

Gesetzliche Normen der chinesischen Regierung für die Anwendung der Gesetze im administrativen Bereich

Ass. Prof. Dr. Wang Hong

Das Verwaltungsrecht in China hat zwei Schwerpunktaufgaben: *zum einen* muss es die aktive, effiziente Umsetzung des Verwaltungsmanagements gewährleisten. China ist ein Spät – Entwicklungsland. Es kann deshalb nicht sein, dass man die Modernisierung allein den Marktkräften überlässt. Rückschrittliche Länder können via Regierungsanleitung einige mittlere Kettenglieder überspringen (in der Entwicklung), können über die Regierungsfunktionen den Markt steuern, Ressourcen bereitstellen und im Zuge des Transformationsprozesses auftretende Störungen und Missstände überwinden; *auf der anderen Seite* wurde in China traditionell bedingt der Allgemeinutzen höher geschätzt als der individuelle Nutzen. In den Beziehungen zwischen Verwaltung und Bürgern wurden in der Regel die Rechte der Verwaltung über diejenigen der Bürger gestellt, mit der Folge, dass die Verwaltung allmächtig wurde. Folglich ist es (im Zuge der Modernisierung) eine weitere wichtige Aufgabe des Verwaltungsrechts, die Freiheit der Bürger zu garantieren und die Macht der Regierung einzuschränken.

Die (freie) Marktwirtschaft ist ein effektives System zur Bereitstellung von Ressourcen. Über Wettbewerb werden die Produktivkräfte in ihrer Entwicklung gefördert. Aber die (freie) Marktwirtschaft hat auch ihre Schwachstellen. Um diese zu beseitigen, bedarf es der Eingriffe der Regierung. Makrosteuerung und Regulierung von Seiten der Regierung sind notwendig, um z.B. die Wettbewerbsordnung

aufrechtzuerhalten und die gesellschaftlichen Interessen zu wahren. Aber die Entfaltung diesbezüglicher Regierungsfunktionen bedeutet nun nicht unbedingt, dass die Regierung die Fallen des Marktes auch beseitigen kann und noch weniger, dass die Regierung vollkommen ist. Die Eingriffe der Regierung in das gesellschaftliche und wirtschaftliche Leben gehört vom Wesen her zur Ausübung der Staatsmacht. Aber dies ist ein zweiseitiges Schwert. Kann doch die wirtschaftliche Entwicklung durch den Staat befördert oder gehemmt werden.

Da die Exekutive fehlbar ist, bedarf es des Verfassungs - Rechts, welches die Funktionen der Regierung in Bezug auf die Eingriffe in das wirtschaftliche Leben klar absteckt und gleichzeitig strikte Normen setzt für die rechtmässige Umsetzung durch die Verwaltung. Im Wesentlichen gilt es zu standardisieren die verwaltungsbezogenen Rechtsanwendungen, die einen erheblichen Einfluss haben auf die Rechte und Pflichten der Bürger unter marktwirtschaftlichen Bedingungen, wie z.B. administrative Strafen, Genehmigungslizenzen, Gebührenregelungen, Regierungsbeschaffungen, staatliche Preisfixierungen, etc.

Die Standardisierung administrativer Straftakte

Administrative Strafe (punishment) bedeutet, dass ein administratives Subjekt, welches ausgestattet ist laut Gesetz administrative Strafen zu verhängen gegenüber Handlungen, die Verstösse gegen das administrative Strafrecht darstellen, ein verwaltungs-

rechtliches Sanktionsinstrument zur Hand hat. 1996 wurde das *Verwaltungsstrafgesetz* der VR China erlassen. Dieses Gesetz standardisiert umfassend administrative Straftakte, begründet einige diesbezügliche Grundprinzipien und standardisiert das Recht der Institutionierung (right of institution) der administrativen Strafe. Bezüglich der Gesetzgebung wurde die Problematik des ausführenden Subjekts administrativer Strafen gelöst. Allgemeine rechtliche Grundlagen für die Schaffung und Anwendung der Verwaltungsstrafen wurden bereit gestellt. Allgemeine diesbezügliche Verfahren wurden vereinheitlicht und klar begründet. Relativ umfassend wurden festgelegt Zuwiderhandlungen und Verantwortlichkeiten. Für die spätere Gesetzgebung in Bezug auf Verwaltungsverfahren und andere Verwaltungsakte hat das Verwaltungsstrafgesetz einen tiefen Einfluss ausgeübt.

Das Verwaltungsstrafgesetz begründet die rechtlichen Prinzipien der administrativen Strafe, wie: Gerechtigkeit und Publizität, die Verbindung von Strafe und Erziehung, die Wahrung der gesetzmässig legitimen Interessen des Mandanten und die Verhältnismässigkeit der Strafe. Der grundlegende Inhalt der rechtlichen Prinzipien der administrativen Strafe besagt, (1) dass bei unzureichender Beweiskraft keine Strafe verhängt werden darf; (2) ferner, dass das Verwaltungsstrafrecht eine gesetzliche Grundlage hat. Die Beschränkung der persönlichen Freiheit durch die Auferlegung von Verwaltungsstrafen darf nur gesetzlich geregelt werden, und zwar per Gesetz, durch administrative Bestimmungen, lokale Gesetze und Bestimmungen sowie administrative Vorschriften (Statuten). Administrative Vorschriften oder Statuten dürfen nur eine Anmahnung (Verweis) festlegen und die monetäre

Höhe der Strafe. In untergeordneten formalen Dokumenten dürfen keinerlei administrative Strafen festgesetzt werden. (3) Durchführende zuständige Organe von Verwaltungsstrafen müssen legal sein. Bei Zuwiderhandlungen im Verwaltungsstrafbereich über der Kreisebene haben die lokalen Volkregierungen die verwaltungsstrafrechtliche administrative Zuständigkeit. Die Durchführung (der Vollzug) von Verwaltungsstrafen, die die persönliche Freiheit beschränken, können nur von Sicherheitsbehörden ausgeübt werden. (4) Die Verfahren der Verwaltungsstrafen müssen legal sein. Es gibt einfache und gewöhnliche Verfahren. Einfache Verfahren heissen auch „An Ort und Stelle“ – Verfahren. Sind illegale Tatbestände hieb- und stichfest, hat man eine gesetzliche Grundlage (Handhabe). Diese Verfahren sind nur geeignet für „Kleindelikte“ mit relativ niedrigen Geldstrafen und für Warnungen bzw. Verweise. Allgemeine Verfahren sind strenger und komplizierter als einfache Verfahren. Ein Fall muss erst protokolliert und untersucht werden, Beweise müssen erbracht werden, der Täter muss vernommen und ihm die Möglichkeit der Verteidigung resp. Rechtfertigung gegeben werden. In unserem Land wurde zuerst das Anhörverfahren in das allgemeine Verfahren der Verwaltungsstrafen eingebettet und als legales Verfahren angesehen. Wenn administrative Organe anordnen, die Produktion zu stoppen oder das Geschäft einzustellen, Lizenzen und Genehmigungen einzuziehen und relativ grosse Bussgelder verhängen, muss vorab der betroffenen Seite das Recht zur Anhörung eingeräumt werden. Darüber hinaus unterscheidet unser Staat im Rahmen der Verfahren administrativer Strafen zwischen Organen, die Strafgerichte festsetzen, und Organen, die Strafgerichte einziehen.

Gemäss dem Verwaltungsstrafgesetz unseres Landes ist der Kern der Gesetzgebung die Wahrung der Rechte des Volkes (Bürgerrechte). Dieses Gesetz entspricht den Anforderungen moderner Verwaltungsverfahren aufgrund seiner Wissenschaftlichkeit und Rationalität.

Die Standardisierung administrativer Genehmigungsakte

Administrative Genehmigungsakte sind Handlungen administrativer Subjekte gegenüber beantragenden Parteien, die von ersteren mit „rechtlicher Vollmacht“ ausgestattet werden, z.B. durch die Erlassung resp. Bewilligung von Lizenzen und Genehmigungen, bestimmte Handlungen oder Aktivitäten legal auszuüben bzw. zu vollführen. Es gibt über 3.000 verschiedene Genehmigungsverfahren oder -arten in den verschiedensten Bereichen wie z.B. Industrie und Handel, öffentliche Sicherheit, Zivilverwaltung, Handel, Zoll, Hygiene, Verkehr, Umwelt, Luftfahrt, Transport, etc. Administrative Genehmigungen sind somit ein ganz wichtiger Verwaltungsbereich. Die wichtigsten gegenwärtigen Probleme sind: (1) es fehlt an Vereinheitlichung und Systematisierung der administrativen Genehmigungsrechte. Institutionsrecht (right of institution), Durchführungsrecht und Handlungsrecht sind nicht klar voneinander getrennt. (2) Die Normen für administrative Genehmigungen sind unsystematisch, die Bandbreite ist zu weit; überflüssige und aufwendige bzw. langatmige Genehmigungen belasten Betriebe (Kosten) und Volkswirtschaft, begünstigen Monopolbildungen und „legalen Vermögensstransfer“ und beeinträchtigen fairen Wettbewerb. (3) Gebührenmissbrauch: das Recht, Genehmigungen zu erteilen wird

benutzt zum *Rentseeking*, Genehmigungen werden gehandelt, Korruption der zuständigen Verwaltungsbeamten wird dadurch begünstigt. (4) Die Verfahren sind unvollkommen. Es herrscht Mangel an System und exakten Regeln sowie an Beglaubigungsmechanismen. (5) Kontrolle und Management von administrativen Genehmigungsakten und Lizenzen sind relativ schwach ausgeprägt.

Das System administrativer Genehmigungen ist noch nicht vollständig aufgebaut. Es gibt in unserem Land noch kein vereinheitlichtes Gesetz für Genehmigungsverfahren. Wir meinen, dass es eine vordringliche Aufgabe der Regierung ist, v.a. jetzt nach dem WTO – Beitritt, Reformen in diesem Bereich voranzutreiben. (I) gilt es, neue Gesetze speziell für die Standardisierung administrativer Genehmigungsverfahrensakte zu erlassen und die Problematik des Institutionsrechts (right of institution) zu lösen. (II) Ziel der Gesetzgebung muss es dann sein, an dem Prinzip, dass Genehmigungen durch das Gesetz bestimmt werden, festzuhalten. Genehmigungen müssen gesetzlich geregelt werden. Auf Basis der Prinzipien der Notwendigkeit und der beschränkten Intervention ist die Menge administrativer Genehmigungen zu reduzieren. Zu begründen ist ein marktkonformes Wettbewerbsprinzip. Der diskretionäre Charakter von Regierungsgenehmigungen ist zu kontrollieren. (III) In einem weiteren Schritt sind Normen und Rahmen von administrativen Genehmigungsverfahren festzulegen. Grundprinzip muss sein, Dinge (Projekte), die der Markt regeln kann, bedürfen nicht administrativer Genehmigung. Projekte, deren Kontrolle von gesellschaftlichen Mittlerorganen und Branchen selbstdiszipliniert gelöst werden kann,

bedürfen nicht administrativer Genehmigung. Durch die Festsetzung von Normen ist die Nachkontrolle von Genehmigungen zu verstärken. Zu ändern ist die obsoleete Verfahrensweise, Genehmigungen überzubetonen und Kontrolle zu vernachlässigen. Was durch zivile Haftbarkeit (Verantwortlichkeit) gelöst werden kann, bedarf nicht staatlichen Eingriffs. Was in die Sphäre der Privatheit und der individuellen Freiheit fällt, bedarf nicht verwaltungsrechtlicher Eingriffe. (IV) Ferner gilt es, ein System administrativer Genehmigungsverfahren aufzubauen und zu vervollkommen. Dazu gehören u.a.: Anhörung, Zurücktritt, Begründung, Öffentlichkeit, zeitliche Limitierung, Veröffentlichung von Ausschreibungen, Versteigerungen, vereinheitlichte Qualifikationsstandards für Prüfungen, etc. (V) Ein komplettes Verantwortlichkeitssystem für Genehmigungsakte ist aufzubauen. Darin muss klar festgelegt werden, dass die Ausübung der Genehmigungsrechte durch administrative Organe mit entsprechender gesetzlich begründeter Verantwortlichkeit einhergeht. Zum Beispiel: Unternehmer (Contractor) – Verantwortungssystem, Einleitung gerichtlicher Untersuchung im Deliktfall, etc. Derjenige, der genehmigt, trägt die Verantwortung. Von den derzeit 2000 Genehmigungsverfahren der Zentralregierung sollten 1000 beseitigt werden (weil überflüssig). Um den WTO – Anforderungen entsprechen zu können, sollten wir schnellstens ein Gesetz für administrative Genehmigungsverfahren erlassen und die Genehmigungsverfahrensakte standardisieren. Die Verwaltung sollte in starken Farben leuchten. Genehmigungsverfahren, die wenig transparent sind, sollten geändert werden zu einem administrativen

Registrierungssystem mit starker rechtsstaatlicher Einfärbung und einem hohen Transparenzgrad. Das im Jahr 1999 erlassene Wertpapiergesetz bestimmte erstmalig in Gesetzesform die Genehmigung der Herausgabe von Aktien. Das führte dazu, dass Aktienpakete nicht mehr auf den Markt kamen, keine „Türken“ mehr gebaut wurden, die Negativerscheinungen des „Dreiklangs“ Macht – Geld – Handel abgebaut und die Qualität der *Going Public* – Firmen verbessert wurde.

Die Standardisierung der Akte der Regierung in Bezug auf den Einzug administrativer Gebühren

Die Gebührenerhebung in unserem Land ist chaotisch. Das ist nicht nur zum Schaden der Bürger, sondern ist auch im WTO – Kontext ein grosses Problem. Die Standardisierung der Akte administrativer Gebührenerhebungen durch die Regierung und die Reformierung des gegenwärtigen Systems ist somit absolut notwendig. Der Staatsrat arbeitet gerade diesbezügliche Entwürfe aus: die Bestimmungen über das Management von Gebühren mit administrativem Charakter. Wesentliche Inhalte sind: Verstärkung des Steuereinzugs, Reduzierung von Gebühren, Abbau von durch staatliche Organe erhobenen Gebühren in grossem Ausmass, Kontrolle des Gebühreneinzugsumfangs; die Standardisierung des Institutionsrechts (right of institution) der administrativen Gebührenerhebung, Konzentration auf die Begrenzung des Rechts der Gebühreneinzugsgenehmigung, die eindeutige Festlegung der Genehmigungsverfahren, die Verstärkung des Managements über den Einzug administrativer Gebühren sowie die Verbesserung des Gebühreneinzugskontrollsystems.

Um das Problem des Gebührenwildwuchses bei der Wurzel zu packen, müssen Standardisierungen in Bezug auf folgende Gebühreneinzugsbereiche vorgenommen werden: Institutionsrecht, Zielgruppen, Normen, Methoden, Verfahren, Management. Eindeutigkeit muss herrschen in Bezug auf die Basisprinzipien des administrativen Gebühreneinzugs: (1) das Legalitätsprinzip; (2) das Prinzip der Achtung der Eigentumsrechte anderer Parteien; (3) das Prinzip der Öffentlichkeit und Unparteilichkeit; (4) das Prinzip der Befriedigung besonderer Ausgaben durch besondere Einnahmen; (5) das Prinzip des „massvollen Einzugs und der vernünftigen Einsetzung“; (6) das Prinzip der Trennung von Einnahmen und Ausgaben.

Folgende notwendige Reformierungen sind vorzunehmen: (1) Abschaffung einer Reihe von administrativen Managementgebühren, wie z.B. Gebühren, die unrechtlich von Verwaltungsbehörden auf Genehmigungen erhoben werden, etwa Gebühren, die erhoben werden, um Haushaltslöcher zu stopfen und den Charakter von „Beamtennahrung“ haben. (2) Abzutrennen von Verwaltungsgebühren gilt es eine Reihe von Gebühren, die z.B. öffentlichem Nutzen dienen, Gebühren mit öffentlichem Charakter und Vermittlungs- sowie Regierungsgebühren. (3) Eine Reihe von Gebühren mit steuerlichem Charakter sollten als Steuern bezeichnet und auch so behandelt werden. Das betrifft v.a. solche Gebühren, die gross vom Umfang her und nicht so ohne weiteres abzuschaffen sind. Die Reformierung des Gebühreneinzugssystems ist ein Teil der Reformen des Finanzsystems und der allgemeinen Reformen unseres Landes. Die Interessen vieler Parteien sind hier tangiert und deshalb müssen diese Reformen vorangetrieben werden.

Wir müssen gründlich die einschlägigen Theorien über Steuern und Gebühren beherrschen und kontinuierlich ein rechtliches System für den administrativen Gebühreneinzug und dessen Kontrolle aufbauen.

Die Standardisierung der Regierungsbeschaffungshandlungen sowie der Preisfestsetzung durch die Regierung

Obwohl unser Land im Rahmen des WTO – Vertragswerks das Abkommen über Regierungsbeschaffung noch nicht angenommen hat, so ist der grosse chinesische Regierungsbeschaffungsmarkt jedoch ohne Zweifel äusserst attraktiv für die Vertragspartner. In dem von der chinesischen Regierung bei der Asian Pacific Economic Cooperation (APEC) eingereichten unilateralen Verwaltungs – Plan ist angekündigt, dass bis spätestens 2020 der chinesische Regierungsbeschaffungsmarkt für APEC – Mitglieder auf gleichberechtigter Basis geöffnet wird. Unser Land muss dann die Spielregeln des internationalen Handels im Bereich Regierungsbeschaffungen befolgen. 1999 wurden die *Bestimmungen zu Regierungsbeschaffungen* angekündigt und deutlich gemacht, dass in naher Zukunft die öffentliche (ausgeschriebene) Regierungsbeschaffung eine wichtige Form der öffentlichen Ausgaben darstellen wird. Die Regierung ist der grösste Einkäufer eines Landes. Früher wurden oft Mittel von allen Finanzebenen abgezogen. Jede Einheit führte in Eigenregie und zerstreut Beschaffungen durch. Die Beschaffungsmittel wurden nicht kontrolliert. Es kam zu Blindeinkäufen und duplizierten Einkäufen. Das führte zu grosser Finanzmittelverschwendung. Transparenz war nicht gegeben, was wiederum Korruption begünstigte. Lokale Blockaden und

Monopolbildungen führten zum Versickern von Geldern. Effizienz und Qualität sanken herab. Wir müssen internationale Erfahrungen sammeln, ein transparentes Regierungsbeschaffungssystem realisieren, die zerstreute Verwendung von Finanzmitteln reformieren (via zentralisiertes Management) und die Form der wettbewerbsbasierten Ausschreibung als Hauptbeschaffungsform benutzen. Darüber hinaus sollten Ausschreibungs- und Beschaffungsagenten sowie andere Mittlerfirmen eingesetzt werden, um Regierungsbeschaffungen, öffentliche Bauprojekte und Dienstleistungen zu realisieren. Unser Land wird in Bälde die *Bestimmungen zu Regierungsbeschaffungen* verabschieden. Darin wird festgelegt sein entsprechende Politiken und Techniken, inkl. Anwendungsrahmen, Beschaffungsprinzipien und -methoden, Bedingungen, Verfahren, Widerspruchsverfahren und Arbitration, vertragliche Regelungen, Warenempfang, Strafen bei Vertragsverletzungen, etc. Wenn die Bedingungen reif sind, wird ein entsprechendes Gesetz zu Regierungsbeschaffungen und weitere diesbezügliche Bestimmungen ausgearbeitet werden.

Nach Beitritt zur WTO muss sich die chinesische Regierung in Bezug auf die Kontrolle der Preise an entsprechendes Reglement halten (Anhang 4, WTO – Abkommen). Bei Speisesalz legt der Staat den Preis fest, bei ungeschältem Reis und Baumwolle gibt es staatliche Leitpreise. Gas-, Wasser- und Strompreise werden gleichfalls von der Regierung festgelegt. Detaillierte Listen sind in der Monatszeitschrift „Preise“ zu veröffentlichen. Ausser den genannten von der Regierung kontrollierten Preisen sind alle anderen Preise den Marktgesetzen zu unterwerfen. Unsere Regierung muss alle Anstrengungen

unternehmen, um Preiskontrollen abzubauen und dies regelmässig zu veröffentlichen.

Die Verrechtlichung und Nicht-Ökonomisierung ist die Zukunft der administrativen Amtsgewalt. Um illegale administrative Handlungen zu unterbinden, müssen die legalen Akte der Regierung in Bezug auf den Markt reformiert und verbessert werden. Es muss der Weg der Standardisierung und Verrechtlichung eingeschlagen werden.

(übersetzt von Stefan Schattauer)