeit“ bedeute hingegen, dass es fraglich sei, ob eine Norm mit der Verfassung oder mit dem Gesetz in Einklang steht, und dass es erforderlich sei, dass der Verfassungs- und Rechtsausschuss des NVK gemeinsam mit den zuständigen Fachausschüssen des NVK und den Arbeitsorganen des Ständigen Ausschusses eine Überprüfung durchführen müsste, um eine Stellungnahme abgeben und eine Entscheidung treffen zu können.<sup>59</sup> Damit seien die Anforderungen an die Überprüfung der Verfassungsmäßigkeit im Rahmen der Normenkontrolle *ex post* geklärt worden.<sup>60</sup> Dennoch scheint eine eindeutige Trennung zwischen den beiden Voraussetzungen in der Praxis schwierig. Gegebenenfalls wird mit der neuen Voraussetzung beabsichtigt, die Hürden für einen Antrag auf Überprüfung zu verringern. Ein Antrag kann nicht nur bei offensichtlicher Verfassungs- und Gesetzeswidrigkeit einer Norm gestellt werden, sondern bereits dann, wenn Zweifel hieran bestehen. Es bleibt jedoch bei der relativ hohen (Doppel-)Hürde für beispielsweise gesellschaftliche Körperschaften oder Bürger in § 110 Abs. 2 GeGe. Nach der vorgenannten Interpretation können sie eine Überprüfung nur vorschlagen, wenn sie der Ansicht sind, dass tatsächlich ein Verstoß gegen die Verfassung oder ein Gesetz vorliegt.

Gemäß § 111 Abs. 1 GeGe können die Fachausschüsse des NVK sowie die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses eine sog. „spezielle Prüfung“ den Erfordernissen entsprechend durchführen. Das GeGe regelt allerdings nicht, bei welchen konkreten Umständen eine solche spezielle Prüfung stattfinden muss. Es kann jedoch auf die Vorschriften der „Arbeitsmaßnahmen zur Aktenmeldung und Überprüfung von Verordnungen und justiziellen Interpretationen“ (Arbeitsmaßnahmen)<sup>61</sup> zurückgegriffen werden, die in §§ 18, 25 Abs. 1 vorsehen, dass die Rechtsarbeitskommission eine spezielle Überprüfung durchführen muss, wenn etwa Verordnungen oder justizielle Interpretationen bedeutende Reformen oder politische Anpassungen betreffen oder wenn maßgebliche Gesetzesänderungen vorgenommen werden, die wichtige Interessen der Öffentlichkeit berühren. Neu ist auch, dass gemäß § 111 Abs. 2 GeGe das für die Aktenmeldung und Überprüfung zuständige Arbeitsorgan des Staatsrates eine *ex officio*-Normenkontrolle oder eine spezielle Prüfung vornehmen kann. Doch was ist hierbei der Prüfungsmaßstab? Was geschieht mit dem Prüfungsergebnis des Arbeitsorgans des Staatsrates? Sind die Vorschriften des GeGe sowie der Arbeitsmaßnahmen bzgl. der Aktenmeldung und Überprüfung durch die Fachausschüsse des NVK und die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses analog auf die Überprüfung durch das

<sup>57</sup> NPC Observer, Constitutional Review in Lawmaking and Emergency Legislation: A First Look at Draft Amendments to China's Legislative Law, 16.3.2023, abrufbar unter: <<https://npcobserver.com>> (<<https://perma.cc/Q6WT-4M5N>>).

<sup>58</sup> Ausführlich zum Verfahren der Aktenmeldung und Überprüfung siehe SUN Yi, Constitutional Review without Constitutionalism? The Prospects and Limitations of a Constitutional Review Mechanism in China, in: ZChinR 2022, Nr. 1, S. 14. ff.; ZHU Guobin (Fn. 49), S. 120 ff.

<sup>59</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 199.

<sup>60</sup> WANG Chen (Fn. 5), S. 239.

<sup>61</sup> 《法规、司法解释备案审查工作办法》, verabschiedet auf dem 44. Treffen des Vorsitzendenrates des Ständigen Ausschusses des 13. NVK am 16.12.2019, chinesischer Text abrufbar unter: <[www.pkulaw.com](http://www.pkulaw.com)> [北大法宝]/<[lawinfochina.com](http://lawinfochina.com)> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.345251.

zuständige Arbeitsorgan des Staatsrates anwendbar? Es scheint auf den ersten Blick systemwidrig, dass Letzterem eine Prüfungskompetenz übertragen wird. Denklogisch müsste das Arbeitsorgan des Staatsrates prüfen, ob die in § 111 Abs. 2 GeGe aufgezählten Normen verfassungs- oder gesetzeswidrig sind. Dafür ist zuvörderst erforderlich, dass der Staatsrat bzw. sein Arbeitsorgan überhaupt die Kompetenz innehat, die Verfassung oder Gesetze auszulegen. Doch nur der NVK und sein Ständiger Ausschuss können die Verfassung und Gesetze ändern und auslegen (vgl. Art. 62 Nr. 1, 2 und Art. 67 Nr. 1, 2 Verfassung). Denkbar scheint, die Prüfungskompetenz des Staatsrates aus Art. 89 Nr. 18 Verfassung abzuleiten, der bestimmt, dass der Staatsrat andere Funktionen und Befugnisse ausüben kann, die der NVK oder sein Ständiger Ausschuss – in diesem Fall mit § 111 Abs. 2 GeGe – ihm überträgt. Eine andere Lesart des § 111 Abs. 2 GeGe könnte auch sein, dass als Prüfungsmaßstab hierbei die Verwaltungsrechtsnormen [行政法规] des Staatsrates heranzuziehen sind, die dieser gemäß § 72 Abs. 1 GeGe erlassen darf und die gemäß § 99 Abs. 2 GeGe den territorialen Rechtsnormen [地方性法规] und Regeln [规章] vorgehen. Für diese Auslegung des § 111 Abs. 2 GeGe würde auch sprechen, dass so dem potenziellen praktischen Problem begegnet werden könnte, wenn ein Fachausschuss des NVK oder ein Arbeitsorgan des Ständigen Ausschusses parallel mit dem Arbeitsorgan des Staatsrates eine Prüfung zum selben Gegenstand führen, aber zu unterschiedlichen Prüfungsergebnissen kommen.

Gemäß § 110 Abs. 1 GeGe führen nun die betreffenden Fachausschüsse des NVK und die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses die Prüfung durch und legen anschließend eine Ansicht vor. Allerdings ist nicht geregelt, was geschieht, wenn es zu Meinungsverschiedenheiten zwischen einem Fachausschuss und den Arbeitsorganen kommt. Wer hat das letzte Wort?

Die Fachausschüsse des NVK oder die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses können gemäß § 112 Abs. 1 GeGe nun nicht nur, wenn sie bei der Prüfung einer untergesetzlichen Rechtsnorm zu der Bewertung gelangen, dass die Norm im Widerspruch zur Verfassung und zu Gesetzen steht, dem festlegenden Organ schriftlich ihr Prüfungsergebnis vorlegen. Das ist auch möglich, wenn sie lediglich der Ansicht sind, dass Fragen der Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit bestehen. Parallel hierzu wurde auch § 112 Abs. 3 GeGe ergänzt. Allerdings scheint hierbei eine Abgrenzung von „Fragen der Verfassungsgemäßheit oder Gesetzesgemäßheit“ zu einem „Widerspruch zur Verfassung oder zu Gesetzen“ wenig praktikabel.

Darüber hinaus verlangt § 115 GeGe, dass die für die Aktenmeldung und Überprüfung zuständigen Organe Mechanismen zur Verbindung und Verknüpfung der Aktenmeldung und der Prüfung einrichten und vervollständigen müssen. Außerdem müssen sie Überprüfungsforderungen oder -empfehlungen, für die eigentlich andere Organe zuständig sind, unverzüglich

an das zuständige Prüfungsorgan weiterleiten. §§ 7, 24 und 53 der Arbeitsmaßnahmen sehen bereits den Mechanismus zur Verbindung und Verknüpfung der Aktenmeldung vor. Auf diese Weise kann die Arbeit der Aktenmeldung und Überprüfung zwischen den verschiedenen dafür zuständigen Organen besser koordiniert werden. Zudem wird durch die Weiterleitung eines Überprüfungsantrags an das zuständige Organ gesichert, dass die Anträge eines nicht rechtskundigen Antragstellers dennoch bearbeitet werden.

Neu ist auch, dass gemäß § 118 GeGe die staatliche Kontrollkommission auf Grundlage von Verfassung, Gesetz oder betreffender Beschlüsse des Ständigen Ausschusses des NVK Kontrollrechtsnormen festlegt, die sie dem Ständigen Ausschuss des NVK zu den Akten meldet. Mit dieser Vorschrift werden die Bestimmungen des „Beschlusses des Ständigen Ausschusses des NVK über die Festlegung von Kontrollrechtsnormen durch die staatliche Kontrollkommission“<sup>62</sup> gesetzlich festgeschrieben.

#### 4. Verhältnis zwischen Verfassungsmäßigkeitsprüfung und Normenkontrolle

Die neu eingefügten Vorschriften im GeGe zur legislativen Verfassungsmäßigkeitsprüfung *ex ante* verankern eine bisher bereits bestehende Praxis: Es ist systemwidrig, dass ein Fachausschuss des NVK oder ein Arbeitsorgan des Ständigen Ausschusses Gesetze, die vom gesamten NVK und seinem Ständigen Ausschuss verabschiedet wurden, auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüft.<sup>63</sup> Nur der NVK als höchstes Staatsorgan (Art. 57 Satz 1 Verfassung) und sein Ständiger Ausschuss als ständiges Gremium (Art. 57 Satz 2 Verfassung) haben die Kompetenz, ihre eigenen erlassenen Gesetze (nochmals) auf ihre Verfassungsmäßigkeit zu prüfen und ggf. zu ändern oder aufzuheben.<sup>64</sup> Dass der NVK und sein Ständiger Ausschuss die Gesetzesentwürfe auf ihre Verfassungsmäßigkeit auch vor der Revision des GeGe schon im Gesetzgebungsverfahren überprüft haben, wurde bereits dargestellt. Auch wenn nach den neuen Bestimmungen des GeGe immer noch der Verfassungs- und Rechtsausschuss *de facto* die Aufgabe der Verfassungsmäßigkeitsprüfung übernimmt, ist es der NVK oder sein Ständiger Ausschuss, der entscheidet, ob ein Gesetz letztlich verabschiedet wird oder nicht.

Nichtsdestotrotz ist es zweifelhaft, ob durch die legislative Verfassungsmäßigkeitsprüfung *ex ante* und

<sup>62</sup> 《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》, verabschiedet vom Ständigen Ausschuss des 13. NVK auf der 14. Sitzung am 26.10.2019, chinesischer Text abrufbar unter: <[www.pkulaw.com](http://www.pkulaw.com)> [北大法宝]/<[lawinfochina.com](http://lawinfochina.com)> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.336909.

<sup>63</sup> Es wird kritisiert, dass der Rechtsarbeitsausschuss die Verfassungsmäßigkeit der Rechtsnormen unterhalb des Rangs von Gesetzen überprüft, weil dieser lediglich ein Organ des Ständigen Ausschusses ist, vgl. ZHANG Haoran/HU Taiqe, Recording & Review: A Reintroduction, NPC Observer, 30.9.2021, abrufbar unter: <<https://npcobserver.com>> (<<https://perma.cc/7BYN-ZHLD>>).

<sup>64</sup> § 108 GeGe regelt die Änderungs- und Aufhebungskompetenz der Staatsorgane.



die Normenkontrolle *ex post* gewährleistet wird, dass die Verfassung gewahrt wird. Es besteht weiterhin keine Möglichkeit für Einzelne, eine Verfassungsmäßigkeitsprüfung von Gesetzen vorzuschlagen oder zu beantragen.<sup>65</sup> Es ist zu hoffen, dass der NVK und sein Ständiger Ausschuss aus eigener Initiative heraus ihre bereits verabschiedeten Gesetze nochmals auf ihre Verfassungsmäßigkeit überprüfen und sich einer Art Selbstkontrolle unterziehen.

Am Verfahren der Aktenmeldung und Überprüfung werden Defizite wie fehlende Mittel, ineffiziente Überprüfungen, fehlende Motivation oder unverbindliche Entscheidungen kritisiert.<sup>66</sup> Es sei zu befürchten, dass diese Probleme sich auch bei der legislativen Verfassungsmäßigkeitsprüfung stellen werden.<sup>67</sup> Es wird abzuwarten sein, inwieweit diese Kritik berechtigt ist.

## IV. Gesetzgebungskompetenz, -verfahren und -technik

### 1. Gesetzgebungskompetenz

#### a) Nationale Gesetzgebungskompetenz

Die Regelungen des GeGe zu den Gesetzgebungskompetenzen haben nur geringfügige Ergänzungen und Änderungen erfahren, die im Folgenden dargestellt werden.<sup>68</sup> Gemäß § 10 Abs. 4 GeGe kann der NVK seinen Ständigen Ausschuss ermächtigen, relevante Gesetze festzulegen. Damit wird die bisher gängige Gesetzgebungspraxis rechtlich festgehalten. Auch wenn Art. 58 Verfassung statuiert, dass der NVK und sein Ständiger Ausschuss die gesetzgebende Gewalt des Staates ausüben, verdeutlicht der neu eingefügte Abs. 4 des § 10 GeGe, dass letztlich die originäre Gesetzgebungsgewalt beim NVK als dem höchsten Organ des Staates liegt (vgl. Art. 57 Verfassung). Zudem enthält der § 10 Abs. 1 GeGe nun den Zusatz, dass der NVK und sein Ständiger Ausschuss ihre staatliche Gesetz-

gebungsgewalt auf Grundlage der Bestimmungen der Verfassung<sup>69</sup> ausüben. So wird nochmals die Bedeutung der Verfassung und dass die Regelungen des GeGe aus der Verfassung abgeleitet werden, hervorgehoben. Zudem spiegelt die Ergänzung den Grundsatz der Gesetzgebung nach der Verfassung [以宪法立法]<sup>70</sup> wider.<sup>71</sup>

Gemäß § 11 Nr. 2 GeGe müssen Gesetze die Bildung, Organisation und Befugnisse der Kontrollkommissionen regeln. Die Funktionen, Aufgaben oder das Verfahren der Kontrollkommissionen finden zwar bereits ihre gesetzliche Grundlage im Kontrollgesetz der VR China<sup>72</sup>, aber mit der Einfügung der Nr. 2 in § 11 GeGe soll nochmals das Prinzip des „Regierens auf Grundlage von Recht“ hervorgehoben werden. An der Errichtung der staatlichen Kontrollkommission wird bereits kritisiert, dass diese mit dem mächtigen Antikorruptionsorgan der KPCh – der Zentralen Kommission für Disziplinarinspektion – zusammengelegt und ihre Funktionen in dieses integriert werden sollen.<sup>73</sup> Dass die staatliche Kontrollkommission nun gemäß §§ 17 Abs. 2, 29 Abs. 2 GeGe über eine Gesetzesinitiative verfügt, stellt eine weitere Verrechtlichung der Verflechtung zwischen Partei und Staat dar. Zudem kodifiziert § 118 GeGe lediglich die bereits bestehenden Regelungen des „Beschlusses des Ständigen Ausschusses des NVK über die Festlegung von Kontrollvorschriften durch die Nationale Kontrollkommission“.<sup>74</sup>

Gemäß § 11 Nr. 10 GeGe unterfallen nur noch „grundlegende Regelungen des Schiedsverfahrens“ dem Gesetzesvorbehalt. Hintergrund dieser Änderung ist, dass China in den letzten Jahren in einigen Regionen die Einrichtung von Pilotzentren für internationale Handelsschiedsgerichtsbarkeit unterstützt, um die Öffnung nach außen zu stärken. Beispielsweise erprobten Shenzhen und Zhuhai hierzu die Errichtung eines Internationalen Schiedsgerichtshofs, verabschie-

<sup>65</sup> Es besteht die Möglichkeit, die Gesetzmäßigkeit eines normativen Dokuments einer Abteilung des Staatsrates, einer lokalen Regierung oder ihrer Abteilungen im Rahmen einer Verwaltungsklage zu beantragen, siehe § 53 Abs. 1 des Verwaltungsprozessgesetzes der VR China (《中华人民共和国行政诉讼法》 vom 4.4.1989, zuletzt geändert am 27.6.2017, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI1.297380.

<sup>66</sup> LIN Laifan (林来梵), Überlegungen zur verfassungspolitischen Theorie der Verfassungsmäßigkeitsprüfung (合宪性审查的宪法政策论思考), Science of Law (Journal of Northwest University of Political Science and Law) (法律科学 (西北政法大学学报)) 2018, Nr. 2, S. 37 (41). Der Rechtsarbeitsausschuss des Ständigen Ausschusses des NVK hat jedoch im November 2021 eine Expertenkommission für das Verfahren der Aktenmeldung und Überprüfung ins Leben gerufen, siehe XIA Hongzhen (夏红真)/YU Hao (于浩), Experten Ausschuss für die Aktenmeldung und Überprüfung des Rechtsarbeitsausschusses des Ständigen Ausschusses des NVK – Die erste Sitzung fand im Konferenzzentrum des NVK statt (全国人大常委会法制工作委员会备案审查专家委员会第一次会议在全国人大会议中心召开), Offizielle Seite des NVK [中国人大网] vom 23.11.2021, <http://www.npc.gov.cn> (<https://perma.cc/2X6W-PNTZ>).

<sup>67</sup> SUN Yi (Fn. 58), S. 16.

<sup>68</sup> Allgemein zu den Gesetzgebungskompetenzen siehe ZHANG Xiaodan, Stufenordnung und Verfahren der Setzung von Rechtsnormen in der VR China – Eine historische und normative Studie, Berlin 2017, S. 98 ff.

<sup>69</sup> Vgl. Art. 58, 62 Nr. 1, 2, 3 und Art. 67 Nr. 2, 3 Verfassung.

<sup>70</sup> WANG Chen (Fn. 5), S. 239.

<sup>71</sup> Außerdem scheint es ein Ansatz zum Verfassungsvorbehalt zu sein, der – wie auch der Gesetzesvorbehalt – in der chinesischen Rechtswissenschaft bisher noch nicht etabliert ist, aber immer mehr chinesische Rechtswissenschaftler beschäftigen sich mit diesen Rechtsprinzipien, insb. mit dem Vergleich mit der deutschen Rechtswissenschaft, vgl. dazu etwa MO Jihong (莫纪宏), Merkmale des Grundsatzes des Verfassungsvorbehalts und seine normative Funktion im Lichte des neuen Gesetzgebungsgesetzes (新立法法视角下宪法保留原则的特征及其规范功能), Tribune of Political Science and Law (政法论坛) 2023, No. 5, S. 63 ff.; ZHANG Fengzhen (张峰振), Zum Verfassungsvorbehalt (论宪法保留), Tribune of Political Science and Law (政法论坛) 2018, Nr. 4, S. 35 ff.; MO Jihong (莫纪宏), Zur Anwendung des Grundsatzes des Verfassungsvorbehalts bei der Verfassungsmäßigkeitsprüfung (论宪法保留原则在合宪性审查中的应用), Law and Modernization (法治现代化研究) 2018, Nr. 5, S. 13 ff.

<sup>72</sup> 《中华人民共和国监察法》 vom 20.3.2018, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI1.311767.

<sup>73</sup> Jamie P. Horsley, What's So Controversial About China's New Anti-Corruption Body? – Digging into the National Supervision Commission, The Diplomat, 30.5.2018, abrufbar unter: <https://perma.cc/5M6N-CML4>.

<sup>74</sup> 《全国人民代表大会常务委员会关于国家监察委员会制定监察法规的决定》 vom 26.10.2019, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI1.336909.

deten Internationale Schiedsgerichtsordnungen und etablierten weitere Freihandelszonen. Um den lokalen Behörden mehr Flexibilität und Handlungsspielraum zu verschaffen, muss daher nur noch das grundlegende System des Schiedsverfahrens durch Gesetze bestimmt werden.<sup>75</sup>

## b) Lokale Gesetzgebungskompetenz

Neben dem NVK und seinem Ständigen Ausschuss sind auch die Volkskongresse der Provinzen, der Autonomen Gebiete und der Zentralregierung direkt unterstellten Städte (im Folgenden: PAS) wichtige Normgeber. Diese können gemäß § 80 GeGe entsprechend den konkreten Umständen und den praktischen Bedürfnissen ihres Verwaltungsbezirks territoriale Rechtsnormen [地方性法规] festlegen. Zudem haben gemäß § 81 GeGe auch die Volkskongresse der in Bezirke aufgeteilten Städte und deren Ständigen Ausschüsse unter bestimmten Voraussetzungen die Kompetenz, territoriale Rechtsnormen zu erlassen.

Ein Ziel der Revision sei die Klarstellung von Zuständigkeiten der Gesetzgeber und die Verbesserung des Gesetzgebungsverfahrens von lokalen Rechtsvorschriften. Ein wichtiges Element der Revision des GeGe aus 2015 sei die Übertragung von Gesetzgebungskompetenzen auf alle in Bezirke aufgeteilten Städte, deren Volkskongresse und Ständige Ausschüsse gemäß § 81 GeGe.<sup>76</sup> Diese können den konkreten Umständen und praktischen Bedürfnissen entsprechend territoriale Rechtsnormen in Bereichen wie Bau und Verwaltung in Städten und Gemeinden, Umweltschutz oder Schutz von historischen Kulturgütern erlassen. Hier nach hätten viele Bezirke beim Rechtsarbeitsausschuss angefragt, ob ihre Gesetzgebungskompetenzen in bestimmten Angelegenheiten erweitert werden könnten. Der Rechtsarbeitsausschuss unterstützte dieses Anliegen. Daher wurde in der Praxis die Zuständigkeit der Städte bei „Bau und Verwaltung in Städten und Gemeinden“ weit ausgelegt. Im Zuge der jüngsten Revision des GeGe haben einige Bezirke vorgeschlagen, die Gesetzgebungskompetenz der in Bezirke aufgeteilten Städte angemessen zu erweitern, um ihrem in der Praxis stetig wachsenden Bedarf an Rechtsetzung gerecht zu werden. Unter Berücksichtigung der besonderen Verhältnisse in den Städten und der Erfordernisse lokaler Innovation bei der Verwaltung an der Basis können die Städte gemäß § 81 GeGe nunmehr in diesem Bereich territoriale Rechtsnormen erlassen. Daneben wurde in Übereinstimmung mit den einschlägigen Formulierungen der Verfassungsänderungen von 2018<sup>77</sup> „Umweltschutz“ in „ökologisches und zivilisatorisches Bauen“ geändert.<sup>78</sup>

Neu ist auch die Möglichkeit der verwaltungsbezirkübergreifenden Rechtsetzung nach § 83 GeGe. Peking, Tianjin und Hebei (京津冀) hätten bereits in

den letzten Jahren relativ ausgereifte Mechanismen für den innovativen Ansatz der regional koordinierten Gesetzgebungsarbeit entwickelt.<sup>79</sup> Schon das zuletzt 2022 geänderte Organisationsgesetz der lokalen Volkskongresse auf allen Ebenen und der lokalen Regierungen auf allen Ebenen<sup>80</sup> ermöglicht eine solche abgestimmte gesetzgeberische Zusammenarbeit. Es sei bereits vielerorts angeregt worden, anlässlich der jüngsten Revision des GeGe die gesammelten Erfahrungen und Praktiken zur überregionalen Gesetzgebungszusammenarbeit zusammenzufassen und gesetzlich vorzusehen.<sup>81</sup>

## c) Sonstige Rechtsetzungskompetenz

Bis zur Revision des GeGe aus 2023 führte § 91 Abs. 1 GeGe a.F. auf, dass alle Ministerien, Ausschüsse des Staatsrates, die Chinesische Volksbank, der Rechnungshof und alle direkt dem Staatsrat unterstellten Organe, die Verwaltungsaufgaben haben, in ihrem Zuständigkeitsbereich Regeln festlegen können. In der Praxis existieren jedoch neben den genannten Institutionen weitere Organe, die ebenfalls direkt dem Staatsrat unterstehen und auch Verwaltungsaufgaben wahrnehmen, wie etwa die chinesische Wertpapieraufsichtsbehörde [中国证券监督管理委员会]. Außerdem konnten eine Reihe von Einrichtungen des Zentralkomitees der KPCh wie z. B. die Nationale Verwaltung für den Schutz von Staatsgeheimnissen [国家保密局] auf Grundlage des Gesetzes über den Schutz von Staatsgeheimnissen<sup>82</sup> sogenannte Regeln erlassen.<sup>83</sup> Diese kleine Einfügung ermöglicht zum einen dem NVK und seinem Ständigen Ausschuss, weitere (Staats-)Organe zu schaffen, die auf gesetzlicher Grundlage Regeln erlassen können. Zum anderen werden diese regelsetzenden Organe dem Verfahren des GeGe unterworfen.<sup>84</sup>

## 2. Gesetzgebungsverfahren

Auch mit Blick auf das Gesetzgebungsverfahren hat die Revision einige Änderungen mit sich gebracht. Diese betreffen zunächst § 20 GeGe, der vorsieht, dass während des Gesetzgebungsverfahrens der Ständige Ausschuss zur passenden Zeit Studien und Diskussionen organisieren sowie Ansichten der Abgeordneten

<sup>79</sup> Ebd.

<sup>80</sup> Gemäß §§ 10, 49, 80 Organisationsgesetz der lokalen Volkskongresse auf allen Ebenen und der lokalen Regierungen auf allen Ebenen (中华人民共和国地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法) vom 1.7.1979, zuletzt geändert am 11.3.2022, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.5114872.

<sup>81</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 201.

<sup>82</sup> 《中华人民共和国保守国家秘密法》 vom 5.9.1988, zuletzt geändert am 29.4.2010, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.129605.

<sup>83</sup> Solche Einrichtungen des Zentralkomitees der KPCh haben wie viele weitere Einrichtungen unterhalb des Staatsrates „doppelte institutionelle Identitäten“.

<sup>84</sup> WEI Changhao/HU Taige, NPC 2023: Amendments to China's "Statutory Constitution" of Lawmaking, NPC Observer, 16.3.2023, abrufbar unter: <https://npcobserver.com> (<https://perma.cc/KKW5-YJUJ>).

<sup>75</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 197.

<sup>76</sup> WANG Chen (Fn. 5), S. 240.

<sup>77</sup> Vgl. Präambel und Art. 89 Nr. 6 Verfassung.

<sup>78</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 201.

einholen kann. Auf diese Weise können sich die Abgeordneten bereits vorab auf die Gesetzesberatungen vorbereiten. Mit § 20 GeGe wurde jedoch lediglich eine bereits bestehende Regelung (§ 6 Abs. 2 der Geschäftsordnung des NVK<sup>85</sup>) in das GeGe übernommen.<sup>86</sup>

Das GeGe sieht in seinem § 32 (i. V.m. § 19 Abs. 1 GeGe) grds. drei Beratungen des Gesetzesentwurfs vor, bevor dieser auf Sitzungen des Ständigen Ausschusses zur Abstimmung freigegeben bzw. zur Beratung in den NVK eingebracht wird. Nun ist dies gemäß § 33 GeGe bereits nach einer Lesung möglich, falls dringende Umstände betroffen sind. Doch in welchen Situationen solche „dringenden Umstände“ vorliegen könnten, wird nicht (auch nicht beispielhaft) gesetzlich bestimmt.

Zudem kann die Konferenz der Ausschussvorsitzenden gemäß § 45 a. E. GeGe beschließen, die Gesetzesberatungen zu beenden oder zu verlängern, wenn etwa ein Gesetzesentwurf zwar in die Beratung auf den Sitzungen des Ständigen Ausschusses aufgenommen, aber zwei Jahre beiseitegelegt wurde, z. B. aufgrund von Meinungsverschiedenheiten. Auch wenn diese Beendigungs- und Verlängerungskompetenz der Beratungen lediglich die Kehrseite der Kompetenz der Konferenz der Ausschussvorsitzenden darstellt, über die Aufnahme von Gesetzesentwürfen in die Tagesordnung des Ständigen Ausschusses zu entscheiden (§ 29 Abs. 2 GeGe), bleibt es fragwürdig, ob es einem so kleinen Personenkreis überlassen werden sollte, zu beschließen, ob über einen Gesetzesentwurf beraten werden sollte oder nicht. Schließlich ist die eigentliche Aufgabe der Konferenz der Ausschussvorsitzenden die „alltägliche Arbeit“ des Ständigen Ausschusses.<sup>87</sup>

§ 62 Abs. 2 GeGe sorgt für mehr Transparenz des Gesetzgebungsverfahrens. Hiernach müssen auch Gesetzgebungsmaterialien wie die Erläuterung zum Gesetzesentwurf und der Bericht über die Ergebnisse der Beratungen veröffentlicht werden. Parallel hierzu müssen gemäß § 89 Abs. 1 GeGe die Erläuterungen der Entwürfe zu den territorialen Rechtsnormen, Autonomie- und Einzelverordnungen sowie die Berichte über Beratungen veröffentlicht werden. Dass die Gesetzgebungsarbeit des NVK sowie des Ständigen Ausschusses mehr Aufmerksamkeit erfahren soll, kommt in § 71 GeGe zum Ausdruck, wonach mehr Öffentlichkeitsarbeit für die Gesetzgebung geleistet werden soll.

### 3. Bessere Gesetzgebung

#### a) Koordinierte Gesetzgebung

Die übergeordneten Grundsätze der Gesetzgebung sind im neu eingefügten § 55 GeGe verankert, der u. a. die wissenschaftliche Gesetzgebung, die demokratische Gesetzgebung und die Gesetzgebung auf Grundlage von Recht fordert. Durch Methoden wie Verabschiedung, Änderung und Aufhebung von Gesetzen und das Kompilieren von Gesetzesbüchern sollen Systematik, Ganzheitlichkeit, Zusammenwirken und Zeitgemäßheit der Gesetze gesichert werden. Insbesondere mit Blick auf das Kompilieren von Gesetzesbüchern werden künftig wohl weitere Bemühungen um Kodifizierungen ausgewählter Bereiche des chinesischen Rechts zu erwarten sein.<sup>88</sup> Um die gesetzgeberische Arbeit besser zu koordinieren, muss der Ständige Ausschuss gemäß § 56 Satz 1 GeGe neben dem jährlichen Gesetzgebungsprogramm auch spezielle Gesetzgebungsprogramme erarbeiten. Dabei sollen Gesetzgebungspläne in Schwerpunktbereichen, neu entstehenden Bereichen und Bereichen mit Außenwirkung festgelegt werden. Bereits der Plan zum Aufbau der Rechtsherrschaft<sup>89</sup> bestimmte diese drei Schwerpunktbereiche, um ein umfassendes System von Rechtsnormen zur Förderung der Entwicklung und zur Gewährleistung einer verantwortungsvollen Staatsführung durch gute Gesetze aufzubauen. Beispiele für Gesetze mit Außenwirkung sind das Gesetz über die Immunität ausländischer Staaten<sup>90</sup> oder das Gesetz über Außenbeziehungen<sup>91</sup>.

#### b) Bessere Gesetzgebungstechnik

Das GeGe 2015 schrieb zwar in § 61 vor, wie ein Gesetz im Einzelnen aufgebaut sein muss, enthielt aber keine Regelung zur Gesetzgebungstechnik. Die Gesetzgebung sei zwar in hohem Maße politisch und politikorientiert, aber auch ein technisches Unterfangen, bei dem bestimmte handwerkliche Regeln einzuhalten sind. Die Ausarbeitung technischer Normen und die Stärkung von Leitlinien für die Gesetzgebung trügen zu ihrer qualitativen Verbesserung bei.<sup>92</sup> So statuiert § 65 Abs. 4 GeGe, dass die Arbeitsorgane des Ständigen Ausschusses des NVK Normen der Gesetzgebungstechnik aufstellen [立法技术规范]. Bereits 2009 und 2011 hat der Rechtsarbeitsausschuss „Normen der Gesetzgebungstechnik“ Teil 1 und 2 ausgearbeitet und veröffentlicht, die bisher jedoch nur zur versuchs-

<sup>88</sup> WEI Changhao/HU Taige (Fn. 84).

<sup>89</sup> 《法治中国建设规划（2020—2025年）》（Fn. 11）.

<sup>90</sup> 《中华人民共和国外国国家豁免法》 vom 1.9.2023 (tritt am 1.1.2024 in Kraft), chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.5175403.

<sup>91</sup> 《中华人民共和国对外关系法》 vom 28.6.2023, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.5169809; deutsche Übersetzung von Knut Benjamin Piffler/He Mingjie, ZChinR 2023, Nr. 3–4, S. 173.

<sup>92</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 200.

<sup>85</sup> 《中华人民共和国全国人民代表大会会议事规则》 vom 4.4.1989, zuletzt geändert am 11.3.2021, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.353570.

<sup>86</sup> WANG Chen (Fn. 5), S. 240.

<sup>87</sup> Vgl. § 25 des Gesetzes über die Organisation des NVK (中华人民共和国全国人民代表大会组织法) vom 10.12.1982, zuletzt geändert am 11.3.2021, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.353571.

weisen Durchführung vorgesehen waren.<sup>93</sup> Da das GeGe ausdrücklich die Gesetzgebungstechnik hervorhebt, erscheint es aussichtsvoll, dass die Normen der Gesetzgebungstechnik an Verbindlichkeit für die Normgeber gewinnen.

#### 4. Einheit der Rechtsordnung

Eine große Herausforderung, die die chinesische Führung erkannt hat und adressiert, ist es, die innere Einheit der Rechtsnormen zu erreichen und ein widerspruchsfreies Rechtssystem aufzubauen.<sup>94</sup> Nach Art. 5 Abs. 2 Verfassung hat der Staat die Einheit und Würde des sozialistischen Rechtssystems zu wahren. Bislang beruht das chinesische Recht größtenteils nicht auf Kodifikationen.<sup>95</sup> Erstmals im Mai 2020 wurde das chinesische Zivilrecht kodifiziert und das chinesische Zivilgesetzbuch<sup>96</sup> verabschiedet. Es existieren jedoch weiterhin sehr viele Einzelgesetze, die zu unterschiedlichen Zeiten erlassen wurden und zudem vom Sekundärrecht ergänzt werden.<sup>97</sup> Daher kommt es oftmals vor, dass bei derselben Rechtsfrage viele Normen anwendbar sind, die unterschiedliche Rechtsfolgen vorsehen. In den Fällen ist oft unklar, welcher Norm Vorrang einzuräumen ist. Die Vorschriften des GeGe zu Gesetzgebungskompetenzen und zur Normenhierarchie sollen dazu beitragen, ein widerspruchsfreies Rechtssystem aufzubauen und dem Problem der Normenkollisionen zu begegnen.<sup>98</sup> Auf die „Einheit der Rechtsordnung“ zielt auch der neu eingefügte § 116 GeGe zur „Rechtsbereinigung“. Außerdem sollen normerlassende Organe Verwaltungsrechtsnormen, territoriale Rechtsnormen, Autonomie- und Einzelverordnungen, Regeln und andere normative Dokumente aufgrund der Erfordernisse der Reform und Entwicklung „bereinigen“. Das System zur Bereinigung von Rechtsvorschriften sei eine wichtige Maßnahme, um sicherzustellen, dass das Rechtssystem „wissenschaftlich, harmonisch und einheitlich“ ist, und eine unabdingbare Voraussetzung für die Anpassung der Gesetzgebung

an die Erfordernisse von Reform und Entwicklung.<sup>99</sup> Das Zentralkomitee der KPCh forderte bereits im „Beschluss zu mehreren wichtigen Fragen zur umfassenden Förderung des Regierens auf der Grundlage von Recht in China“, dass Gesetze und Verordnungen, die den Anforderungen der Reform nicht genügten, rechtzeitig geändert oder aufgehoben wurden. Auch im Plan über den Aufbau der Rechtsherrschaft (2020–2025) verlangte das Zentralkomitee der KPCh die Bereinigung von Rechtsvorschriften, um Unstimmigkeiten, Inkohärenzen und Unvereinbarkeiten zwischen Rechtsvorschriften zu beseitigen.<sup>100</sup> Bereits in der Vergangenheit haben der NVK und sein Ständiger Ausschuss umfassende Gesetzesbereinigungen vorgenommen und eine Reihe von veralteten Gesetzen oder Gesetze, die eindeutig nicht den Erfordernissen der wirtschaftlichen und sozialen Entwicklung entsprachen, aufgehoben oder geändert.<sup>101</sup> Auch der Staatsrat hat mit einem Beschluss von 2023 bestimmte Verwaltungsrechtsnormen aufgehoben oder geändert, um etwa das neu überarbeitete „Gesetz über Verwaltungsstrafen der VR China“<sup>102</sup> umzusetzen, eine strenge, standardisierte, faire und zivilisierte Rechtsdurchsetzung zu fördern und eine auf Rechtsstaatlichkeit basierende Geschäftsumwelt zu optimieren.<sup>103</sup> Auch wenn die Intention des § 116 GeGe begrüßenswert ist, wäre eine weitere Handhabung zum konkreten „Gesetzesbereinigungsverfahren“ für die in der Norm angesprochenen Organe und auch Regelungen zur Koordination zwischen der Rechtsbereinigung und dem Verfahren zur Aktenmeldung und Überprüfung wünschenswert gewesen.

#### 5. Sonstige Änderungen

Neben den bereits angeführten Änderungen zur Gesetzgebungskompetenz, zum Gesetzgebungsverfahren und zur Gesetzgebungstechnik hat die Revision des GeGe folgende Neuerungen mit sich gebracht: Zunächst kann die staatliche Kontrollkommission ergänzend zu ihrer Gesetzesinitiative auch beim Ständigen Ausschuss des NVK einen Antrag zur Auslegung von Gesetzen stellen (§ 49 Abs. 1 GeGe) – der Ständi-

<sup>93</sup> Schreiben des Rechtsordnungsarbeitsausschusses des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses zum Druck und zur Verteilung der „Norm der Gesetzgebungstechnik (versuchsweise durchgeführt) (Teil 1) [全国人民代表大会法制工作委员会关于印送《立法技术规范》(试行) (一)], deutsche Übersetzung von Knut Benjamin Piffler, in: ZChinR 2019, Nr. 2, S. 153 ff. und Schreiben des Rechtsordnungsarbeitsausschusses des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses zum Druck und zur Verteilung der „Norm der Gesetzgebungstechnik (versuchsweise durchgeführt) (Teil 2) [全国人民代表大会法制工作委员会关于印送《立法技术规范》(试行) (二)], deutsche Übersetzung von Knut Benjamin Piffler, in: ZChinR 2019, Nr. 2, S. 173 ff. Ausführlich zu den Schreiben Knut Benjamin Piffler, Das chinesische Handbuch der Rechtsförmlichkeit: Empfehlungen für den Gesetzgeber & Perle für die sinojuristische Forschung, in: ZChinR 2019, Nr. 2, S. 133 ff.

<sup>94</sup> ZHANG Xiaodan (Fn. 68), S. 179.

<sup>95</sup> Christina Eberl-Borges, Einführung in das chinesische Recht, Baden-Baden 2018, Rn. 197.

<sup>96</sup> 《中华人民共和国民法典》, deutsche Übersetzung von DING Yijie/Peter Lebkühler/Nils Klages/Knut Benjamin Piffler, in: ZChinR 2020, Nr. 3–4, S. 207 ff.

<sup>97</sup> Christina Eberl-Borges (Fn. 95), Rn. 197.

<sup>98</sup> BU Yuanshi, Normenkollisionen und Normenkontrolle in China, in: Recht der Internationalen Wirtschaft 2015, Heft 12, S. 781.

<sup>99</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 203.

<sup>100</sup> 《法治中国建设规划(2020—2025年)》(Fn. 11).

<sup>101</sup> „Resolution über die Annahme des Berichts der Rechtsarbeitskommission über die Lage und Stellungnahmen zur Bereinigung der vor Ende 1978 erlassenen Gesetze“ (《关于批准法制工作委员会关于对1978年底以前颁布的法律进行清理的情况和意见的报告的决定》), verabschiedet auf der 23. Sitzung des Ständigen Ausschusses des Sechsten NVK am 24.11.1987; „Beschluss des Ständigen Ausschusses des NVK über die Aufhebung einiger Gesetze“ (《全国人民代表大会常委会关于废止部分法律的决定》) verabschiedet auf der Neunten Sitzung des Ständigen Ausschusses des 11. NVK am 27.6.2009; „Beschluss des Ständigen Ausschusses des NVK zur Änderung einiger Gesetze“ (《全国人民代表大会常务委员会关于修改部分法律的决定》), verabschiedet auf der 10. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 11. NVK am 27.8.2009.

<sup>102</sup> 《中华人民共和国行政处罚法》 vom 17.3.1996, zuletzt geändert am 22.1.2021, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.351831.

<sup>103</sup> 《国务院关于修改和废止部分行政法规的决定》 vom 20.7.2023, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.2.5174281.

ge Ausschuss hat gemäß § 48 GeGe die Befugnis zur Auslegung von Gesetzen. Zudem können die in § 49 Abs. 1 GeGe aufgezählten Staatsorgane auch einschlägige „Gesetzesentwürfe“ vorlegen, in diesem Fall bedeutet „Gesetzesentwurf“ konkret „Gesetzesauslegungsentwurf“.<sup>104</sup> Das erscheint zunächst systemwidrig, weil nach der Verfassung und § 48 GeGe nur der Ständige Ausschuss die Befugnis zur Gesetzesauslegung hat. Selbst das Oberste Volksgericht und die Oberste Volksstaatsanwaltschaft können nur unter bestimmten Umständen einzelne konkrete Paragraphen auslegen (§ 119 Abs. 1 Satz 1 GeGe). Gemäß § 49 Abs. 1 GeGe können nun etwa der Staatsrat oder die Zentrale Militärkommission ihre eigene Auslegung von einem Gesetz vorschlagen, doch diese ist eher als Vorschlag aufzufassen, dem sich der Ständige Ausschuss letztlich anschließen kann oder nicht.

Auf den ersten Blick als unauffällige Einfügung erscheinend bestimmt § 68 GeGe, dass bei Beschlüssen [决定] zu Fragen betreffender Gesetze des NVK sowie seines Ständigen Ausschusses die Bestimmungen des GeGe anwendbar sind. Es ist jedoch nicht klar, welche konkreten Bestimmungen Anwendung finden, und es ist fraglich, ob mit der Einfügung diese quasi-legislativen Beschlüsse<sup>105</sup> beispielsweise auch unter die Verfassungsmäßigkeitsprüfung fallen.

## V. Kodifizierung experimenteller Gesetzgebungspraxis

Die Revision des GeGe 2023 hat auch zu einer Kodifizierung der experimentellen Gesetzgebungspraxis geführt. Im einleitenden § 9 wird bestimmt, dass die Gesetzgebung sich an die Bedürfnisse der Reform anpassen und die Reformen anleiten, fördern, regeln und gewährleisten soll (siehe oben unter II.4.).<sup>106</sup> Das GeGe setzt diese neue Bestimmung im Hinblick auf die Beziehung zwischen Reform und Gesetzgebung auch mit einer konkreten verfahrenstechnischen Änderung um.

Seit 2012 autorisiert der Ständige Ausschuss des NVK befristet Pilotprojekte, für die Ausnahmen einer Anwendung des geltenden Rechts gemacht werden. Die Revision von 2015 schuf hierfür in § 13 eine rechtliche Grundlage, indem er den NVK und seinen Ständigen Ausschuss dazu ermächtigt, entsprechend den Erfordernissen der Reformentwicklung einen Ermächtigungsbeschluss zu fassen, um zeitlich und örtlich begrenzte Gesetzesanpassungen vorzunehmen.

Die vorliegende Revision erweitert das Verfahren entsprechend der gelebten Praxis der letzten Jahre. Die Revision 2015 sah als Pilotprojekte freizugebende Rechtsakte nur solche zum Thema „Verwaltungsma-

nagement“ vor, während de facto die pilotweise erlassenen Regelungen in den letzten Jahren auch Bereiche der Korruptionsbekämpfung<sup>107</sup> und Medikamentenregulierung<sup>108</sup> umfassten. Mit dem neuen § 16 GeGe (§ 13 GeGe a. F.) fällt einerseits die thematische Einschränkung auf Verwaltungsmanagement weg. Andererseits wird bestimmt, dass der NVK und sein Ständiger Ausschuss ein Gesetz entsprechend zu ändern haben, dessen Bestimmungen für bestimmte Experimente vorübergehend ausgesetzt oder angepasst wurden, sollte das Experiment sich als erfolgreich erweisen.

Weiterhin wird dem Staatsrat in § 79 GeGe eingeräumt, vorübergehend, wenn Reform und Entwicklung es erfordern, Gesetze teilweise auszusetzen oder anzupassen. Hiermit wird eine lange bestehende Praxis gesetzlich kodifiziert. Im Jahr 2016 beispielsweise hatte der Staatsrat beschlossen, für den Pudong Distrikt der Stadt Shanghai eine Reihe von gesetzlich vorgeschriebenen Genehmigungsverfahren befristet auszusetzen, etwa für die in den Vorschriften zur hygienischen Überwachung von Kosmetika<sup>109</sup> niedergelegten Genehmigungsverfahren zur erstmaligen Einfuhr von Kosmetika.<sup>110</sup>

Die Kodifizierung der experimentellen Gesetzgebungspraxis soll dem Phänomen der „gutartigen Gesetzesverstöße [良性违法]“, also durch die Reformpolitik hervorgerufene Maßnahmen, die erst im Nachhinein per Gesetz legitimiert werden, entgegenreten.<sup>111</sup> So kann auch dem Problem vage formulierter Gesetzestexte potenziell abgeholfen werden. Unspezifische Formulierungen im chinesischen Recht erschweren die Rechtsanwendung und werden häufig damit begründet, dass der Gesetzgeber Raum für Reformexperimente lassen muss. Das konkrete Umreißen von Räumen für Experimente ebnet möglicherweise den Weg zu präziserer Formulierung in Rechtsakten.

<sup>107</sup> Beschluss des Ständigen Ausschusses des NVK über die Einführung von Pilotprojekten zur Reform des nationalen Aufsichtssystems im ganzen Land (全国人民代表大会议常务委员会关于在全国各地推开国家监察体制改革试点工作的决定) vom 4.11.2017, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.304274.

<sup>108</sup> Beschluss des Ständigen Ausschusses des NVK über die Ermächtigung des Staatsrates, an einigen Orten Pilotprogramme für Inhaber einer Arzneimittelvermarktungsgenehmigung zu starten, und damit verbundene Fragen (全国人民代表大会议常务委员会关于授权国务院在部分地方开展药品上市许可持有人制度试点和有关问题的决定) vom 4.11.2015, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.1.259494.

<sup>109</sup> Bestimmungen zur Regulierung von Kosmetika (化妆品监督管理条例), erlassen vom Staatsrat der VR China am 16.6.2020, chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.2.343591.

<sup>110</sup> Beschluss des Staatsrates zur vorübergehenden Anpassung der behördlichen Genehmigungen und anderer Angelegenheiten, die in relevanten Verwaltungsvorschriften der Pudong New Area, Shanghai oder des Staatsrates festgelegt sind (国务院关于在上海市浦东新区暂时调整有关行政法规和国务院文件规定的行政审批等事项的决定), erlassen vom Staatsrat am 19.4.2016 (veröffentlicht 5.5.2016), chinesischer Text abrufbar unter: <www.pkulaw.com> [北大法宝]/<lawinfochina.com> [北大法律英文网], Indexnummer [法宝引证码] CLI.2.269654.

<sup>111</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 196.

<sup>104</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 203.

<sup>105</sup> Siehe dazu HU Taige, Demystifying the NPC's Quasi-Legislative Decisions, NPC Observer, 23.10.2022, abrufbar unter: <https://npcobserver.com> (<https://perma.cc/2R6J-WRR8>).

<sup>106</sup> „Die Gesetzgebung muss sich den Bedürfnissen der Reform anpassen, an der Einheit einer Förderung der Reform unter der Rechtsherrschaft und einer Vervollständigung der Rechtsherrschaft während der Reform festhalten, die relevanten Reformen anleiten, fördern, regeln und gewährleisten [...]“.

Die Revision deutet darauf hin, dass in dem komplizierten Verhältnis von Gesetzgebung und Reformmaßnahmen eine Verschiebung dahingehend stattfindet, dass die Gesetzlichkeit der Reform an Bedeutung gewinnt. Auf dem 18. Parteitag der KPCh hat das Zentralkomitee das Prinzip des „ganzheitlichen Regierens auf Grundlage von Recht [全面依法治国]“ betont, womit Gesetzgebung und Reform möglichst gleichzeitig voranschreiten sollen: Die Gesetzgebung soll einerseits schnell auf Reformen reagieren und erfolgreiche Reformpolitik entsprechend kodifizieren und andererseits auch rechtzeitig Rechtsgrundlagen für die Gewährleistung von Reformen schaffen. Hierfür hilfreich ist beispielsweise die in der Vergangenheit häufig genutzte Praxis der „Paketrevision [打包修改]“. <sup>112</sup> Im Zuge einer Paketrevision werden auf der Grundlage einer Reform zu einer bestimmten Sache die betreffenden Paragraphen in mehreren Gesetzen in einem Zuge revidiert. <sup>113</sup> Dies entspricht in der deutschen Gesetzgebung einem Mantelgesetz. <sup>114</sup> Auch das zeitige Treffen von Genehmigungs- und Reformentscheidungen [授权决定, 改革决定] seitens des Ständigen Ausschusses des NVK stellt eine Maßnahme im Sinne des Prinzips der Einheit von Gesetzgebungsentscheidungen und Reformentscheidungen [立法决策与改革决策相衔接相统一的原则] dar. <sup>115</sup>

Über die allgemeine Regelung des Verhältnisses von Gesetzgebung und Reform hinaus wurden auch neue Bestimmungen in Bezug auf zwei neuere Testregionen der Reform getroffen. Die gesonderte Gesetzgebung in den Sonderwirtschaftszonen Pudong und dem Freihandelshafen Hainan wird verankert in § 84 GeGe. Damit sollen der Volkskongress Shanghai für den Bezirk Pudong und der Volkskongress Hainan für den Freihandelshafen Hainan für die jeweiligen Zonen „adjustierende [变通]“ Regeln erlassen dürfen, die nationalem Recht temporär widersprechen. Beispielsweise wurde in Shanghai Pudong der Verkehr von fahrerlosen Autos zugelassen, während das nationale Gesetz zur Verkehrssicherheit dies allgemein nicht zulässt. Adjustierende Bestimmungen stehen in der Tradition der Sonderwirtschaftszonen, für die die zuständigen Volkskongresse Regeln erlassen durften. Stimmen gegen die Kodifizierung der Ausnahmen für Pudong und Hainan im GeGe argumentierten, dass es sich um besondere Formen lokaler Gesetzgebung handele, die nicht in der allgemeinen Gesetzgebung separat aufgeführt werden müssen. Dagegen wurde ausgeführt, dass die Verankerung symbolische Bedeutung hat, zudem die rechtliche Sicherheit stärkt und damit dem mit den Projekten verbundenen Ziel der Öffnung Chinas nach außen nachgeht. <sup>116</sup>

<sup>112</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 196.

<sup>113</sup> Hierzu weiterführend: Vorkommen von „Paketrevisionen“ seit der 10. Plenarsitzung des Ständigen Ausschusses des NVK (十届全国人大常委会以来“打包修改”法律的有关情况), NVK Website, 28.9.2015, <<http://www.npc.gov.cn>> (<<https://perma.cc/63PG-XTYP>>).

<sup>114</sup> Knut Benjamin Piffler (Fn. 93), 136.

<sup>115</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 196.

<sup>116</sup> TONG Weidong (Fn. 15), S. 202.

## VI. Ergebnis

Die neu eingefügten Paragraphen zur Leitideologie aktualisieren und stärken den politischen Auftrag an die Gesetzgebung. Das GeGe bettet die Gesetzgebung in die spezifisch chinesische sozialistische Ideologiegeschichte ein und weist ihr die entsprechende Rolle zu: Sie soll ein einheitliches Normensystem schaffen, das die Agenda der KPCh widerspiegelt. Die Schwerpunkte hierbei sind die Gesetzgebung auf Grundlage von Verfassung [以宪法立法] und Gesetz [以法立法], die Einheit des Rechtssystems, flexible lokale Gesetzgebungskompetenzen, klare Gesetzgebungsverfahren, mehr Einbindung der Bevölkerung und mehr Transparenz im Gesetzgebungsprozess.

Darüber hinaus verdeutlichen die Änderungen des GeGe, dass die Verfassung eine immer wichtigere und prominentere Rolle im chinesischen Rechtsleben spielen soll. Ob die wiederholten Beteuerungen der Verfassung nur Lippenbekenntnisse bleiben oder ob die Verfassung tatsächlich vollständig umgesetzt und ihre „Würde“ und Autorität konsequent gewahrt werden, muss sich in der Rechtspraxis noch zeigen. Transparenz ist hierbei wesentlich. Um Vertrauen in der Bevölkerung zu schaffen und aufzuzeigen, dass die Verfassungsmäßigkeitsprüfung *ex post* und die Normenkontrolle *ex ante* tatsächlich effektiv durchgeführt werden, sollten sowohl Entscheidungen als auch ihre Begründungen veröffentlicht werden. Dadurch, dass dem Verfassungs- und Rechtsausschuss als einem Fachausschuss des NVK gesetzlich nicht die Kompetenz zukommt, die Verfassung auszulegen, werden seine Ansichten vermutlich keine verbindlichen Wirkungen entfalten, sondern vielmehr beratenden oder empfehlenden Charakter haben. Es könnte Kritik an der Verfassungsmäßigkeitsprüfung als bloßes Instrument der KPCh aufkommen, denn die Umsetzung der Verfassung diene lediglich der allumfassenden Herrschaft der Partei und der Sicherung ihrer Autorität. Die Verfassungsmäßigkeitsprüfung bezwecke eher die Einheit des Rechtssystems als den Schutz individueller Rechte und sei lediglich eingeführt worden, um die Befolgung der zentralen Richtlinien der Partei und ihre Umsetzung zu gewährleisten sowie die Legitimität der Regierung zu erhöhen. <sup>117</sup>

Nichtsdestotrotz dürften Bürger als „Mitnahmeeffekt“ auch von den Gesetzesänderungen profitieren. <sup>118</sup> Bisher seien verfassungsrechtliche Fragen absichtlich vermieden worden, der Erfolg von Klagen hänge häufig von einer politischen und nicht einer juristischen Logik ab. <sup>119</sup> Doch durch die konkrete Forderung des

<sup>117</sup> Kritik von SUN Yi (Fn. 58), S. 11, generell an einer Verfassungsmäßigkeitsprüfung. Dass das Verfahren der Aktenmeldung und Überprüfung auch der Umsetzung von wichtigen Entscheidungen der Partei dient, ist auch dem § 37 der Arbeitsmaßnahmen zu entnehmen, der bestimmt, dass Prüfungsmaßstab für die untergesetzlichen Rechtsnormen und justiziellen Interpretationen auch die wichtigen Entscheidungen des Zentralkomitees der KPCh sind.

<sup>118</sup> So auch Björn Ahl, Zur Revision des Gesetzgebungsgesetzes der VR China, in: ZChinR 2015, Nr. 3, S. 241 (250).

<sup>119</sup> SUN Yi (Fn. 58), S. 16.

GeGe, auch Fragen der Verfassungsmäßigkeit anzusprechen, könnten sich Mitglieder des Verfassungs- und Rechtsausschusses ermutigt und bestärkt fühlen, auch sensiblere verfassungsrechtliche Angelegenheiten anzusprechen oder gar auf die Verfassungsartikel über die Grundrechte (Art. 33 ff.) zurückzugreifen.<sup>120</sup>

Ein einzigartiges chinesisches System der Verfassungsprüfung habe sich nun etabliert und entwickle sich stetig weiter. Doch die erste Aufgabe bestünde darin, die Verfassungsbestimmungen bei der Verfassungsmäßigkeitsprüfung wirklich anzuwenden, damit die Autorität der Verfassung als das grundlegende Gesetz Chinas schrittweise hergestellt werden kann.<sup>121</sup> Ein Hindernis für eine wirklich wirksame und unabhängige Verfassungsmäßigkeitsprüfung bestehe allerdings: Die KPCh kontrolliert *de facto* die Legislative und übt hinter den Kulissen legislative Befugnisse ohne Rechtsgrundlage aus. Alle Verfassungsänderungen, Gesetze mit politischem Bezug, wichtige Wirtschafts- und Verwaltungsgesetze sowie sonstige Gesetzesvorhaben müssen von der Parteizentrale geprüft und genehmigt werden, bevor sie vom NVK oder seinem Ständigen Ausschuss zur Beratung und Verabschiedung vorlegt werden.<sup>122</sup> Inwiefern könnte der Verfassungs- und Rechtsausschuss unter diesen Umständen tatsächlich ohne Beeinflussung die Verfassungsmäßigkeit von Gesetzesentwürfen überprüfen?

Aus den Gesetzesmaterialien zum GeGe geht hervor, dass der Gesetzgeber zunächst bestimmte Pilotprojekte beobachtet und anschließend die notwendigen gesetzlichen Grundlagen für die *best practices* schafft. Diese Methode bietet mehr Raum und Flexibilität für (lokale) Experimente. Zudem kann sich dieser Ansatz als vorteilhaft erweisen, wenn Reformziele mit hoher

Geschwindigkeit umgesetzt werden sollen, ohne langwierige Gesetzgebungsverfahren abwarten zu müssen. Doch vor dem Hintergrund, dass die chinesische Führung dem Prinzip des Regierens auf der Grundlage von Verfassung und Recht [以宪执政, 依法执政] besondere Bedeutung beimisst, ist fraglich, ob der Gesetzgeber an seiner bisherigen Praxis festhalten will. Es ist ein Spagat zwischen Reformwillen und Rechtssicherheit.

Die Revision des GeGe lässt viele Fragen offen, die weiterer Forschung bedürfen. Beispielsweise wird zu beobachten sein, wie der Gesetzgeber den neuen ideologischen Auftrag künftig in seinen Gesetzestexten umsetzt. Werden dafür neue (Kontroll-)Mechanismen geschaffen? Abzuwarten bleibt auch, ob der Gesetzgeber sein Versprechen, das Gesetzgebungsverfahren transparenter zu gestalten und damit für mehr Verständnis und Nachvollziehbarkeit in der Bevölkerung zu sorgen, tatsächlich einlösen wird. Möglicherweise wird das Transparenzversprechen auch auf das Normenkontrollverfahren ausgedehnt. Denn bisher fand dieses Verfahren hauptsächlich hinter verschlossenen Türen statt. Zudem bietet die Revision auch Gelegenheit für empirische Untersuchungen: Werden die Ergänzungen in § 110 GeGe – die staatliche Kontrollkommission als neuer Antragsteller und Antragsmöglichkeit bei Fragen der Verfassungs- oder Gesetzmäßigkeit – zu einer Zunahme der Anträge führen?

<sup>120</sup> Bisher wurden die verfassungsrechtlichen Dimensionen einer Normenkontrolle nur vermutet, vgl. NPC Observer, Recording & Review Pt. 5: "Freedom and Privacy of Correspondence", 10.6.2019, abrufbar unter: <<https://npcobserver.com>> (<<https://perma.cc/9ZAQ-3YZC>>).

<sup>121</sup> ZHU Guobin (Fn. 49), S. 128.

<sup>122</sup> ZHANG Zhong, Ruling the Country without Law: The Insoluble Dilemma of Transforming China into a Law-Governed Country, in: Asian Journal of Comparative Law 2022, Vol. 17, Issue 2, S. 198 (2023).

\* \* \*

### ***On ideology and constitutional review: The revision of the Legislation Law in the People's Republic of China***

*This article examines the March 2023 revision of the PRC's Legislation Law. Although it assumes the same level in the hierarchy of norms as any other law passed by the National People's Congress and its Standing Committee, the Legislation Law has quasi-constitutional status due to its scope of regulation: It prescribes the distribution of legislative powers in the PRC, details the legislative process, and regulates pre- and post-legislation constitutionality review. The revision involves, firstly, a revamping of the ideological framework for legislative activities, stressing the principles of governance in according with the law and the Constitution and incorporating new ideological concepts such as "rule by virtue". Secondly, the procedure for recording and reviewing legal norms with regard to their constitutionality has been restructured. The declared intention of these changes is to strengthen the status of the Constitution, but whether this intention materializes remains to be seen. Finally, the revision codifies experimental legislative practices that have been found successful. Overall, the revision leaves many questions unanswered, thus offering considerable room particularly for future empirical investigations.*