

Vertikale Aufgabenteilung am Beispiel der epidemischen Lage
— Ein Rechtsvergleich von Deutschland und China

Dissertation zur Erlangung des Doktorgrades
an der Fakultät Rechtswissenschaft
der Universität Hamburg

vorgelegt von

Qing Qin

aus Sichuan, China

Hamburg 2026

Erstgutachter: Prof. Dr. Armin Hatje

Zweitgutachter: Prof. Dr. Hinrich Julius

Tag der Disputation: 28. Januar 2026

Inhaltsverzeichnis

Inhaltsverzeichnis	I
Abkürzungsverzeichnis	IV
Literaturverzeichnis	VI
Einleitung	1
A. Die Problemstellung	1
B. Sinnhaftigkeit eines Rechtsvergleichs zwischen Deutschland und China	4
C. Der konkrete Betrachtungsgegenstand und Fragestellungen	5
D. Methode	7
E. Gang der Untersuchung	7
Kapitel 1 Überblick der vertikalen Aufgabenteilung in Deutschland und China	10
A. Ein Überblick über die Kompetenzordnung in Deutschland	10
I. Die Grundkenntnisse über die vertikale Aufgabenteilung	10
1. Die Bedeutung der vertikalen Aufgabenteilung	10
2. Das Grundprinzip zur vertikalen Aufgabenteilung	12
II. Neurere Entwicklungen der vertikalen Aufgabenteilung	14
1. Neurere Entwicklungen zu den Kompetenzen der Gesetzgebung	14
2. Neurere Entwicklungen zu den Kompetenzen der Gesetzesausführung	17
B. Ein Überblick über die Kompetenzordnung in China	19
I. Die Grundkenntnisse über die vertikale Aufgabenteilung	19
1. Die Bedeutung der vertikalen Aufgabenteilung	19
2. Das Grundprinzip zur vertikalen Aufgabenteilung	22
II. Neurere Entwicklungen der vertikalen Aufgabenteilung	25
1. Neurere Entwicklungen zu den Kompetenzen bei der Gesetzgebung	25
2. Neurere Entwicklungen zu den Kompetenzen bei der Gesetzesausführung	28
C. Zwischenergebnis	30
Kapitel 2 Vertikale Aufgabenteilung im Gesetzgebungsbereich	33
A. Vertikale Aufgabenteilung im Gesetzgebungsbereich in Deutschland	33
I. Die Bundesgesetzgebung	33
1. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes	33
2. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes	35
II. Die Landesgesetzgebung	42
1. Handlungsmöglichkeit der Länder bei der konkurrierenden Gesetzgebung	42
2. Die Abweichungskompetenz der Länder	45
3. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder	46
4. Landesgesetz als Ersatz der Landesverordnung	48
5. Die Kooperation bei der Landesgesetzgebung	51

B. Vertikale Aufgabenteilung im Gesetzgebungsbereich in China	52
I. Die zentrale Gesetzgebung	53
1. Die zentrale ausschließliche Gesetzgebungskompetenz	53
2. Die Gesetzgebungskompetenz im gemeinsamen Tätigkeitsbereich	56
II. Die lokale Rechtsetzung	66
1. Die lokale Rechtsetzungsbefugnis	67
2. Die Typen der lokalen Rechtsetzungsbefugnis	72
3. Die regional koordinierte Rechtsetzung	83
4. Die Beschränkungen zur Ausübung einer lokalen Regelungsbefugnis	86
Kapitel 3 Vertikale Aufgabenteilung bei der Ausführung der Gesetze	88
A. Die Verteilung der Normsetzungskompetenz	88
I. Die Verteilung der Normsetzungskompetenz in Deutschland	88
1. Die Normsetzungskompetenz des Bundes	89
2. Die Normsetzungskompetenz der Länder	91
II. Die Verteilung der Normsetzungskompetenz in China	97
1. Die zentrale Normsetzungskompetenz	98
2. Die lokale Normsetzungskompetenz	101
B. Die Verteilung der Verwaltungskompetenz	105
I. Die Verteilung der Verwaltungskompetenz in Deutschland	105
1. Die Bundesverwaltung	106
2. Die Landesverwaltung	111
3. Die Einflussmöglichkeit des Bundes	113
4. Das bundesstaatliche Zusammenwirken	119
II. Die Verteilung der Verwaltungskompetenz in China	119
1. Die Verwaltungszuständigkeiten	120
2. Die Verwaltungsformen	128
3. Die Einflussmöglichkeit der zentralen Ebene auf die lokale Verwaltung	133
4. Die vertikale Kooperation	143
Kapitel 4 Ergebnisse des Rechtsvergleiches	144
A. Ähnlichkeiten und Unterschiede im Gesetzgebungsbereich	145
I. Die Gesetzgebungskompetenz der oberen Ebene	145
1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der oberen Ebene	145
2. Gesetzgebungskompetenz im gemeinsamen Tätigkeitsbereich	147
II. Die Gesetzgebungskompetenz der unteren Ebene	152
1. Gesetzgebungskompetenz im gemeinsamen Tätigkeitsbereich	152
2. Gesetzgebungskompetenz im örtlichen Tätigkeitsbereich	154
3. Die kooperationsmöglichkeit bei der Rechtsetzung	155
III. Gesamtberachtung	156
B. Ähnlichkeiten und Unterschiede im Bereich der Gesetzesausführung	158
I. Ähnlichkeiten und Unterschiede im Normsetzungsbereich	158
1. Die Normsetzungsbefugnis der oberen Ebene	159
2. Der Normsetzungsbefugnis der unteren Ebene	161
3. Gesamtbetrachtung	163
II. Ähnlichkeiten und Unterschiede im Verwaltungsbereich	164

1. Die Verwaltungskompetenz der oberen Ebene	165
2. Die Verwaltungskompetenz der unteren Ebene	168
3. Einflussmöglichkeit der oberen Ebene auf die Verwaltung der unteren Ebene	170
4. Gesamtbetrachtung	175
Schlusswort	177

Abkürzungsverzeichnis

Abs.	Absatz
Art.	Artikel
Aufl.	Auflage
Bd.	Band
Beschl.	Beschluss
BMG	Bundesministeriums für Gesundheit
bspw.	Beispielsweise
BT-Drs.	Bundestagsdrucksach
BVerfG	Bundesverfassungsgericht
COVID-19-Vorsorgeverordnung	Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung und auf Präexpositionsprophylaxe gegen COVID-19
COVuR	COVID-19 und Recht
CV	Verfassung der Volksrepublik China
DÖV	Die öffentliche Verwaltung
Ed.	Edition
EL	Ergänzungslieferung
a. F.	alte Fassung
f.	Folgende
Fn.	Fußnote
gem.	gemäß
GG	Grundgesetz
ggf.	gegebenenfalls
GGG	Gesetzgebungsgesetz
h.M.	herrschende Meinung
Hrsg.	Herausgeber
Hs.	Halbsatz
IfSG	Gesetz zur Verhütung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten beim Menschen
IfSGKoordinierungs-VwV	Allgemeine Verwaltungsvorschrift über die Koordinierung des Infektionsschutzes in epidemisch bedeutsamen Fällen
Jura	Juristische Ausbildung
JöR	Jahrbuch des öffentlichen Rechts der Gegenwart
Kap.	Kapitel

LOG	Gesetz über die Organisation der lokalen Volkskongresse und lokalen Volksregierungen
MedR	Zeitschrift Medizinrecht
NJW	Neue Juristische Wochenschrift
Nr.	Nummer
NvG	Notfallversorgungsgesetz
NVK	Nationalen Volkskongress
PBIG	Gesetz über die Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten
Rn.	Randnummer
SANVK	Ständigen Ausschuss des Nationalen Volkskongresses
S.	Seite/Satz
sog.	sogenannte
u.a.	und andere
v. a.	vor allem
i. V. m.	in Verbindung mit
Verwaltungsrechtsnorm zu NOG	Verwaltungsrechtsnorm zum Notfall im Bereich der öffentlichen Gesundheit
vgl.	vergleiche
z. B.	zum Beispiel
ZRP	Zeitschrift für Rechtspolitik
ZöR	Zeitschrift für öffentliches Recht

Literaturverzeichnis

Adolf Merkl, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZöR II (1921), S. 336ff.

Aji, Ausweitung der lokalen Gesetzgebungsbefugnisse: das Spiel der Entfaltung und Einschränkung, Bürgerratgeber 2014 (11). [阿计: 《地方立法权扩容: 放与限的博弈》, 载《公民导刊》2014年第11期].

Amhaouach/Huster/Kießling/Schaefer, Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie – Modelle und Entwicklungen, NVwZ 2021, 825

Arndt (Hrsg.), Völkerrecht und deutsches Recht: Festschrift für Walter Rudolf zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, 2001.

Benedikt P., Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz: ein Beitrag zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat, Peter Lang, 1998.

Cao Hanyu, Diskussion über die Kriterien und Methoden zur Festlegung gestaltender Gesetzgebung – auch über die Klassifizierung lokaler Gesetzgebung, Akademischer Austausch, 2020 (04). [曹瀚予: 《创制性立法的判定标准及方法探讨—兼论地方立法的分类》, 载《学术交流》2020年第4期].

Cao Hanyu, Forschung zur lokalen Gestaltungsgesetzgebung, Doktorarbeit der Universität Shandong 2021. [曹瀚予: 《地方创制性立法研究》, 山东大学博士学位论文 2021 年].

Chen Guogang, Über die örtliche Gesetzgebungsbefugnis der in Bezirke unterteilten Städte – basierend auf der Sortierung und Auslegung des Gesetzgebungsrechts, Lernen und Entdecken 2016 (07). [陈国刚: 《论设区的市地方立法权限—基于<立法法>的梳理与解读》, 载《学习与探索》2016年第7期].

Chen Jiansheng, Hu Ruwei, Inhaltsinnovation und Wege der lokalen Gesetzgebung zur Bewältigung von Notfällen im Bereich der öffentlichen Gesundheit - Eine empirische Studie auf der Grundlage der relevanten Gesetze einiger Provinzen und Städte, Medizin und Recht 2023 (03). [陈建胜, 胡汝为: 《突发公共卫生事件应急地方立法的内容创新及其路径—基于若干省市相关立法的实证研究》, 载《医学与法学》2023年第3期].

Chen Yunliang, Studien zur Regelung der Einzellagerung neuer Infektionskrankheiten, in: Rechtswissenschaft, 2021 (06). [陈云良: 《新发传染病单独归类规制研究》, 载《法律科学》2021年第6期].

Cheng Qingdong, Die horizontale Aufteilung lokaler Gesetzgebungsbefugnisse

Chinas unter der Perspektive des neuen Gesetzgebungsgesetzes, Zeitschrift der Universität für Finanzen und Wirtschaft Henan, 2018 (01). [程庆栋: 《新〈立法法〉视野下我国地方立法权的横向配置》, 载《河南财经政法大学学报》2018 年第 1 期].

Cheng Qingdong, Forschung zur Gesetzgebungsbefugnis von Städten mit Bezirken, Doktorarbeit der Universität Xiamen 2019. [程庆栋: 《设区的市立法权研究》, 厦门大学博士毕业论文 2019 年].

Cheng Qingdong, Kriterien und Anwendungsmethoden über den „Widerspruch“ der exekutiver Gesetzgebung, Zeitschrift der Ostchinesischen Universität für Politikwissenschaft und Recht 2017 (05). [程庆栋: 《执行性立法“抵触”的判定标准及其应用方法》, 载《华东政法大学学报》2017 年第 5 期].

Cheng Qingdong, Lokale Ergänzungsgesetzgebung und die Zuweisung von Befugnissen zur Vorsehung einer Verwaltungstrafe, Politik und Recht 2021 (05). [程庆栋: 《地方补充性立法与行政处罚设定权的配置》, 载《政治与法律》2021 年第 5 期].

Cheng Qingdong, Zur Gesetzgebungsbefugnis von Bezirksstädten: Umfang der Zuständigkeit und Machtausübung, Politik und Recht 2015 (08). [程庆栋: 《论设区的市的立法权: 权限范围与权力行使》, 载《政治与法律》2015 年第 8 期].

Cheng Xueyang, Vernünftige Erweiterung der Gesetzgebungsbefugnisse der lokalen Behörden, China Sozialwissenschaftliche Zeitung 2014 (08). [程雪阳: 《合理扩大地方立法权》, 载《中国社会科学报》2014 年第 8 版].

Cui Zhuolan, Yu Lishen, Sun Bo, Empirische Forschung zur lokalen Gesetzgebung, Beijinger Verlag für geistiges Eigentum 2007. [崔卓兰, 于立深, 孙波等: 《地方立法实证研究》, 北京知识产权出版社 2007 年版].

Dai Jiajia, Organisationsrechtliche Analyse der Befugnis zur Einrichtung von Beratungs- und Koordinierungsgremien des Staatsrates – Am Beispiel von ‚Abteilung für Notfallmanagement‘, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft 2019 (06). [戴加佳: 《国务院议事协调机构设置权的组织法分析——以“指挥部”为例》, 《政法学刊》2019 年第 6 期].

Deng Youwen, Über die Lösung des praktischen Dilemmas der Rechtsetzungsbefugnis der Bezirkstädte – Eine Perspektive einer rechtlichen Interpretationsmethode, Politik und Recht 2019 (10). [邓佑文: 《论设区的市立法权限实践困境之破解——一个法律解释方法的视角》, 载《政治与法律》2019 年第 10 期].

DetterBeck/Rozek/Coelln (Hrsg.), Recht als Medium der Staatlichkeit, Duncker & Humblot, 2009.

Die Kommission für Gesetzgebung des SANVK (Zus.), Antworten auf Anfragen

über Gesetze, Verlag der Chinesische Demokratie und Rechtssystem, 2006. [全国人大常委会法制工作委员会编:《法律询问答复》,中国民主法制出版社 2006 年版].

Ding Huang, Ding Mingjie, Richtlinien und Gegenmaßnahmen – Fallanalyse und Spielaufklärung, Zeitschrift der Universität Wuhan (Philosophie und Sozialwissenschaften Edition) 2004 (06). [丁煌、定明捷:《上有政策、下有对策—案例分析与博弈启示》,载《武汉大学学报》(哲学社会科学版) 2004 年第 6 期].

Ding Yi, Vertragliche Governance unter dem hierarchischen System – Neuverständnis der „zwei positiven Aspekte“ in der chinesischen Verfassung, Chinesische und ausländische Gesetze 2017 (04). [丁 轶:《等级体制下的契约化治理—重新认识中国宪法中的“两个积极性”》,载《中外法学》2017 年第 4 期].

Dong Juan, Die aktuelle Situation, das Dilemma und die Gedanken des vertikalen Regierungsmanagements chinas, Zeitschrift des Sichuan Administration Institute 2009 (03). [董 娟:《我国政府垂直管理的现状、困境与思考》,载《四川行政学院学报》2009 年第 3 期].

Dong Juan, Forschung zum vertikalen Management muss wissenschaftlich und streng sein, Chinas nationale Bedingungen und Stärke 2011 (05). [董 娟:《垂直管理研究要科学严谨》,载《中国国情国力》2011 年第 5 期].

Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Mohr Siebeck, Bd. II, 3. Aufl. 2015.

Dreier, Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie DÖV 2021, 229.

Du Hui, Der ideale Typ der Umweltgesetzgebung und ihre Umsetzung „in Städten mit Bezirken“ – aus der Perspektive der Interaktion zwischen Zentral und Lokalen“, Juristische Bewertung 2020 (01). [杜 辉:《“设区的市”环境立法的理想类型及其实现—央地互动的视角》,载《法学评论》2020 年第 1 期].

Du Wanping, Gedanken zur Umsetzung des vertikalen Managements der Umweltbehörden chinas, Chinesisches Verwaltungsmanagement 2006 (03). [杜万平:《对我国环境部门实行垂直管理的思考》,载《中国行政管理》2006 年第 3 期].

Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024.

Dürig/Herzog/Scholz/, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 98. EL März 2022.

Eckart/Winkelmüller, Infektionsschutzrecht, C.H.BECK, 3. Ed. 1.1.2021.

Edin Sarcevic, Das Bundesstaatsprinzip, Mohr Siebeck 2020.

Eibenstein, Die (vertane) Chance des § 28a IfS, COVuR 2020, 856.

Erichsen, Konkurrentenklagen im Öffentlichen Recht, Jura 1994, 385.

Feng Lixia, Kriterien für die Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen der zentralen und der lokalen Ebene: ‚Bedeutsamkeit‘ oder ‚Auswirkungsbereiche‘?, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2008 (05). [封丽霞: 《中央与地方立法权限的划分标准: “重要程度”还是 “影响范围”?》, 载《法制与社会发展》2008 年第 5 期, 第 48 页].

Feng Lixia, Nehmen Sie lokale Rechtsstaatlichkeit ernst – aus der Perspektive der funktionalen Positionierung lokaler Gesetzgebung im Aufbau nationaler Rechtsstaatlichkeit, Lokale Gesetzgebungsforschung 2016 (01). [封丽霞: 《认真对待地方法治—以地方立法在国家法治建设中的功能定位为视角》, 载《地方立法研究》2016 年第 1 期].

Gao Xinyu, Die Grenzen und Standardisierung der lokalen innovativen Gesetzgebung, Verwaltung und Recht 2021 (02). [高馨玉: 《地方创新性立法的限度及其规范化》, 载《行政与法》2021 年第 2 期].

Ge Hongyi, „Lokales Rechtssystem“ als Methodik, Chinesische Rechtswissenschaft 2016 (04). [葛洪义: 《作为方法论的“地方法制”》, 载《中国法学》2016 年第 4 期].

Gerhard Lassar, Die verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeiten, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, S. 301ff.

Grabitz/Hilf/Nettesheim, C.H.Beck, 76. EL Mai 2022.

Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar, C.H.BECK, 5. Aufl., 2022.

Grüner, Biologische Katastrophen, Nomos, 1. Aufl. 2017.

Gu Angran, Wichtige Fragen des Gesetzgebungsrechts, Politisches Forum der Bürger 2000 (05). [顾昂然: 《关于立法法的几个重要问题》, 载《人民政坛》2000 年第 5 期].

Gu Lei, Forschung zum vertikalen Management der chinesischen Regierung vor dem Hintergrund der Dezentralisierung, Zeitschrift der Tangshan Normal Universität 2018 (05). [顾蕾: 《分权背景下的中国政府垂直管理研究》, 载《唐山师范学院学报》2018 年第 5 期].

Gu Qiang, Über den Umfang der „Governance auf der untersten Ebene“ in der Gesetzgebung von Städten mit Bezirken, Volkskongressforschung 2023 (06), S. 47. [顾强: 《论设区的市立法权限中“基层治理”的范畴》, 载《人大研究》2023 年第 6 期].

Gu Qiang, Über die Kategorie „Governance auf der untersten Ebene“ in den gesetzgebenden Befugnissen von Bezirksstädten, Forschung vom Nationalen Volkskongress 2023 (06). [顾强:《论设区的市立法权限中“基层治理”的范畴》,载《人大研究》2023年第6期].

Gölzer/Fischer-Uebler/Schaub, Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie, NVwZ 2021, 928.

Han Dayuan, Über die Einschränkung und Gewährleistung der grundlegenden Rechte der Bürger im Ausnahmezustand, Lernen und Erkundung 2005 (04). [韩大元:《论紧急状态下公民基本权利的限制与保障》,载《学习与探索》2005年第4期].

Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. I, Springer, 2012.

Hou Xueyong, Rechtssystemkohärenz im Kontext der Ausweitung lokaler Gesetzgebungsbefugnisse, Lokale Gesetzgebungsforschung 2023 (04). [侯学勇:《地方立法权扩容背景下的法律体系融贯》,载《地方立法研究》2023年第4期].

Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022.

Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 17. Aufl. 2022.

Ji Changlong, Von größeren Städten zu Bezirksstädten: Die Bedeutung und Reflexion der Dezentralisierung der lokalen Gesetzgebungsbefugnisse: von Größeren Städten zu Städten mit Bezirken, Zeitschrift der Technischen Universität Henan 2015 (04). [季长龙:《从较大市到设区市:地方立法权下放的意义与反思》,载《河南工业大学学报》2015年第4期].

Jiang Bixin, Zu mehreren neuen Vorschlägen sozialistischer Rechtsstaatlichkeit, Chinesische Rechtswissenschaft 2010 (10). [江必新:《试论社会主义法治的几个新命题》,载《中国法学》2010年第10期].

Jin Wenhui, Normative Konstruktion zentral-kommunaler Regierungsbeziehungen in der Risikoregulierung, Rechtsforschung 2022 (05). [靳文辉:《风险规制中的央地政府关系之规范建构》,载《法学研究》2022年第5期].

Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Duncker & Humblot, 2001.

Jörn Ipsen, Staatsrecht I, Franz Vahlen, 32. Aufl. 2020.

Karoline Haake, Die Beauftragten der Bundesregierung, Duncker & Humblot, 2024.

Katrin Gerstenberg, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach

der Föderalismusreform, Duncker & Humblot, 2009.

Katzenmeier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR 2020, 461.

Kersten/Rixen Verfassungsstaat Corona, 3. Aufl. 2022.

Kießling, Die Feststellung der „epidemischen Lage“ als Voraussetzung der Maskenpflicht?, NVwZ 2021, 1245.

Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 3. Aufl.. 2022.

Kießling/Möllers/Volkman, Zum Reformbedarf der Eingriffsbefugnisse im Infektionsschutzgesetz, Gutachten Oktober 2020.

Kingreen, Das Studium des Verfassungsrechts in der Pandemie, Jura 2020, 1032.

Kingreen, Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie, NJW 2021, 2766.

Klafki, Differenzierte Rechtsgrundlagen als Gebot effektiver Krisenbewältigung, NJW 2023, 1340

Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., C.H.Beck 1977.

Kluckert/Rixen, Das neue Infektionsschutzrecht, Nomos, 2. Aufl. 2021.

Lepsius, Partizipationsprobleme und Abwägungsdefizite im Umgang mit der Corona-Pandemie, JöR 69 (2021).

Li Fei, Wang Doude (Hrsg.), Interpretation des Gesetzes über die Vorbeugung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten, Verlag für Gesetzgebung 2004. [李飞、王陡德主编：《中华人民共和国传染病防治法释义》，法律出版社 2004 年版].

Li Guangde, Theoretische Logik des Regelungsgegenstands des Infektionskrankheitenbekämpfungsgesetzes und seine regulatorische Anpassung, in: Forum über Politik und Recht 2022 (02). [李广德：《传染病防治法调整对象的理论逻辑及其规制调适》，载《政法论坛》2022 年第 2 期].

Li Kejie, Änderung des Gesetzgebungsgesetzes: Vorteile und Rezensionen – auch Diskussion der „Departementalisierung“ - Tendenz der Gesetzgebung des SANVK, Eastern Rechtswissenschaft 2015 (06). [李克杰：《〈立法法〉修改：点赞与检讨—兼论全国人大常委会立法的“部门化”倾向》，载《东方法学》2015 年第 6 期].

Li Xiaoping, Die Definition der Gesetzgebungsbefugnisse für die „Städte - und ländliche Konstruktion und Verwaltung“ von Bezirkstädten, veröffentlicht in

Forum der Rechtswissenschaft, 2017 (03). [李小萍: 《对设区市立法权限之“城乡建设与管理”的界定》, 载《法学论坛》2017年第3期].

Li Yahong, Gedanken zum Verhältnis zwischen zentraler und lokaler Gesetzgebung während der Übergangszeit, Chinesische Rechtswissenschaft 1996 (01). [李亚虹: 《对转型时期中央与地方立法关系的思考》, 载《中国法学》1996年第1期].

Li Zhen, Lu Yu, Chinas selektives Dezentralisierungsmodell, Zeitschrift für öffentliche Verwaltung 2021 (03). [李振, 鲁宇: 《中国的选择性分(集)权模式》, 载《公共管理学报》2021年第3期].

Liang Cunning, Zur normativen Grundlage für die Festsetzung von Verwaltungsstrafen in Regeln der lokalen Regierungen, Forschung zum Verwaltungsrecht 2023 (02), S. 47. [梁存宇: 《论地方政府规章设定行政处罚的规范依据》, 载《行政法学研究》2023年第3期].

Lin Hongchao, Über die Natur und Rechtswirkung von Notfallplänen – Am Beispiel von nationalen und provinziellen Notfallplänen, Juristen 2009 (02). [林鸿潮: 《论应急预案的性质和效力——以国家和省级预案为考察对象》, 《法学家》2009年第2期].

Lin Yan, Die Aufteilung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsbefugnisse – Anfrage und Antworten, in: Die Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse – ein Vergleich zwischen China und Deutschland, Verlag von Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Recht, 2015. [林彦: 《中央地方立法权限划分——以询问答复为中心的考察》, 载《立法权限划分——中德比较》, 中国政法大学出版社2015年版].

Lin Yan, Eine Analyse der Abnormalität und Ursachen des Grundgesetzesänderungsrechts, Rechtswissenschaft 2002 (07). [林彦: 《基本法律修改权失范及原因探析》, 载《法学》2002年第7期].

Lindner, Experimentelle Rechtsetzung durch Rechtsverordnung, DÖV 2007, 1003.

Ling Zheng, Wu Jinxing, Forschung zur Autonomie vertikaler Managementabteilungen unter „impliziter Kontrolle“ – auch zur Entwicklung zwischenstaatlicher Beziehungen unter vertikalem Management, Zeitschrift für öffentliche Verwaltung 2023 (01). [凌争, 吴金兴: 《“隐性控制”下的垂直管理部门自主性研究——兼论垂直管理下政府间条块关系的嬗变》, 载《公共管理学报》2023年第1期].

Liu Jianwen Hou Zhuo, Chinas Weg zur Legalisierung der Gewaltenteilung, Chinesische Sozialwissenschaften 2017 (02). [刘剑文, 侯卓: 《事权划分法治化的中国路径》, 载《中国社会科学》2017年第2期].

Liu Lanqiu, Studien zum rechtsstaatlichen Weg der Prävention und Bekämpfung neuer Infektionskrankheiten in China - Eine Analyse auf der Grundlage des Entwurfs des PBIG (Revisionsentwurf), in: Verwaltungsrechtswissenschaftliche Forschungen 2024 (04). [刘兰秋: 《我国新传染病防控的法治路径研究—基于《传染病防治法》(修订草案)》的分析, 载《行政法学研究》2024 年第 4 期].

Liu Liang: "Zur Verständigung über den Geltungsbereich der Gesetzgebungsbefugnisse von kreisfreien Städten", in Beiträge zur Verwaltungsrechtslehre, Bd. 20. [刘亮: 《设区的市立法权限范围之理解》, 载《行政法论丛》第 20 卷].

Lou Jiwei, Aufbau eines modernen Finanzsystems, China Finance 2014 (01). [楼继伟: 《建立现代财政制度》, 载《中国财政》2014 年第 1 期].

Ma Ling, Das Prinzip des demokratischen Zentralismus in der aktuellen Verfassung chinas, Zeitschrift der Yunnan Universität (Law Edition) 2013 (04). [马岭: 《我国现行《宪法》中的民主集中制原则》, 载《云南大学学报(法学版)》2013 年第 4 期].

Mager/Vasel, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 7. Aufl. 2021, Art. 91d.

Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, C.H.Beck, 7. Aufl. 2018.

Markus Heintzen und Arnd Uhle (Hrsg.), Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht, Duncker & Humblot, 2014.

Martin Schewerda, Die Verteilung der Verwaltungskompetenzen zwischen Bund und Länder nach dem Grundgesetz, Shaker Verlage, 2008.

Martin Will, Staatsrecht I, C.H. Beck, 2021.

Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 93. EL Oktober 2020.

Mayen, Der verordnete Ausnahmezustand, NVwZ 2020, 828.

Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Aufl. 2023.

Oeter stefan, Stärkung des föderalistischen Systems durch Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen, in: K. Borgmann u.a. (Hrsg.), Verfassungsreform und Grundgesetz, Richard Boorberg-Verlag, 1992.

Opolony, Gesundheitsversorgung im Krisenfall, ZRP 2025, 76.

Ossenbühl, Verwaltungsrechtsnormen und Grundgesetz, Gehlen, 1968.

Peng Zhen, Forschung zu Kompetenzkonflikten der Gesetzgebung in Städten mit Bezirken, Hebei Rechtswissenschaft 2019 (07). [彭振: 《设区的市立法抵触问

题研究》，载《河北法学》2019年第7期].

Pohlmann, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbewältigung, Peter Lang, 2012.

Qin Qianhong, Li Shaowen, Gegenmaßnahmen zur Ausweitung der lokalen Gesetzgebungsbefugnisse, Rechtswissenschaft 2015 (07). [秦前红、李少文:《地方立法权扩张的因应之策》，载《法学》2015年第7期].

Qin Xiaojian, Legislative Ermächtigung, Entscheidungskontrolle und die rechtliche Transformation des lokalen Governance, Rechtswissenschaft 2017 (06). [秦小建:《立法赋权、决策控制与地方治理的法治转型》，载《法学》2017年第6期].

Qiu Zhaoji, Die Herausforderungen der COVID-19 für das Infektionskrankheitenbekämpfungsgesetz in China und die Gegenmaßnahmen, Theoretische Erkundung 2021 (01). [邱昭继:《新冠肺炎对我国传染病防治法的挑战及应对》，载《理论探索》2021年第1期].

Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre, C.H.Beck, 17. Edition 2019.

Ren Jin, Die spezifischen Grenzen und Beziehungsfragen der lokalen Gesetzgebung, Hebei Rechtswissenschaft 1995 (03). [任进:《地方立法的具体界限和关系问题》，载《河北法学》1995年第3期].

Ren Jin, Eine Studie über die vertikalen zwischenstaatlichen Beziehungen aus der Perspektive der Verfassung, Juristischer Verlag 2023. [任进:《宪法视阈下纵向府际关系研究》，法律出版社2023年版].

Ren Jin, Standardisierung der Beziehung zwischen vertikalen Managementagenturen und lokalen Regierungen, Zeitschrift der National Akademie der Verwaltung 2009 (03). [任进:《规范垂直管理机构与地方政府的关系》，载《国家行政学院学报》2009年第3期].

Rixen, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise – Die (Neu-)Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, 1097.

Sachs, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 9. Aufl.. 2021.

Sangs, Das Dritte Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite und Gesetzgebung während der Pandemie, NVwZ 2020, 1780.

Sangs/Eibenstein, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 1. Aufl. 2022.

Schmidt, COVID-19/Lindner, 3. Aufl. 2021.

Schmidt, Landesrechtsverordnungen auf bundesgesetzlicher Grundlage und

verordnungsvertretende Landesgesetze, DÖV 2021, 518.

Schmidt, Rechtsfragen zur Corona-Krise, C.H.BECK, 3. Aufl. 2021.

Schwarz/Sairinger, Metamorphosen des Föderalismus in Krisenzeiten, NVwZ 2021, 265.

Shangguan Piliang, Forschung zur aktuellen Situation und Reform der vertikalen Dezentralisierung zwischen Zentral- und Kommunalverwaltungen in China, TagungsBd. des Internationalen Akademischen Symposiums China-Schweiz „Vertikale Machtverteilung und lokale Regierungsführung“. [上官丕亮: 《中国中央与地方纵向分权的现状及其改革研究》, 载《中国—瑞士“权力的纵向配置与地方治理”国际学术研讨会论文集》].

Shen Guangming, Bestimmungsmethoden und Wertorientierung lokaler Gesetzgebung im Widerspruch zu übergeordneten Gesetzen, Chinesisches und ausländisches Recht 2023 (01). [沈广明: 《地方立法抵触上位法的判定方法及其价值取向》, 载《中外法学》2023 年第 1 期].

Shen Guangming, Über die Kriterien für die Aufteilung zentraler und lokaler Gesetzgebungsbefugnisse – eine auf der Theorie des öffentlichen Dienstes basierende Studie, Hebei Rechtswissenschaft 2020 (04). [沈广明: 《论中央与地方立法权限的划分标准—基于公共服务理论的研究》, 载《河北法学》2020 年第 4 期].

Shen Ronghua, Regierungsvertikalmanagement im Kontext der Dezentralisierung: Modelle und Ideen, Chinesisches Verwaltungsmanagement 2009 (09). [沈荣华: 《分权背景下的政府垂直管理、模式和思路》, 载《中国行政管理》2009 年第 9 期].

Song Caifa, Forschung zu den grundlegenden Verfahren und Funktionen der lokalen Gesetzgebung, Hebei Rechtswissenschaft 2021(03). [宋才发: 《地方立法的基本程序及功能研究》, 载《河北法学》2021 年第 3 期].

Song Hualin, Xu Xihao, Die rechtsstaatliche Struktur der institutionellen Koordination im Verwaltungsrecht - Am Beispiel der Verwaltung für öffentliche Gesundheit, Zeitschrift der Nankai-Universität 2023 (02). [宋华琳, 徐曦昊: 《行政法中机构协调的法治架构—以公共卫生治理为例证》, 载《南开学报》2023 年第 2 期].

Stefan Bales/Hans Georg Baumann/Norbert Schnitzler, Infektionsschutzgesetz, Kommentar und Vorschriftensammlung, 2. Aufl. 2003.

Stefan Oeter, in: Starck (Hrsg.), Föderalismusreform 2006 - Einführung, Verlag Franz Vahlen, 2007.

Steffen DetterBeck, Allgemeines Verwaltungsrecht, 18. Aufl. 2020.

Sun Bo, Forschung zur Legalisierung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Shandong Volksverlag 2013. [孙 波: 《中央与地方关系法治化研究》, 山东人民出版社 2013 年版].

Sun Bo, Über lokale Angelegenheiten – Neue Fortschritte bei der Legalisierung zentraler und lokaler Beziehungen, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2008 (05). [孙 波: 《论地方性事务 – 我国中央与地方关系法治化的新进展》, 载《法制与社会发展》2008 年第 5 期].

Sun Fafeng, Probleme und Lösungen in der Beziehung zwischen vertikalen Managementabteilungen und lokalen Regierungen, Zeitschrift der Henan Normal Universität. [孙发锋: 《垂直管理部门与地方政府关系中存在的问题及解决思路》, 载《河南师范大学学报》2010 年第 1 期].

Thomas F.W Schodder, Föderative Gewaltenteilung in der Bundesrepublik Deutschland - Eine Untersuchung ihrer gegenwärtigen Wirkungen und Probleme, Peter Lang, 1988.

Ulrich Häde, Zur Föderalismusreform in Deutschland, JZ 19/2006.

Ursula Münch, Heinz Laufer, Das föderalistische System der Bundesrepublik Deutschland, Springer VS, 1998.

Vgl. Zhang Shouwen, Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der lokalen Gesetzgebung zur digitalen Wirtschaft, Forschung an Lokalrechtsetzung 2024 (06). [张守文: 《数字经济地方立法的统一与差异》, 载《地方立法研究》2024 年第 6 期].

Wagner/Brocker, Das “verordnungsvertretende Gesetz“ nach Art. 80 IV GG, NVwZ 1997, 759.

Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127.

Wang Guisong, Die Abgrenzung der Befugnis zum Erlass einer örtlichen Rechtsnorm, Rechtswissenschaft 2024 (03). [王贵松: 《地方性法规制定权限的界定方式》, 载《法学》2024 年第 3 期].

Wang Guisong, Die Wirkung des Gesetzes zur Schaffung von Rechtsnormen, Chinas Rechtswissenschaft 2017 (01). [王贵松: 《论法律的法规创造力》, 载《中国法学》2017 年第 1 期].

Wang Jianxue, Die einheitliche Führung der zentralen Regierung: aktuelle Situation und Probleme, China Law Review 2018 (01). [王建学: 《中央的领导统一: 现状与问题》, 载《中国法律评论》2018 年第 1 期].

Wang Jianxue, Zur gesetzgeberischen Umsetzung der lokalen Systembestimmungen der Verfassung – aus der Perspektive der Modernisierung

der nationalen vertikalen Governance, Henan Sozialwissenschaft und Technologie 2023 (05). [王建学: 《论宪法地方制度条款的立法实施—以国家纵向治理现代化为视角》, 载《河南社会科技》2023 年第 5 期].

Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinese Law 2017 (04). [王建学: 《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》, 载《中国法学》2017 年第 4 期].

Wang Kewen, Die Abgrenzung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsgegenstände, Verwaltungsrechtliche Forschung 2022 (3). [王克稳: 《论中央与地方立法机关立法事项的划分》, 载《行政法学研究》2022 年第 3 期].

Wang Lasheng, Diskussion zu mehreren Fragen im Zusammenhang mit der Zuteilung lokaler Gesetzgebungsbefugnisse Chinas im Rahmen des neuen Gesetzgebungssystems, Jianghai wissenschaftliche Zeitschrift 2017 (01). [王腊生: 《新立法体制下我国地方立法权限配置若干问题的探讨》, 载《江海学刊》2017 年第 1 期].

Wang Weicheng, Bericht des Rechtsausschusses des Neunten Nationalen Volkskongresses über die Überprüfungsergebnisse des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China (Entwurf), Bulletin des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses 2000 (02). [王维澄: 《第九届全国人民代表大会法律委员会关于〈中华人民共和国立法法(草案)〉审议结果的报告》, 载《全国人大常委会公报》2000 年第 2 期].

Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft 2020 (03). [王旭: 《重大传染病危机应对的行政组织法调控》, 载《法学》2020 年第 3 期].

Wang Yongqin, Zhang Yan, Zhang Yuan, Chen Zhao, Lu Ming, Chinas Weg zur Entwicklung: Über die Gewinne und Verluste dezentraler Reformen, Wirtschaftsforschung 2007 (01). [王永钦, 张晏, 章元, 陈钊, 陆铭: 《中国的大国发展道路: 论分权式改革的得失》, 载《经济研究》2007 年第 1 期].

Wen Zebin, Verfassungsrechtliche Kontrolle der regionalen koordinierten Rechtsetzung, Rechtswissenschaft 2023 (08). [温泽彬: 《区域协同立法的宪法规制》, 载《法学》2023 年第 8 期].

Wolfgang Kahl, Die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach Art. 84 I GG unter besonderer Berücksichtigung des Umweltverfahrensrechts, NVwZ 2008, 710 (711).

Wu Shuai, Die Aufteilung Regierungsbefugnisse unter konkurrierenden Interessen: Konflikt und Lösung, Politisches und rechtliches Forum 2018 (04). [吴帅: 《利益竞争下的政府间事权划分: 冲突与化解》, 载《政法论坛》2018 年第 4 期].

Xiang Lili, Kompetenzdilemma und Erkundung des Auswegs über die Entwicklung lokaler Gesetzgebung, Politik und Recht 2015 (01). [向立力: 《地方立法发展的权限困境与出路试探》, 载《政治与法律》2015 年第 1 期].

Xiang Zhongcheng, Über die Verbesserung des Gesetzgebungssystems, Rechtsforum 2022 (02). [向忠诚: 《论立法体制的完善》, 载《法学论坛》2022 年第 2 期].

Xie Guishan, Bai Liyin, Die institutionelle Logik, praktische Dilemma und Verbesserungspfade der Rechtsetzungsbefugnis der Bezirkestädte, Rechtsforum 2017 (03). [谢桂山, 白利寅: 《设区的市立法权的制度逻辑、现实困境与法治完善路径》, 载《法学论坛》2017 年第 3 期].

Xie Libin, Über die Verordnung des Staatsrates - Befugnis ohne gesetzgeberische Ermächtigung, Politisches und rechtliches Forum 2018 (06). [谢立斌: 《论国务院的职权立法权》, 载《政法论坛》2018 年第 6 期].

Xin Xiangyang, Die Fürsten der Großmächte: Die Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene in China, Verlag der China-Gesellschaft. [辛向阳: 《大国诸侯: 中国中央与地方关系之结》, 中国社会科学出版社 1996 年版].

Xiong Jianming, Zur Integration und Trennung zentraler und lokaler Gewalten, Rechtsstaatsforschung 2013 (10). [熊建明: 《论中央与地方权力的统合与分置》, 载《法治研究》2013 年第 10 期].

Xiong Wenzhao, Großer Staat und Lokalen - Forschung zur Legalisierung der Beziehungen zwischen Zentral und Lokalen, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2012. [熊文钊: 《大国地方—中央与地方关系法治化研究》, 中国政法大学出版社 2012 年版].

Xu Anbiao, Die Mission der lokalen Gesetzgebung chinas im neuen Zeitalter, China Law Review 2021 (01). [许安标: 《我国地方立法的新时代使命》, 载《中国法律评论》2021 年第 1 期].

Xu Chongde, Chinesische Verfassung, China Renmin Universität Press 2010. [许崇德: 《中国宪法》, 中国人民大学出版社 2010 年].

Xu Qingfei, Die lokale Gesetzgebung unter Gewaltenteilung: Recht und Praxis Wissenschaftliche Forschung 2011 (09). [徐清飞: 《权能分治下的我国地方立法: 法律与实践》, 载《学术研究》2011 年第 9 期].

Xu Qingfei, Eine grundlegende theoretische Studie zur Verteilung zentraler und lokaler Gewalt Chinas – ausgehend von der Analyse der Machtattribute, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2012 (03). [徐清飞: 《我国中央与地方权力配置基本理论探究—以对权力属性的分析为起点》, 载《法制与社会发展》2012 年第 3 期].

Yan Hailiang, Überprüfung des Gesetzgebersischen Genehmigungssystems der Bezirksstädte – eine Entwicklung auf der Grundlage von Art. 100 Abs. 2 der CV, Ozean des Lernens 2020 (02). [严海良: 《设区的市立法批准制度之检视—以《宪法》第一百条第二款为基础的展开》, 载《学海》2020年第2期].

Yang Dengfeng, Die innere Struktur und die Verbesserung der Zuteilungsgrundsätze über Gesetzgebungskompetenz Chinas, Chinas Rechtswissenschaft 2023 (06). [杨登峰: 《我国立法权的内在构成及其配置原理的完善》, 载《中国法学》2023年第6期].

Yang Huiqi, Befugnis, Praxis und Optimierung der lokalen Gesetzgebung, Doktorarbeit der Südwestuniversität für Politikwissenschaft und Recht 2007. [杨惠琪: 《市级立法的权能、实践与优化》, 西南政法大学博士毕业论文 2007年].

Ye Bifeng, Territoriale Verwaltungsprinzipien im Prozess der chinesischen Modernisierung, Rechtsforschung 2024 (01). [叶必丰: 《中国式现代化进程中的属地管理原则》, 载《法学研究》2024年第1期].

Ye Bifeng, Verwaltungsrecht und Verwaltungsverfahrenrecht, Verlag für Hochschulbildung 2007. [叶必丰: 《行政法与行政诉讼法》, 高等教育出版社 2007年版].

Ye Bifeng, Zu lokalen Angelegenheiten, Verwaltungsrechtliche Forschung 2018 (01). [叶必丰: 《论地方事务》, 载《行政法学研究》2018年第1期].

Ye Haibo, Qin Qianhong, Ära-Änderungen in der Funktion des Rechtsvorbehalts – auch in Bezug auf die Funktion des chinesischen Rechtsvorbehaltssystems, Juristische Bewertung 2008 (04). [叶海波, 秦前红: 《法律保留功能的时代变迁——兼论中国法律保留制度的功能》, 载《法学评论》2008年第4期].

Ying Songnian(Hrsg.), Zeitgenössisches chinesisches Verwaltungsrecht (Bd. 3), Volksverlag 2018. [应松年主编: 《当代中国行政法》(第三卷), 人民出版社 2018年版].

Ying Songnian, Umsetzung von Vorschriften für den öffentlichen Gesundheitsnotstand und Verwirklichung der Rechtsstaatlichkeit, Zeitschrift der National Academy of Administration 2003 (04). [应松年: 《<突发公共卫生事件应急条例>的法律意义》, 载《国家行政学院学报》2003年第4期].

Ying Songnian, Xue Gangling, Forschung zum Verwaltungsorganisationsrecht, Rechtsverlag 2002. [应松年、薛刚凌: 《行政组织法研究》, 法律出版社 2002年版].

Yu Hao, kooperative Gesetzgebung zwischen Peking, Tianjin und Hebei: Ein großer Durchbruch von locker zu geschlossen – Interview mit Wang Huiyong,

stellvertretender Direktor des Ständigen Ausschusses des Volkskongresses der Provinz Hebei, Nationalen Volkskongress Chinas 2019 (16). [于 浩:《京津冀协同立法:从松散到紧密实现重大突破—专访河北省人大常委会副主任王会勇》, 载《中国人大》2019 年第 16 期].

Yu Lingyun, Angemessene Erweiterung lokaler Gesetzgebungskompetenzen – auch zu relevanten Änderungen der „Drei Verwaltungsgesetze“, Tsinghua-Rechtswissenschaft 2019 (02). [余凌云:《地方立法能力的适度释放—兼论“行政三法”的相关修改》, 载《清华法学》2019 年第 2 期].

Yu Qi, Festlegung des Geltungsbereichs ermächtigter Gesetzgebung, Rechtswissenschaft 2024 (02). [俞 祺:《授权立法范围的合理界定》, 载《法学》2024 年第 2 期].

Yu Qi, Forschung zur Gesetzen und normativen Dokumenten der Städten mit Bezirken, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2017 (05). [俞 祺:《设区的市立法及规范性文件领域分布研究》, 载《法制与社会发展》2017 年第 5 期].

Yu Qi, Gesetzesvorbehalte im Verhältnis zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Chinas Rechtswissenschaft 2023 (02). [俞 祺:《央地关系中的法律保留》, 载《中国法学》2023 年第 2 期].

Yu Qi, Wiederholung, Konkretisierung oder Gestaltung: Eine Untersuchung der Beziehung zwischen lokaler Gesetzgebung und Oberrechten in China, Politik und Recht 2017 (09). [俞 祺:《重复、细化还是创制:中国地方立法与上位法关系考察》, 载《政治与法律》2017 年第 9 期].

Yuan Xin und He Junyi, Zur „Governance auf der untersten Ebene“ als Gesetzgebung von Städten mit Bezirken, Volkskongressforschung 2024 (11). [袁馨, 何俊毅:《论作为设区的市的立法权限的“基层治理”》, 载《人大研究》2024 年第 11 期].

Zhang Chaohua, Reform der lokalen Regierungen im Zuge der Ausweitung des vertikalen Managements, Zeitschrift des Yunnan Administration Institute 2019 (01). [张朝华:《垂直管理扩大化下的地方政府变革》, 载《云南行政学院学报》2009 年第 1 期].

Zhang Chunsheng (Hrsg.), Interpretation des Gesetzgebungsrechts der Volksrepublik China, China Legal Verlag 2000. [张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》, 中国法制出版社 2000 年版].

Zhang Fan, Lücken der Normen und die Notwendigkeit der lokalen Gesetzgebung, Politik und Recht 2010 (03). [张 帆:《规范的缝隙与地方立法的必要性》, 载《政治与法律》2010 年第 3 期].

Zhang Jiansheng, Von der lokalen zur zentralen Regierung: Die Realität und Zukunft der Verwaltungsverfahrensgesetzgebung, Administrative Law Research

2017 (02). [章剑生: 《从地方到中央: 我国行政程序立法的现实与未来》, 载《行政法学研究》2017 年第 2 期].

Zhang Jiansheng, Über lokale differenzierte Gesetzgebung und ihre Grenzen, Juristische Bewertung 2023 (02). [章剑生: 《论地方差异性立法及其限定》, 载《法学评论》2023 年第 2 期].

Zhang Qianfan, Umherwandern, betteln und Kontrolle –die Abgrenzung zentraler und lokaler Befugnisse aus der Perspektive der Armutsbekämpfung, Rechtsforschung 2004 (03). [张千帆: 《流浪乞讨与管制—从贫困救助看中央与地方权限的界定》, 载《法学研究》2004 年第 3 期].

Zhang Shufang, An der Grenze zwischen Verwaltungsrechtsnormen und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichende Forschung 2012 (02). [张淑芳: 《论行政法规与行政法律的界限》, 载《比较法研究》2012 年第 2 期].

Zhang Xiang, Funktionalistische Interpretation der Grundsätze der Zuteilung staatlicher Rechte chinas, Chinesisches und ausländisches Recht 2018 (02). [张翔: 《我国国家权利配置原则的功能主义解释》, 载《中外法学》2018 年第 2 期].

Zhang Yin, Verwaltungsrechtliche Forschung zum vertikalen Managementsystem, Zeitschrift des Heilongjiang Political and Legal Management Cadre Kolleg 2014 (6). [张茵: 《垂直管理体制的行政法研究》, 载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2014 年第 6 期].

Zhang Zhen, Die Einbeziehung der ökologischen Zivilisation in die Verfassung und ihre systemischen Verfassungsfunktionen, Zeitgenössisches Recht 2018 (06). [张震: 《生态文明入宪及其体系性宪法功能》, 载《当代法学》2018 年第 6 期].

Zhang Zhihong, Forschung zu vertikalen Beziehungen zwischen Regierungen im heutigen China, Tianjin Volksverlag 2005. [张志红: 《当代中国政府间纵向关系研究》, 载《天津人民出版社》2005 年版].

Zhao Peng, Macht und Recht bei der Prävention und Bekämpfung der Epidemie - Aus der Perspektive der Anwendung und Überprüfung des PBIG, Rechtswissenschaft 2020 (03). [赵鹏: 《疫情防控中的权力与法律—《传染病防治法》适用与检讨的角度》, 载《法学》2020 年第 3 期].

Zheng Yi, Die Absicht zur „behutsamen Dezentralisierung“ und die Umsetzung lokaler Regelungsbefugnisse in Städten mit Bezirken — Inspektion auf der Grundlage von Art. 100 Abs. 2 CV, Zeitgenössische Rechtsprechung 2019 (03). [郑毅: 《“谨慎放权”意图与设区的市地方性法规制定权实施—基于《宪法》第 100 条第 2 款的考察》, 载《当代法学》2019 年第 3 期].

Zheng Yi, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Regierung im Verfassungstext seit der Gründung der Volksrepublik China,

Chinesische Verwaltung 2015 (04). [郑毅: 《建国以来中央与地方关系在宪法文本中的演变》, 载《中国行政管理》2015年第4期].

Zheng Yi, Interpretation und Reaktion auf mehrere schwierige Fragen nach der Revision des Gesetzgebungsgesetzes Chinas, Politik und Recht 2016 (01). [郑毅: 《对我国《立法法》修改后若干疑难问题的诠释与回应》, 载《政治与法律》2016年第1期].

Zheng Yi, Lokale Angelegenheiten aus der Perspektive von Normen, Chinas Rechtswissenschaft 2022 (05). [郑毅: 《规范视野下的地方性事务》, 载《中国法学》2022年第5期].

Zheng Yi, Regionalismus, grenzüberschreitende Angelegenheiten und die Reform der lokalen Gesetzgebung - Aus der Perspektive der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene im Prozess der Bekämpfung gegen COVID-19, Südost-Rechtswissenschaft 2020 (02). [郑毅: 《地方主义、跨区域事务与地方立法改革—以抗击新冠肺炎过程中的央地关系为视角》, 载《东南法学》2020年第2期].

Zheng Yi, Zur „Einheitlichen Führung des Zentralen“ in der Verfassung, Jurist 2021 (02). [郑毅: 《论宪法上的“中央的统一领导”》, 载《法学家》2021年第2期].

Zheng Yi, Über die Prinzipien von „Bereitschaft“ und „Initiative“ in der Beziehung zwischen der zentralen und der lokalen Ebene – eine Untersuchung auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 4 der CV, Politik und Recht 2019 (03). [郑毅: 《论中央与地方关系中的“积极性”与“主动性”原则—基于我国《宪法》第3条第4款的考察》, 载《政治与法律》2019年第3期].

Zheng Yongnian, Die Transformation und Dynamik der zentral-lokalen Beziehungen im chinesischen „Verhaltensföderalismus“, Übersetzt von Qiu Daolong, Oriental Verlag 2013. [郑永年: 《中国的“行为联邦制”中央—地方关系的变革与动力》, 邱道隆译, 东方出版社2013年版].

Zheng Yushuang, Rechtsstaatlichkeit und soziale Gerechtigkeit im Ausnahmezustand, Chinesische Rechtswissenschaft 2021 (03). [郑玉双: 《紧急状态下的法治与社会正义》, 载《中国法学》2021年第2期].

Zhou Shikui, Feng Zhidong, Rechtliche Regelung und Verbesserung der Notfallmaßnahmen bei massenhaft ungeklärten Erkrankungen, Chinesisches Gesundheitsgesetz 2024 (02). [周士逵, 冯之东: 《论群体性不明原因疾病应急法律规制与完善路径》, 载《中国卫生法制》2024年第2期].

Zhou Wei, Über die Good-Law-Standards zur Durchsetzung lokaler Gesetze, Zeitschrift der Henan Universität für Wirtschaft und Recht 2015 (02). [周伟: 《论执行性地方立法良法标准》, 载《河南财经政法大学学报》2015年第2期].

Zhou Xueguang, Die institutionelle Logik der nationalen Regierungsführung Chinas, Leben·Lesen·Neues Wissen Sanlian Bookstore 2017. [周雪光: 《中国国家治理的制度逻辑》, 生活·读书·新知三联书店 2017 年版].

Zhu Guanglei, Zhang Zhihong, Kritik am „Verantwortungsisomorphismus“, Zeitschrift der Peking-Universität (Philosophie und Sozialwissenschaften Edition) 2005 (01). [朱光磊, 张志红: 《“职责同构”批判》, 载《北京大学学报 (哲学社会科学版)》2005 年第 1 期].

Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013. [朱丘祥: 《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机关与地方政府关系的法治对策研究》, 中国政法大学出版社 2013 年].

Einleitung

A. Die Problemstellung

Die weltweite Ausbreitung der COVID-19 brachte eine große Herausforderung mit sich. Die Bekämpfung dauerte nahezu drei Jahren. Beim ersten Ausbruch der Corona-Pandemie im Jahr 2020 wurden die Prävention und Bekämpfung von Epidemie zuerst als eine Ausnahme betrachtet, später wurden sie Teil des Alltagslebens. In der Corona-Zeit wurden viele ähnliche Schutzmaßnahmen in unterschiedlichen Staaten ergriffen, etwa wie Maskenpflicht, Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von Einrichtungen, Untersagung oder Beschränkung von Sportveranstaltungen, Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von gastronomischen Einrichtungen. Trotzdem fielen die Ergebnisse hinsichtlich der Infektionsbekämpfung jedoch anders aus. Es lässt sich nachdenken, wie ähnliche Maßnahmen in verschiedenen Staaten zu unterschiedlichen Ergebnissen führen. Im Wesentlichen betrifft es die Frage, wie die Aufgaben im Bereich der Gesetzgebung und der Gesetzesausführung aus der vertikalen Hinsicht verteilt sind. Der Coronafall gilt jedoch vielmehr als ein erkennbares Beispiel, wie ein Staat durch verschiedene Ebene auf neu entstehende Ereignisse reagiert. In den letzten Jahren gibt es weltweit eine zunehmende Anzahl von epidemischen Ereignissen, etwa wie das Ebola-Virus, das Marburg-Virus. Die immer engeren Beziehungen zwischen verschiedenen Staaten lassen eine Infektionskrankheit unerwartet schnell zu einer weltweiten Krise der öffentlichen Gesundheit entwickeln. Insofern soll ein Blick auf die vertikale Aufgabenteilung in einer epidemischen Lage entworfen werden.

Bisher werden einige Ergebnisse in den wissenschaftlichen Diskussionen über die vertikale Aufgabenteilung als selbständig abgeleitet. Typischerweise gilt es so: China ist ein Einheitsstaat, und aus dem Begriff kommt es einfach zu dem Ergebnis, dass die Kompetenzen eher zentralisiert sind. Aus den häufig in der Praxis diskutierten Fragen lässt sich jedoch ein anderes Bild erkennen: Eines der realistischen Probleme in China ist, dass es eine große Fläche gibt. Einige

Provinzen sind hinsichtlich der Bevölkerung und Fläche mit einigen europäischen Staaten vergleichbar. Beispielweise, die Provinz Sichuan ist etwa so groß wie Spanien.¹ Einige Provinzen sind sogar viel größer als die europäischen Staaten. Beispielweise, Dänemark nimmt etwa ein Viertel der Fläche von Guangdong ein.² Auch liegt die südste Stadt Hainan fast 2200 KM entfernt von der zentralen Volksregierung (nachfolgenden als „die zentrale Regierung“) in Peking. Von Provinzen sowie auch innerhalb der Provinz unterscheiden sich weit die örtlichen Umstände hinsichtlich Wirtschaft, Kultur, Geographie, Gewohnheiten sowie sozialer Themen. Maßgeblich ist es im Wirtschaftsbereich davon geprägt, dass die östlichen und südlichen Küstenprovinzen aufgrund ihres hoch Industrialisierungsgrades derzeit mehr wirtschaftliche Vorteile besitzen (z.B. Fujian, Guangdong, Jiangsu und Zhejiang).

In der Literatur wird ebenfalls die Rolle der Lokalen hoch eingeschätzt. Beispielweise, es wird im Schrifttum weit angenommen, dass im Gesetzgebungsbereich die Zentralgesetzgebung zwar in der Lage ist, die einheitliche Regelung sicherzustellen, aber solche Regelung zu Problemen in den Regionen führen könnte, da die Regelung sich wahrscheinlich nicht an die örtlichen Umstände anpasst.³ Die örtliche Rechtsetzung dient in dieser Stelle dazu, bei der Gesetzgebung mehr Wert auf die örtlichen Besonderheiten zu legen. Auch bestehen mit den wirtschaftlichen, kulturellen sowie gesellschaftlichen Entwicklungen unterschiedliche Regelungsbedürfnisse in den Regionen.⁴ Durch die örtliche Rechtsetzung werden damit die örtlichen Regelungsbedürfnisse effektiv sowie auch angemessen erfüllt. Für die neuen entstehenden Ereignisse,

¹ Spanien umfasst eine Fläche von 506.000 Quadratkilometern, während die Fläche Sichuans 485.000 Quadratkilometern beträgt.

² Dänemark umfasst eine Fläche von 43.000 Quadratkilometern, während Guangdong eine Fläche von 180.000 Quadratkilometern umfasst.

³ Vgl. Li Yahong, Gedanken zum Verhältnis zwischen zentraler und lokaler Gesetzgebung während der Übergangszeit, Chinesische Rechtswissenschaft 1996 (01), S. 27. [参见李亚虹:《对转型时期中央与地方立法关系的思考》,载《中国法学》1996年第1期,第27页].

⁴ Vgl. Xu Qingfei, Die lokale Gesetzgebung unter Gewaltenteilung: Recht und Praxis Wissenschaftliche Forschung 2011 (09), S. 56. [参见徐清飞:《权能分治下的我国地方立法:法律与实践》,载《学术研究》2011年第9期,第56页].

wie die Problemen über Arbeitslosigkeit, Sozialhilfe, Versicherungen, Umweltschutz, und Verkehrssicherheit, ist die lokale Ebene besser geeignet für eine rasche Rechtsetzung.⁵ Im Verwaltungsbereich gibt es ähnliche Bewertungen, dass die Aufgabenerfüllung stark auf die lokalen Handlungen angewiesen ist.⁶ In den wissenschaftlichen Diskussionen wird teilweise sogar vertreten, dass die zentrale Regierung nur eine nominelle Kontrolle ausübt, während die lokalen Volksregierungen (nachfolgenden als „die lokale Regierung“) tatsächlich über ein hohes Maß an Entscheidungs- und Ausführungsbefugnissen verfügen.⁷ Darüber hinaus weisen einige darauf hin, dass in China tatsächlich Föderalismus *de facto* besteht,⁸ und dass die lokalen Regierungen sogar weitaus über größere Befugnisse als die in Bundesstaaten verfügen.⁹ Alle der oben benannten Auffassungen haben gezeigt, dass ein Bild von der vertikaler Aufgabenteilung in China nicht so einfach wie aus dem abstrakten Begriff ableiten lässt.

In der Arbeit soll damit ein Blick auf das Thema der vertikalen Aufgabenteilung entworfen werden, und am Beispiel der epidemischen Lage in Details untersucht werden, wie ein Staat aus der vertikalen Hinsicht auf die sich andauernd veränderten Infektionsfälle reagieren kann. Der Bundesstaat Deutschland und der Einheitsstaat China gelten zugleich als ein ideales Beispiel, um zu untersuchen, ob trotz der Staatstheorien Ähnlichkeiten noch bei der vertikalen Aufgabenteilung bestehen, und welche Unterschiede genau am Beispiel einer epidemischen Lage

⁵ Vgl. Sun Bo, Über lokale Angelegenheiten – Neue Fortschritte bei der Legalisierung zentraler und lokaler Beziehungen, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2008 (05), S. 54. [参见孙 波: 《论地方性事务 – 我国中央与地方关系法治化的新进展》, 载《法制与社会发展》2008 年第 5 期, 第 54 页].

⁶ Vgl. Ding Yi, Vertragliche Governance unter dem hierarchischen System – Neuverständnis der „zwei positiven Aspekte“ in der chinesischen Verfassung, Chinesische und ausländische Gesetze 2017 (04), S. 880. [参见丁 轶: 《等级体制下的契约化治理—重新认识中国宪法中的“两个积极性”》, 载《中外法学》2017 年第 4 期, 第 880 页].

⁷ Vgl. Ding Yi, Vertragliche Governance unter dem hierarchischen System – Neuverständnis der „zwei positiven Aspekte“ in der chinesischen Verfassung, Chinesische und ausländische Gesetze 2017 (04), S. 880. [参见丁 轶: 《等级体制下的契约化治理—重新认识中国宪法中的“两个积极性”》, 载《中外法学》2017 年第 4 期, 第 880 页].

⁸ Vgl. Zheng Yongnian, Die Transformation und Dynamik der zentral-lokalen Beziehungen im chinesischen „Verhaltensföderalismus“, Übersetzt von Qiu Daolong, Oriental Verlag 2013. [参见郑永年: 《中国的“行为联邦制”中央—地方关系的变革与动力》, 邱道隆译, 东方出版社 2013 年版].

⁹ Vgl. Zheng Yongnian, Die Transformation und Dynamik der zentral-lokalen Beziehungen im chinesischen „Verhaltensföderalismus“, Übersetzt von Qiu Daolong, Oriental Verlag 2013, zur Einleitung S. 4. [参见郑永年: 《中国的“行为联邦制”中央—地方关系的变革与动力》, 邱道隆译, 东方出版社 2013 年版].

vorliegen. Die Untersuchung dient vor allem dazu, ein gegenseitiges Verständnis zwischen Deutschland und China anhand des Beispiels in einer epidemischen Lage zu verbessern. Gleichzeitig vermittelt die Rechtsvergleichung nützliche Erfahrungen zueinander, wie ein Staat aus der vertikalen Hinsicht zukünftig auf neu entstehende Ereignisse vorbereiten soll.

B. Sinnhaftigkeit eines Rechtsvergleichs zwischen Deutschland und China

Hinsichtlich des Themas ist es stets fraglich, ob ein Rechtsvergleich zwischen den beiden überhaupt möglich ist. Denn beide vertikalen Aufgabenteilungen betreffen unterschiedliche Staatstheorien, die sog. Bundesstaat- und Einheitsstaatstheorie. Aufgrund verschiedenen Staatstheorien werden die staatlichen Organisationen unterschiedlich abgebaut, sowie auch mit verschiedenen Namen ausgestattet. Den Gedanken verfolgen die bisherigen Untersuchungen, und gehen von den Unterschieden der beiden Systeme aus. Folglich kommt wahrscheinlich einfach zu dem Ergebnis, dass sich die vertikale Aufgabenteilung in beiden Staaten weit voneinander unterscheidet. Es führt dazu, dass viele nützliche Erfahrungen aus der Perspektive der Rechtsvergleichung nicht ausreichend berücksichtigt werden. Jedoch ist die vertikale Aufgabenteilung aus der funktionellen Hinsicht nicht zu übersehen. Inhaltlich betrifft es das gleiche Thema, wie die Aufgaben der Gesetzgebung sowie der Gesetzesausführung zwischen den verschiedenen staatlichen Ebenen sinnvoll verteilt werden, damit die Aufgaben effektiv anpassend erfüllt werden. Dazu kommen vor allem zwei wichtige Kompetenzen — die Gesetzgebungs- und die Exekutivkompetenz vor. In beiden Staaten übernehmen die beiden ähnlich Funktionen: Die Gesetzgebung umfasst den Vorgang der Programmierung, einschließlich Schaffung der Handlungsanleitung für das öffentliche Recht sowie Festlegung der für die Bürger relevanten wichtigen Fragen. Die Exekutive verwirklicht dann das Programm. Somit ist die vertikale Aufgabenteilung trotz der staatstheoretischen Unterschiede noch aus der funktionellen Seite vergleichbar. Insgesamt besteht kein Hindernis für einen Rechtsvergleich.

C. Der konkrete Betrachtungsgegenstand und Fragestellungen

Die weltweit verbreitet Corona-Pandemie geht zwar vorbei, aber hinterließ noch einige Fragen aus der rechtswissenschaftlichen Sicht. Insbesondere stellt die Krise Herausforderungen, wie die beiden Staaten aus der vertikalen Hinsicht passend auf die sich andauernd veränderten Corona-Fälle reagieren können. Daher konzentriert sich die Arbeit auf eine tiefe Untersuchung des Themas der vertikalen Gewaltenteilung, und anhand des Beispiels einer epidemischen Lage lässt sich das Thema auch mehr nachvollziehbar. Inhaltlich umfasst das Thema der vertikalen Gewaltenteilung vor allem drei Aspekte: die Gesetzgebung, die Exekutiv und die Rechtsprechung. Hinsichtlich der staatlichen Aufgabenerfüllung handelt es sich genau um die Frage, wie die Gesetzgebung- sowie die Gesetzesausführungsaufgaben zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen verteilt sind. Somit wird in der Arbeit die Gewaltenteilung in Rechtsprechung nicht berücksichtigt und ein Schwerpunkt dann auf die Gesetzgebung- und Exekutivkompetenz aus der vertikalen Hinsicht gelegt.

In den vorherigen Forschungen geht es davon aus, dass das Thema in beiden Staaten grundsätzlich von großen Unterschieden geprägt ist. Selbstverständlich bestehen Unterschiede im Bereich der Staatstheorie. Aber hinsichtlich der Funktion der Gesetzgebung sowie der Gesetzesausführung ist die vertikale Aufgabenteilung noch vergleichbar. Somit beschränkt sich die Arbeit auf die funktionellen Aspekte der vertikalen Aufgabenteilung in beiden Staaten. Die Arbeit soll zeigen, welche Unterschiede sowie Ähnlichkeiten zwischen den beiden Staaten genau bei der vertikalen Aufgabenteilung vorliegen. Besonders in China gibt es Sondereinrichtung der lokalen Bezirken, etwa wie Autonome Region¹⁰ und Sonderverwaltungszone¹¹, für die weitere Sonderregelungen gelten. Hinsichtlich der Komplexität und Mehrdeutigkeit der Beziehungen zwischen den

¹⁰ Zizhiqu [自治区].

¹¹ Tebie Xingzhengqu [特别行政区].

staatlichen Ebenen, konzentriert sich die Arbeit auf das normale Verhältnis zwischen der zentralen und der lokalen Ebene (einschließlich Provinzen, regierungsunmittelbaren Städten und in Bezirke unterteilte Städte).

Bevor die Arbeit auf die Details geht, soll ein Blick auf den Überblick der vertikalen Aufgabenteilung in beiden Staaten entworfen werden. Bei der Untersuchung soll zuerst erforscht werden, welche Bedeutung die vertikale Aufgabenteilung bei der Kompetenzordnung hat, und welche Grundprinzipien bei der vertikalen Aufgabenteilung zu berücksichtigen sind. Im Lauf der Zeit erfahren die beiden Kompetenzordnungen einige Änderungen. Die Untersuchung der neueren Entwicklungen soll zeigen, welche Werte bei der Reform tatsächlich berücksichtigt werden, und möglicherweise in der Zukunft noch als wichtig bewertet werden. Bei der vertikalen Aufgabenteilung steht die Gesetzgebungskompetenz im Vordergrund. In heutiger Zeit ist im Gesetzgebungsbereich weit bekannt, dass die obere Ebene in beiden Staaten überwiegend die Gesetzgebungskompetenz besitzt, während der unteren Ebene nur ein kleiner Teil zur Gesetzgebung eingeräumt ist. Allerdings stellt sich die Frage, ob bzw. inwieweit das eine Verteilungssystem der Gesetzgebungskompetenz dem anderen angenähert ist, oder ob noch Unterschiede vorliegen. Eine weitere Frage ist, selbst wenn die Gesetzgebungskompetenz der oberen Ebene als dominierend vorgestellt ist, wie die beiden Staaten es noch sicherstellen, dass die örtlichen besonderen Umstände im Gesetzgebungsbereich ausreichende Berücksichtigung finden. In der Arbeit sollen die Gesetzgebungskompetenzen der oberen Ebene und der unteren Ebene in den Staaten in Details verglichen werden.

Bevor die Gesetze vollgezogen werden, steht der Exkutive noch die Normsetzungsbefugnis zu, die einen Einfluss auf die Durchsetzung der Aufgaben nimmt. Somit soll es erörtert werden, wie die Normsetzungskompetenz in beiden Staaten verteilt ist. Weiterhin gibt es bei der Ausführungsaufgaben stets einige

Vorstellungen, die sich einfach aus einigen abstrakten Begriffen ableiten lassen. Beispielsweise, der Begriff des Föderalismus bezeichnet eine Gesetzesausführung überwiegend durch die untere Ebene, während der Begriff des Einheitsstaats eher einen begrenzten Handlungsraum der unteren Ebene zeigt, dass die lokale Ebene einfach die zentralen Bestimmungen verfolgen soll und muss. In der Arbeit soll am Beispiel einer epidemischen Lage tiefgehend untersucht werden, wie genau die Aufgaben der Gesetzesausführung zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen in beiden Staaten verteilt sind, und inwieweit der Handlungsraum der oberen und der unteren Ebene eingeräumt ist.

D. Methode

In der Arbeit wird vor allem eine historische Untersuchung angewendet. Durch die historische Untersuchung lässt sich erkennen, welche Werte theoretisch oder bei den Entwicklungen besonders in beiden Staaten zu betonen sind. Ferner kommt eine normative Analyse. Dadurch wird es klargemacht, wie die staatlichen Aufgaben in beiden Staaten gesetzlich zwischen den unterschiedlichen staatlichen Ebenen verteilt sind. Damit die Untersuchung mehr nachvollziehbar ist, gilt die Fallstudie der epidemischen Lage als eine gute Ergänzung. Durch die Darstellung der Fälle macht es klar, wie tatsächlich die Aufgabenteilung in beiden Staaten läuft. Endlich kommt dazu der Rechtsvergleich. Anhand der epidemischen Lage lässt sich mehr anschaulich darstellen, ob bzw. welche Ähnlichkeiten und Besonderheiten bei der jeweiligen Aufgabenteilung bestehen, und ob nützliche Erfahrungen zur Verbesserung des Bevölkerungsschutzes gegen Epidemie vorliegen.

E. Gang der Untersuchung

Die vorliegende Arbeit gliedert sich in vier Kapitel. Der Text wird im Folgenden diskutiert: Das erste Kapitel beginnt mit einem Überblick auf die vertikale Aufgabenteilung in Deutschland und China. Zunächst werden Grundkenntnisse dargestellt, etwa welche Bedeutung die vertikale Aufgabenteilung in beiden

Staaten besitzt, und welche Grundprinzipien bei der vertikalen Aufgabenteilung berücksichtigt werden. Es folgt eine kurze Fassung der neueren Entwicklungen der jeweiligen Kompetenzen. Nach der Beschreibung der Entwicklungen ist es zu erkennen, welche Werte bei der vertikalen Aufgabenteilung praktisch mehr betont werden. Die Entwicklungen weisen zugleich die Tendenz in den kompetenzrechtlichen Entwicklungen in der Zukunft auf. Alle der Untersuchungen dient dazu, die vertikale Aufgabenteilung aus einer Gesamtansicht besser zu verstehen.

Im zweiten Kapitel wird die vertikale Aufgabenteilung im Gesetzgebungsbereich betrachtet. Anhand einer epidemischen Lage werden zuerst die Handlungsmöglichkeiten der oberen und der unteren Ebene untersucht. Daraufhin wird es erörtert, wie die beiden von solcher Möglichkeit Gebrauch gemacht haben. Dadurch macht es deutlich, in welchen Bereichen der oberen und der unteren Ebene mehr Handlungsraum gegeben wird, wie die beiden ebenfalls faktisch die Handlungsmöglichkeit verwendet haben. Anschließend wird im dritten Kapitel dargestellt, wie die Aufgaben im gesetzesausführenden Bereich verteilt sind. Bevor die Gesetze vollgezogen werden, bleibt der Exkutive noch die Normsetzungsbefugnis, die einen Einfluss auf die Durchsetzung der Aufgaben nimmt. Somit wird zunächst erforcht, welche Normsetzungskompetenzen die obere und die untere Ebene bei einer epidemischen Lage besitzen. Bei der Verwaltungsaufgabenerfüllung ist nicht nur die Frage wichtig, wer die Aufgaben übernimmt. Auch bedeutsam ist die Frage, welche Einflussmöglichkeiten die obere Ebene besitzen, wenn die untere Ebene die Aufgaben ausführt. Daher wird es zuerst untersucht, wie die Vollzugsaufgaben im Falle einer Epidemie verteilt sind, bevor die Einflussmöglichkeiten in Details betrachtet werden.

Die Arbeit endet mit dem vierten Kapitel, indem die Ergebnisse des Rechtsvergleichs dargestellt werden. In einer epidemischen Lage kann sich eine Krankheit sowohl in einem bestimmten Bereich als auch in überregionalen

Bereichen ausbreiten. Daneben ist eine neu auftretende Krankheit von erheblicher Unsicherheit geprägt, die weiterhin extremen Zeitdruck und exponentiellen Anstieg der Infizierten erheben kann. Anhand der Merkmale einer epidemischen Lage geht die Arbeit darum, ob bzw. inwieweit die untere Ebene angesichts der örtlichen Entwicklung des Infektionsgeschehens entsprechend differenziert reagieren können, und ggf. beim besonderen Fall der Bedarf nach einer einheitlichen Handlung noch befriedigt werden kann. Vor diesem Hintergrund werden die Fragen im Bereich der Gesetzgebung sowie der Gesetzesausführung erforscht. In der Arbeit soll es ebenfalls angesichts der epidemischen Lage bewertet werden, ob bzw. inwieweit Gemeinsamkeiten und Unterschiede miteinander in dem jeweiligen Bereich zustehen, und ggf. wie die Befugnisse praktisch verwendet werden, und ob möglicherweise nützliche Erfahrungen übertragbar sind.

Kapitel 1 Überblick der vertikalen Aufgabenteilung in Deutschland und China

Damit ein Rechtsvergleich der vertikalen Aufgabenteilung in beiden Staaten mehr nachvollziehbar ist, soll ein Überblick der vertikalen Aufgabenteilung erörtert werden. Aus der funktionellen Hinsicht steht die Frage im Vordergrund, warum eine vertikale Aufgabenteilung in den jeweiligen Staaten so wichtig ist, welches Grundprinzip die beiden Aufgabenteilungen erfolgen. In den letzten Jahren erfahren die beiden Kompetenzordnungen ebenfalls einige Entwicklungen. Durch die Untersuchung der neuen Entwicklungen im Kompetenzrecht lässt sich erkennen, welche Werte in den vergangenen Jahren tatsächlich berücksichtigt werden. Im Folgenden ist auf die Fragen einzugehen.

A. Ein Überblick über die Kompetenzordnung in Deutschland

I. Die Grundkenntnisse über die vertikale Aufgabenteilung

1. Die Bedeutung der vertikalen Aufgabenteilung

In Deutschland ist die vertikale Aufgabenteilung Teil der vertikalen Gewaltenteilung, die eine Fortentwicklung der Gewaltenteilung ist. Ähnlich wie horizontale Gewaltenteilung dient die vertikale Gewaltenteilung in der ersten Linie zu der Machtkontrolle. Dabei gehören die Erkenntnisse der vertikalen Gewaltenteilung zwischen Bund und Ländern zu Bundesstaatstheorie und -praxis.¹² Die Verteilung staatlicher Kompetenzen zwischen Bund und Ländern ist genau eine Konkretisierung des Bundesstaatsprinzips,¹³ das in Art. 20 Abs. 1 GG festgelegt wird.

Die Grundidee der bundesstaatlichen Ordnung ist „die Vielfalt in der Einheit“.¹⁴

¹² Vgl. Adolf Merkl, Zum rechtstechnischen Problem der bundesstaatlichen Kompetenzverteilung, ZöR II (1921), S. 336ff.; Gerhard Lassar, Die verfassungsrechtliche Ordnung der Zuständigkeiten, in: Anschütz/Thoma (Hrsg.), Handbuch des Deutschen Staatsrechts, Bd. 1, 1930, S. 301ff.

¹³ Vgl. Ines Härtel, §16 Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. I, Springer, 2012, S. 422.

¹⁴ Vgl. Jörn Ipsen, Staatsrecht I, Franz Vahlen, 32. Aufl. 2020, § 13 Das bundesstaatliche Verhältnis, Rn. 711.

Demnach sollen einerseits zur Bildung eines Ganzen die Stabilisierung und die Integration des gesamtstaatlichen Systems gefördert werden. Andererseits soll gleichzeitig die Eigenart der Gliederstaaten anerkannt, respektiert und geschützt werden.¹⁵ Es geht davon aus, dass im Staat und in der Gesellschaft unterschiedliche regionale Lebensweise, individuelle Interessen und Meinungen möglicherweise bestehen, was weiterhin zu einem Spannungsverhältnis führen kann. Solches Verhältnis wird dann abgebaut, wenn die regionalen Interessen und Interessenkonflikte auf derjenigen Ebene abgeklärt, gegenseitige Rücksicht aufeinander genommen, und endlich ein Kompromiss erreicht werden.¹⁶ Das deutet zugleich die bedeutsame Rolle der Länder an, dass sie ihre geographischen, kulturellen und wirtschaftlichen Gegebenheiten berücksichtigen, und dann flexible auf die unterschiedlichen lebensnahen Ereignisse reagieren und schließlich die neuen Bedürfnisse befriedigen können.¹⁷

Weiterhin ist in der föderalen Struktur anzunehmen, dass die Länder in der Lage innovative Lösungen zu erproben sind. Wenn die obere Ebene die Probleme auf die untere Ebene verlagert, oder die untere Ebene die Probleme selber aufgreift, erhält die untere Ebene mehr Möglichkeit, neue Ideen und Wege zu erproben.¹⁸ Es dient insgesamt zu zwei Aspekten:¹⁹ Zum einen ist solches Experiment durch niedrige Kosten gekennzeichnet, da solches Experiment in einem kleinen Teil stattfindet. Wenn eine gute Lösung vorliegt, lässt sich das gesamte Bundesgebiet davon profitieren, da es weiterhin als Beispiel auf andere Länder oder sogar den Bund durchgeführt werden kann. Auch wenn ein Versuch gescheitert ist, werden die negativen Auswirkungen auf dem kleinen Bereich begrenzt, sodass die anderen Länder davon nicht negativ beeinflusst werden. Gleichzeitig werden die

¹⁵ Vgl. Nettesheim, in: Grabitz/Hilf/Nettesheim, C.H.Beck, 76. EL Mai 2022, EUV Art. 1 Rn. 62.

¹⁶ Vgl. Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre, C.H.Beck, 17. Edition 2019, § 39. Bundesstaaten und Staatenbünde, S. 328.

¹⁷ Vgl. Martin Will, Staatsrecht I, C.H. Beck, 2021, S. 233.

¹⁸ Vgl. Ines Härtel, § 16 Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 419.

¹⁹ Vgl. Ines Härtel, § 16 Der staatszentrierte Föderalismus zwischen Ewigkeitsgarantie und Divided Government. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, In: Härtel, Ines (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Bd. I, S. 419-420.

Erfahrungen aus Erfolg sowie Misserfolg gesammelt werden, bevor das Modell in andere Länder oder den ganzen Bund in Anwendung gebracht wird.²⁰ Zum anderen fördert es zu einem Wettbewerb zwischen den Bundesländern, beispielweise im Bereich von Wissenschaft, Ökonomie und Kultur.²¹ Dadurch ergreifen die Länder erhöhte Bereitschaft und Initiative, sodass eine attraktive Ausrichtung in den jeweiligen Bereichen errichtet werden kann. Insgesamt werden die Kreativität und Innovationsfähigkeit im Gesamtstaat durch die Länder gefördert.

2. Das Grundprinzip zur vertikalen Aufgabenteilung

Art. 30 GG schreibt das deutsche Modell zur vertikalen Verteilung der Aufgaben und Befugnisse vor. Demnach sind die Ausübung der staatlichen Befugnisse und die Erfüllung der staatlichen Aufgaben grundsätzlich die Sache der Länder, „soweit dieses Grundgesetz keine andere Regelung trifft oder zulässt.“ Jedoch enthält Art. 30 GG keine Zuständigkeitsvermutung zugunsten der Länder, und erfordert nur, dass der Bund die Kompetenz zum Tätigwerden besitzt, wenn ihm ein Kompetenztitel oder zumindest eine ungeschriebene Bundeszuständigkeit zugewiesen ist.²² Die Bundeskompetenz macht somit die Ausnahme der Grundregelung aus. Im Wesentlichen bringt Art. 30 GG den Subsidiaritätsgedanke zum Ausdruck, der vom bundesstaatlichen Prinzip abgeleitet ist,²³ und auch eine Konkretisierung des wesentlichen Merkmals der Eigenstaatlichkeit der Länder darstellt.²⁴ Der Subsidiaritätsgedanke weist darauf hin, dass die Gliedstaaten besser in der Lage sind, die jeweiligen örtlichen und regionalen Belange und Besonderheiten zu berücksichtigen, und somit die Aufgabenerfüllung vor Ort sachgerechter wahrzunehmen.²⁵ Nur wenn die untere

²⁰ Vgl. Ursula Münch, Heinz Laufer, Das föderalistische System der Bundesrepublik Deutschland, Springer VS, 1998, S. 57.

²¹ Vgl. Genese, Ausprägung und Problemhorizonte des Bundesstaatsprinzips, in: Ines Härtel (Hrsg.): Handbuch Föderalismus, Bd. I, Springer, 2012, S. 419.

²² Vgl. Klaus Stern, Das Staatsrecht der Bundesrepublik Deutschland, Bd. I: Grundbegriffe und Grundlagen des Staatsrechts, Strukturprinzipien der Verfassung, 2. Aufl., C.H.Beck 1977, 504 ff.

²³ Vgl. Edin Sarcevic, Das Bundesstaatsprinzip, Mohr Siebeck, 2000, S. 179.

²⁴ Vgl. Josef Isensee, Subsidiaritätsprinzip und Verfassungsrecht, Duncker & Humblot, 2001, S. 362 f.

²⁵ Vgl. Ines Härtel, § 19 Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. I, Springer, 2012, S. 530.

Ebene für die Aufgabenerfüllung unzureichend ist, und die übergeordnete Ebene besser zur Aufgabenerfüllung ist, wird die Kompetenz von der oberen Ebene wahrgenommen.²⁶ Insofern erfasst der Subsidiaritätsgedanke bei der vertikalen Aufgabenteilung genau einen grundsätzlichen Vorrang der unteren Ebene.²⁷ Hingegen soll die obere Ebene nachweisen, warum sie besser als die untere Ebene zur Problemlösung geeignet ist.

Weiterhin gilt der Grundsatz der Bundestreue als Schranke für die Länder sowie für den Bund bei der Kompetenzausübung. Die Bundestreue wird auch als die Pflicht zum bundesfreundlichen Verhalten benannt, die ein Satz des ungeschriebenen Verfassungsrechts ist.²⁸ Inhaltlich umfasst der Grundsatz der Bundestreue zwei Aspekte. Zum einen ist das Prinzip von einer wechselseitigen Pflicht geprägt. Der Bund und die Länder sollen aufeinander Rücksicht nehmen, sofern die Inanspruchnahme der einen Kompetenz die Interessen der anderen oder sogar des ganzen Bundesgebietes in irgendeiner Weise beeinträchtigen könnte.²⁹ Für die Länder bedeutet es, dass ein Land aufgrund der Bundestreue seine Kompetenz nicht von Gebrauch machen kann.³⁰ Aus der Bundesseite setzt eine Entscheidung des Bundes stets eine Vereinbarung von den Ländern voraus, soweit die Entscheidung das Verfassungsleben aller Länder betrifft. Zum anderen verweist die Bundestreuepflicht auf einen Gedanken, dass der Bund sowie die Länder ein Zusammenwirken abzielen sollen.³¹ Beispielsweise, in einer epidemischen Lage steigern sich die Bedürfnisse nach einer einheitlichen Regelung, damit die Schutzmaßnahmen effektiv durchgeführt werden. Zudem ist eine Verständigung zwischen Bund und Ländern aufgrund der Bundestreue geboten.³²

²⁶ Vgl. Ines Härtel, § 19 Die Gesetzgebungskompetenzen des Bundes und der Länder im Lichte des wohlgeordneten Rechts, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. I, Springer, 2012, S. 531.

²⁷ Vgl. Pernice, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Mohr Siebeck, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 23, Rn. 71, S. 371 f.

²⁸ Vgl. BVerfGE 12, 205 (254); 43, 291 (348).

²⁹ Vgl. BVerfGE 4, 115 (140).

³⁰ Vgl. BVerfGE 4, 115 (140); 34, 9 (44); 106, 225 (243).

³¹ Vgl. BVerfGE 1, 299 (315f.).

³² Vgl. Greve, in: Sangs/Eibenstein, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 1. Aufl. 2022,

Ferner kommt der Kooperationsgedanke in Betracht. Es geht davon aus, dass die unterschiedlichen Kompetenzsphären des Bundes sowie der Länder möglicherweise zur Lähmung des föderalen Systems sowie zum Kompetenzkonflikt führen, oder ein Bedürfnis nach einer einheitlichen Lösung auf dem Gebiet der gliedstaatlichen Zuständigkeiten trotzdem entsteht.³³ Somit ist eine Kooperation zwischen Bund und Ländern und zwischen den Ländern in der Kompetenzordnung nötig. Hinsichtlich der vertikalen Aufgabenteilung ist die vertikale Kooperaion von Bedeutung, dass der Bund mit einzelnen oder allen Gliedstaaten eine Kooperation durchführen kann. In der Literatur wird es teilweise kritisiert, dass wegen des komplizierten und dauernernden Entscheidungsprozesses das Einstimmigkeitsprinzip wahrscheinlich verlassen wird, die Autonomie der Beteiligten folglich verloren geht, und weiterhin eine Kompetenzverschiebung sowie -vermischung möglicherweise besteht.³⁴ Trotzdem bedarf eine vertikale Kooperation stets einer unmittelbaren oder mittelbaren verfassungsrechtlichen Ermächtigung, da die Kompetenzen zur Erfüllung der staatlichen Aufgaben auf Bund und Gliedstaaten schon verteilt werden.³⁵ Insofern wird ein Zusammenwirken zwischen Bund und Ländern begrenzt in der Praxis angewendet.

II. Neurere Entwicklungen der vertikalen Aufgabenteilung

1. Neurere Entwicklungen zu den Kompetenzen der Gesetzgebung

Die neue Entwicklung zu den Gesetzgebungskompetenzen fand sich vor allem in der Föderalismusreform 2006. Die Föderalismusreform 2006 war u.a. auf viele reale praktische Probleme zurückzuführen. Es konnte vor allem in zwei Aspekte betrachtet werden: Zum einen waren die Handlungsfähigkeiten des Bundes sowie

Einführung B Rn. 11.

³³ Vgl. Sommermann, in: Mangoldt/Klein/Starck, Kommentar zum Grundgesetz, C.H.Beck, 7. Aufl. 2018, Art. 20 Abs. 1 Rn. 45.

³⁴ Vgl. Reinhold Zippelius, Allgemeine Staatslehre, C.H.Beck, 17. Edition 2019, § 39. Bundesstaaten und Staatenbünde, S. 331.

³⁵ Vgl. Christian Starck, § 1 Idee und Struktur des Föderalismus im Licht der Allgemeinen Staatlehre, in: Ines Härtel (Hrsg.), Handbuch Föderalismus, Bd. I, Springer, 2012, S. 50.

der Länder vor der Reform beschränkt. Eines Ziel der Reform war somit, die Möglichkeit der beiden staatlichen Ebene zur eigenständigen und selbstverantwortlichen Aufgabenwahrnehmung zu stärken, und gegenseitige Blockaden zwischen Bund und Ländern abzubauen.³⁶ Zugleich wurde ebenfalls berücksichtigt, eine Balance zwischen der gemeinsamen und der alleinigen Aufgabenwahrnehmung von Bund und Ländern herzustellen.³⁷ Zum anderen erregte das Element der Kooperation in den sechzig Jahren große Aufmerksamkeit, und der Wert des Wettbewerbs zwischen den Ländern wurde als einen Umkehrschluss der vorgangenen Entwicklung bei der Reform betont. Dabei wurde erzielt, die Handlungsspielräume der Länder etwa im Bereich der Gesetzgebung weiterhin zu erweitern.³⁸

Trotz der Entwicklungen zu Gesetzgebungskompetenz ist in Deutschland es besonders befragt, ob das Ziel wirklich ins Gewicht fällt, die Gesetzgebungskompetenzen der Länder zu stärken. In deutscher Literatur gehen die Meinungen auseinander. Teilweise wird die Entwicklung als eine Schwächung der Länder betrachtet. Dafür kommen folgende Gesichtspunkte: Vor allem wurde bei der Reform die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes mit fünf neu eingeführten Sachmaterien anreichert. Weiterhin wurde die Handlungsmöglichkeit des Bundes dadurch gestärkt, dass die Erforderlichkeitsklausel ausdrücklich auf zehn aufgelisteten Regelungsmaterien begrenzt wurde. Als Folge kam dem Bund ein neuer Kompetenztyp - die Kernkompetenz des Bundes, wobei eine Bundesregelung in den betroffenen Bereichen stets als erforderlich anerkannt wurde.³⁹ Dazu zählten viele ehemaligen Sachmaterien der Rahmengesetzgebung, für die die Bundesgesetzgebung sich früher auf die Rahmenvorgaben beschränken sollte, und nach der Reform völlig

³⁶ Vgl. Katrin Gerstenberg, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, Duncker & Humblot, 2009, S. 164.

³⁷ Vgl. Katrin Gerstenberg, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, Duncker & Humblot, 2009, S. 302.

³⁸ Vgl. Hartmut Bauer, Dresden/Speyer, Entwicklungstendenzen und Perspektiven des Föderalismus in der Bundesrepublik Deutschland – Zugleich ein Beitrag zum Wettbewerbsföderalismus, DÖV 2002, 837 (843).

³⁹ Vgl. Pieroth, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 17. Aufl. 2022, Art. 72 GG Rn. 5.

von solcher Beschränkung befreit wurde.

Hingegen wird die Entwicklung als eine Schwächung zur Bundeskompetenz bezeichnet. Die Meinung begründet sich in folgende Aspekte: Zuerst, bei der konkurrierenden Gesetzgebung wurde bei der Reform die Justiziabilität der Erforderlichkeitsklausel offiziell bestätigt,⁴⁰ und die tatbestandlichen Voraussetzungen wurden zur Gewährleistung der Länderkompetenz restriktiv bestimmt.⁴¹ Zweitens, den Ländern wurde eine Abweichungsmöglichkeit von der einheitlichen Bundesregelung für bestimmte Angelegenheiten eingeführt, für die die Landesgesetzgebung sich früher bei der Rahmengesetzgebung an die Rahmenvorgaben des Bundes halten sollte. Drittens, die von Bundeskompetenz ausgeklammerten Sachmaterien wurden weiterhin in die ausschließliche Landeskompetenz eingeführt. Betroffene Regelungsmaterien waren vor allem die ehemaligen Regelungsgegenstände der konkurrierenden Gesetzgebung sowie der Rahmengesetzgebung.

Aus einer Gesamtbetrachtung ist die zweite Ansicht mehr vertretbar. Es gab bei der Reform zwar eine Anreicherung der ausschließlichen Bundeskompetenz, die aber keine ernsthaften praktischen Konsequenzen hat. Denn eine von den fünf Sachmaterien wurde bei der Reform neu konzipiert, nämlich der Kompetenztitel für die Bekämpfung des internationalen Terrorismus, und die Einfügung des Kompetenztitels stellte keinen Verlust für die Länder dar, da die neuen Kompetenztitel weder die Interessen der Länder betrafen, noch die Länderregelungen in den betroffenen Bereichen eine bedeutsame Rolle spielten.⁴² Daneben waren vier davon zwar die ehemaligen Regelungsmaterien von der Rahmengesetzgebung und der konkurrierenden Gesetzgebung, aber der Bund

⁴⁰ Vgl. BVerfGE 106, 62 (135 ff.).

⁴¹ Nur bis zum 2002 hat das Bundesverfassungsgericht durch den Urteil zum Altenpflegegesetz eine neue Sichtweise angedeutet.[Vgl. BVerfGE 107, 62 (136 ff.); BVerfGE 110, 141 (175).]

⁴² Vgl. Katrin Gerstenberg, Zu den Gesetzgebungs- und Verwaltungskompetenzen nach der Föderalismusreform, Duncker & Humblot, 2009, S. 302.

hatte schon vor der Reform abschließende Regelungen getroffen.⁴³ Die Kompetenzverlagerung galt somit als eine formale Besiegelung eines langjährigen bestehenden Zustandes.⁴⁴ Weiterhin wurde bei der Reform noch bewusst erzielt, eine Balance zwischen Bund und Ländern im konkurrierenden Bereich sicherzustellen. Während die Erforderlichkeitsklausel zulasten des Bundes neu erfasst wurde, wurde die Anwendung der Erforderlichkeitsklausel weiter auf zehn Sachmaterien begrenzt. Daraufhin erhielt der Bund zwar die Vollregelungsbefugnisse über die ehemaligen Sachmaterien der Rahmengesetzgebung, aber den Ländern wurde eine Abweichungsbefugnis für bestimmte Sachbereiche eingeräumt. Ferner wurde die ausschließliche Landeskompentenz ersichtlich anreichtert, indem die Sachmaterien ausdrücklich von der Bundeskompetenz ausgenommen waren, und dann aufgrund der Grundregel des Art. 70 GG in die Zuständigkeit der Länder fielen. Insgesamt zeigte sich bei den Entwicklungen eine Stärkung der Landeskompentenzen.

2. Neurere Entwicklungen zu den Kompetenzen der Gesetzesausführung

Hinsichtlich der Entwicklung zu den Kompetenzen bei der Gesetzesausführung kam insbesondere die Änderung des Art. 84 I GG bei der Föderalismusreform 2006 in Betracht. Dabei wurde vor allem eine Möglichkeit zur Bestimmung einer Übertragung der Aufgaben von Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Gesetz von dem Bund ausgenommen. Die Befugnis wurde dann an die Länder verschoben, dass sie folglich die Zuständigkeit von Gemeinden und Gemeindeverbänden durch Landesgesetz bestimmen konnten.⁴⁵ Weiterhin wurde den Ländern dadurch gestärkt, indem eine Abweichungsbefugnis über den organisatorisch-rechtlichen Teil eingeführt wurde, nämlich über die Behörden- sowie Verfahrensregelungen.⁴⁶ Daneben wurde gleichzeitig dem

⁴³ Vgl. Stefan Oeter, Die von der Föderalismusreform tangierten Sachbereiche der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Einzelnen, in: Markus Heintzen und Arnd Uhle (Hrsg.), Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht, Duncker & Humblot, 2014, S. 163.

⁴⁴ Vgl. Stefan Oeter, Die von der Föderalismusreform tangierten Sachbereiche der konkurrierenden Gesetzgebungskompetenz im Einzelnen, in: Markus Heintzen und Arnd Uhle (Hrsg.), Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht, Duncker & Humblot, 2014, S. 163.

⁴⁵ Vgl. Bundestag - Drucksache 16/813, S. 15.

⁴⁶ Vgl. Wolfgang Kahl, Die Zustimmungspflichtigkeit von Bundesgesetzen nach Art. 84 I GG unter

Bundesgesetzgeber ein Rückholrecht gewährt, sodass die Landesregelung durch eine spätere erlassende Bundesregelung wieder ersetzt wurde. Dabei war nicht verlangt, dass die Bundesregelung von dem Inhalt der vorherigen Bundesregelung beschränkt werden sollte.⁴⁷ Ferner wurde dem Bund eine Zustimmungsanforderung des Bundesrates vorgesehen, wenn er die Abweichungsmöglichkeit der Länder über das Verwaltungsverfahren ausschloss. Das Zustimmungsmodell galt als Ausnahmefall, für den etwa ein besonderes Bedürfnis nach bundeseinheitlicher Regelung bestand, insbesondere wenn unterschiedliches Verfahrensrecht zu negativen Wirkungen auf die einheitliche Anwendung des materialen Rechts führte.⁴⁸ Insgesamt wurde bei der Föderalismusreform 2006 die Einflussnahmemöglichkeit des Bundes durch Gesetz auf die Landesverwaltung in Art. 84 Abs. 1 GG geschwächt.

Daneben erfuhren die Gemeinschaftsaufgaben weitere Entwicklungen, obwohl sie als Verstoß gegen das Trennungsprinzip kritisiert wurden.⁴⁹ Dennoch sah der verfassungsändernde Gesetzgeber 2006 die Gemeinschaftsaufgaben weiter als erforderlich, da dadurch die erheblichen strukturellen Unterschiede zwischen den Ländern sich ausgleichen konnten.⁵⁰ Die Föderalismusreform II setzte die Sichtweise fort, und brachte folgende Entwicklungen mit sich: Vor allem wurden bei der Föderalismusreform 2006 viele Gemeinschaftsaufgaben in Art. 91a GG gestrichen. Trotzdem verblieb dem Bund noch eine Mitwirkungsmöglichkeit zur Verbesserung der regionalen Wirtschaftsstruktur und zur Verbesserung der Agrarstruktur und des Küstenschutzes, da die beiden eine Kooperationsfunktion im Kontext von EU-Beihilfen- und Strukturpolitik nahmen, und eine Mitwirkung des Bundes daher nötig war.⁵¹ Daneben bestand eine ersichtliche Erweiterung der

besonderer Berücksichtigung des Umweltverfahrensrechts, NVwZ 2008, 710 (711).

⁴⁷ Vgl. Germann, in: Winfried Kluth (Hrsg.), Föderalismusreformgesetz – Einführung und Kommentierung, Nomos, 2007, Art. 84 GG Rn. 94.

⁴⁸ Vgl. Dittmann, in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 9. Aufl., 2021, Art. 84 GG Rn. 22.

⁴⁹ Vgl. Siekmann, in: Sachs, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 7. Aufl. 2014, Art. 91 a Rn. 6.

⁵⁰ Vgl. dazu nur den Gesetzentwurf der Fraktionen der CDU/CSU und der SPD vom 7. 3. 2006, in: Bundestag - Drucksache 16/813, S. 10.

⁵¹ Vgl. Mager, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 7. Aufl. 2021, Art. 91a Rn. 5.

Zusammenarbeit bei den Wissenschafts- und Forschungsförderungen. Bei der Reform 2006 wurden die ehemaligen Materien „Ausbau und Neubau von Hochschulen“ des Art. 91a GG a. F in Art. 91b Abs. 1 Nr. 3 GG a. F eingeführt, und daneben wurden zwei Varianten ergänzt. Da die Zusammenarbeit als ineffektive bis zur der Föderalismusreform 2009 erwies,⁵² erfuhr 2009 Art. 91b GG weitere Änderungen, wobei die Zusammenarbeit als Förderung von Wissenschaft, Forschung und Lehre festgelegt wurde.

Ferner wurden neue Gemeinschaftsaufgaben eingeführt, etwa wie die Zusammenarbeit im IT-Bereich 2006, und die Zusammenarbeit über Leistungsvergleich 2006, und die Zusammenarbeit auf dem Gebiet der Grundsicherung für Arbeitsuchende 2010. Die Einfügung der Gemeinschaftsaufgaben war eine Reaktion auf die praktischen Probleme. Beispielsweise, beim Projekt „Deutschland - Online Infrastruktur“ im Jahr 2006 wurde erfahren, dass in Bund, Ländern sowie Kommunen unterschiedliche IT-Netze betrieben wurden, und dabei weder Mindestsicherheitsstandard und noch einheitliche Adressierungskonzepte bestanden, was insgesamt die Zusammenarbeit im IT-Bereich erschwerte.⁵³ Aus einer Gesamtbetrachtung wurde die Zusammenarbeit bei den Entwicklungen gestärkt, was auf der anderen Seite eine Schwächung der Landeskompentenz darstellte, da es dem Bund Einflussnahmemöglichkeit auf die Aufgabenerfüllung durch die Länder eröffnete.

B. Ein Überblick über die Kompetenzordnung in China

I. Die Grundkenntnisse über die vertikale Aufgabenteilung

1. Die Bedeutung der vertikalen Aufgabenteilung

In China wird die vertikale Aufgabenteilung häufig mit dem Begriff des Verhältnisses zwischen der zentralen und lokalen Ebene benannt. Sofern nicht anders angegeben, umfasst dieser Begriff in der Arbeit nur das normale Verhältnis

⁵² Vgl. Schwarz, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 101. EL August 2023, Art. 91b Rn. 6.

⁵³ Vgl. Schallbruch/Städler, Neuregelung der Bund-Länder-Zusammenarbeit bei der IT durch Art. 91c, CR 2009, 619. (619 f.).

mit der lokalen Ebene einschließlich Provinzen, regierungsunmittelbaren Städten und in Bezirke unterteilte Städte.

Zum Verstehen des Verhältnisses soll es vor allem auf eine pragmatische Perspektive einzugehen sein.⁵⁴ China besitzt eine Landesfläche von rund 9,6 Millionen Quadratkilometern. Einige Provinzen sind hinsichtlich der Bevölkerung und Fläche mit einigen europäischen Staaten vergleichbar. Beispielsweise, die Provinz Sichuan ist etwa so groß wie Spanien.⁵⁵ Zugleich liegt die südste Stadt Hainan fast 2200 KM entfernt von der zentralen Regierung in Peking. Vor diesem Hintergrund sind viele Elemente wie Historie, Geographie, Klima, Kultur, Gewohnheit, Wirtschaft, und gesellschaftlicher Entwicklung in den Regionen unterschiedlich. In heutiger Zeit gilt die digitale Entwicklung als ein bemerkbares Beispiel, dass im Bereich der digitalen Wirtschaft die Provinzen in den mittleren und östlichen Regionen sich rasant entwickeln.⁵⁶ Bei der Aufgabenerfüllung wird es stets befragt, wie die örtlichen Besonderheiten sowie Unterschiede bei der Aufgabenerfüllung berücksichtigt werden,⁵⁷ und ggf. wie die wegen der örtlichen unterschiedlichen Umstände entstehenden Regelungsbedürfnisse befriedigt werden können.⁵⁸

Darüber hinaus lässt sich das Verhältnis zwischen der zentralen und lokalen

⁵⁴ Vgl. Xu Qingfei, Eine grundlegende theoretische Studie zur Verteilung zentraler und lokaler Gewalt Chinas – ausgehend von der Analyse der Machtattribute, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2012 (03), S. 151. [参见徐清飞:《我国中央与地方权力配置基本理论探究—以对权力属性的分析为起点》,载《法制与社会发展》2012年第3期,第151页]; Zhang Fan, Lücken der Normen und die Notwendigkeit der lokalen Gesetzgebung, Politik und Recht 2010 (03), S. 57. [参见张帆:《规范的缝隙与地方立法的必要性》,载《政治与法律》2010年第3期,第57页].

⁵⁵ Spanien umfasst eine Fläche von ungefähr 506.000 Quadratkilometern, während die Fläche Sichuans ungefähr 485.000 Quadratkilometern beträgt.

⁵⁶ Vgl. Zhang Shouwen, Die Gemeinsamkeiten und Unterschiede in der lokalen Gesetzgebung zur digitalen Wirtschaft, Forschung an Lokalrechtsetzung 2024 (06). [参见张守文:《数字经济地方立法的统一与差异》,载《地方立法研究》2024年第6期].

⁵⁷ Vgl. Xu Qingfei, Die lokale Gesetzgebung unter Gewaltenteilung: Recht und Praxis Wissenschaftliche Forschung 2011 (09), S. 56. [参见徐清飞:《权能分治下的我国地方立法:法律与实践》,载《学术研究》2011年第9期,第56页].

⁵⁸ Vgl. Sun Bo, Forschung zur Legalisierung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Shandong Volksverlag 2013, S. 176. [参见孙波:《中央与地方关系法治化研究》,山东人民出版社2013年版,第176页].

Ebene unter Berücksichtigung der Interessen aller Beteiligten verstehen.⁵⁹ Die zentrale Ebene berücksichtigt mehr die Interessen, die den Staat als Gesamtheit betreffen und die der Gesellschaft allgemein dienen. Hingegen konzentriert sich die lokale Ebene um die regionalen Interessen, die insbesondere über die aktuellen Problemen vor Ort relevant sind. Für die Angelegenheiten, die nur in bestimmten Regionen zu finden sind, soll die lokale Ebene entsprechende Kompetenzen besitzen, damit die örtlichen Besonderheiten angemessen herangezogen werden.⁶⁰

Ferner soll das Verhältnis zwischen den beiden anhand der Experimentsfunktion verstanden werden. Beispielweise, mit der wirtschaftlichen und gesellschaftlichen Entwicklung tauchen neue Ereignisse auf, etwa wie die Digitaltechnik, die heutzutage große Aufmerksamkeit erregt. Die neuen Dinge erzeugen zugleich neue Regelungsbedürfnisse. Da es noch an entsprechenden Erfahrungen fehlt, nimmt die erste Rechtsetzung wahrscheinlich eine Experimentsfunktion. Es wird angenommen, dass die Experimente besser durch die lokale Ebene durchzuführen sind. Es lässt sich wie folgende begründen:⁶¹ Zum einen können die negativen Auswirkungen auf einem Gebiet beschränkt sein, wenn die Experimente etwa durch die lokale Gesetzgebung durchgeführt werden. Zum zweiten sind solche Experimente zeitaufwendig, und die lokale Ebene ist besser geeignet für die Erfahrungssammlung. Zum dritten ist die lokale Ebene mehr in der Lage, die örtlichen besonderen Probleme zu erkennen, die auch eng mit den Interessen der Bevölkerung verbunden sind. Damit die lokale Ebene einige Experimentsfunktionen übernehmen kann, soll sie entsprechende Befugnis

⁵⁹ Vgl. Sun Bo, Forschung zur Legalisierung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Shandong Volksverlag 2013, S. 182. [参见孙波:《中央与地方关系法治化研究》, 山东人民出版社 2013 年版, 第 182 页].

⁶⁰ Vgl. Xu Qingfei, Eine grundlegende theoretische Studie zur Verteilung zentraler und lokaler Macht Chinas – ausgehend von der Analyse der Machtattribute, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2012 (03), S. 150. [参见徐清飞:《我国中央与地方权力配置基本理论探究—以对权力属性的分析为起点》, 载《法制与社会发展》2012 年第 3 期, 第 150 页].

⁶¹ Vgl. Feng Lixia, Nehmen Sie lokale Rechtsstaatlichkeit ernst – aus der Perspektive der funktionalen Positionierung lokaler Gesetzgebung im Aufbau nationaler Rechtsstaatlichkeit, Lokale Gesetzgebungsforschung 2016 (01), S. 28-29. [参见封丽霞:《认真对待地方法治—以地方立法在国家法治建设中的功能定位为视角》, 载《地方立法研究》2016 年第 1 期, 第 28-29 页].

besitzen.⁶²

2. Das Grundprinzip zur vertikalen Aufgabenteilung

Das Verhältnis zwischen der zentralen und lokalen Ebene unterliegt dem Prinzip der zwei Initiativen⁶³ in Art. 3 Abs. 4 der geltenden Verfassung der Volksrepublik China (nachfolgend als „CV“).⁶⁴ Es schreibt vor, dass die Kompetenzzuordnung zwischen der zentralen und lokalen Ebene den Grundsatz befolgt, die Initiative und die Bereitschaft der lokalen Ebene unter der einheitlichen Leitung der zentralen Ebene voll auszuschöpfen. Bei der Revision des Gesetzes über die Organisation der lokalen Volkskongresse und lokalen Volksregierungen⁶⁵ (nachfolgend als „LOG“) 2022 wird das Prinzip weiter in § 5 LOG eingeführt. Anders als die Formulierung in Art. 3 Abs. 4 CV lautet § 5 LOG genau, dass die lokalen Staatsorgane das Prinzip verfolgen müssen. Durch die Formulierung wird es bei der Aufgabenerfüllung der lokalen Staatsorgane besonders betont, dass sie ihre Initiative und Begeisterung voll einsetzen, und kreativ eigene Aufgaben erfüllen.⁶⁶ Zum Verstehen des Prinzips soll weiterhin ein Blick auf das Oberprinzip - das Prinzip des demokratischen Zentralismus⁶⁷ (Art. 3 Abs. 1 CV)⁶⁸ entworfen werden, das als Grundprinzip zur Zuordnung der staatlichen Befugnisse gilt.⁶⁹ Das Oberprinzip verlangt inhaltlich „die Richtigkeit

⁶² Vgl. Xu Qingfei, Eine grundlegende theoretische Studie zur Verteilung zentraler und lokaler Macht Chinas – ausgehend von der Analyse der Machtattribute, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2012 (03), S. 150-151. [参见徐清飞:《我国中央与地方权力配置基本理论探究—以对权力属性的分析为起点》,载《法制与社会发展》2012年第3期,第150-151页].

⁶³ Liangge jijixing yuanze. [两个积极性原则].

⁶⁴ Vgl. Xu Chongde, Chinesische Verfassung, China Renmin Universität Press 2010, S. 192. [参见许崇德:《中国宪法》,中国人民大学出版社2010年,第192页].

⁶⁵ Difang geji renmin daibiao dahui he difang geji renmin zhengfu zuzhifa. [《地方各级人民代表大会和地方各级人民政府组织法》(2022)].

⁶⁶ Vgl. Wang Jianxue, Zur gesetzgeberischen Umsetzung der lokalen Systembestimmungen der Verfassung – aus der Perspektive der Modernisierung der nationalen vertikalen Governance, Henan Sozialwissenschaft und Technologie 2023 (05), S. 25. [参见王建学:《论宪法地方制度条款的立法实施—以国家纵向治理现代化为视角》,载《河南社会科技》2023年第5期,第25页].

⁶⁷ Minzhu jizhongzhi. [民主集中制].

⁶⁸ Vgl. Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinese Law 2017 (04), S. 131. [参见王建学:《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》,载《中国法学》2017年第4期,第131页].

⁶⁹ Vgl. Zhang Xiang, Funktionalistische Interpretation der Grundsätze der Zuteilung staatlicher Rechte chinas, Chinesisches und ausländisches Recht 2018 (02), S. 287. [参见张翔:《我国国家权利配置原则的功能主义解释》,载《中外法学》2018年第2期,第287页].

zur Ausübung staatlicher Gewalt“, und demnach sollen die verschiedenen staatlichen Aufgaben den Institutionen übertragen werden, die über die besten organisatorischen, strukturellen, verfahrenstechnischen und personellen Kapazitäten verfügen.⁷⁰ Insofern ist das Prinzip der zwei Initiativen eine vertikale Ausprägung des Oberprinzips.⁷¹

Hinsichtlich der Begriffsbestimmung bedeutet die Einheitlichkeit nicht, dass die zentrale Ebene alle Befugnisse besitzt, und sie weist genau auf eine einheitliche zentrale Regelung oder Verwaltung.⁷² Bei der Initiative und Bereitschaft handelt es sich aus einer grammatischen Auslegung darum, dass die lokale Ebene spontan die Kompetenz ausübt, statt unter der Anweisung der zentralen Ebene.⁷³ Bemerkenswert ist der Begriff der Initiative, der der lokalen Ebene ermöglicht, eine Koordination zu erzielen, oder Experimentsfunktion zu übernehmen, während die zentrale Ebene dann der lokalen Ebene den Spielraum zur Entfaltung der lokalen Initiative anbieten soll.⁷⁴ Wenn eine gute Lösung durch solches Experiment vorliegt, könnte solches Experiment dann als Beispiel von der zentralen Ebene im gesamten Gebiet des Staates eingeführt werden.⁷⁵ Beim Scheitern eines Experiments soll die zentrale Ebene die Risiken übernehmen. Danaben erfährt der Begriff von Initiative auf unterschiedlicher lokaler Ebene

⁷⁰ Vgl. Zhang Xiang, Funktionalistische Interpretation der Grundsätze der Zuteilung staatlicher Rechte chinas, Chinesisches und ausländisches Recht 2018 (02), S. 302. [参见张翔:《我国国家权利配置原则的功能主义解释》, 载《中外法学》2018年第2期, 第302页].

⁷¹ Vgl. Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinese Law 2017 (04), S. 131. [参见王建学:《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》, 载《中国法学》2017年第4期, 第131页].

⁷² Vgl. Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 56-57. [参见朱丘祥:《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机制与地方政府关系的法治对策研究》, 中国政法大学出版社2013年, 第56-57页].

⁷³ Vgl. Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinese Law 2017 (04), S. 131. [参见王建学:《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》, 载《中国法学》2017年第4期, 第131页].

⁷⁴ Vgl. Zheng Yi, Über die Prinzipien von „Bereitschaft“ und „Initiative“ in der Beziehung zwischen der zentralen und der lokalen Ebene – eine Untersuchung auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 4 der CV, Politik und Recht 2019 (03), S. 75. [参见郑毅:《论中央与地方关系中的“积极性”与“主动性”原则—基于我国《宪法》第3条第4款的考察》, 载《政治与法律》2019年第3期, 第75页].

⁷⁵ Vgl. Zheng Yi, Über die Prinzipien von „Bereitschaft“ und „Initiative“ in der Beziehung zwischen der zentralen und der lokalen Ebene – eine Untersuchung auf der Grundlage von Art. 3 Abs. 4 der CV, Politik und Recht 2019 (03), S. 73. [参见郑毅:《论中央与地方关系中的“积极性”与“主动性”原则—基于我国《宪法》第3条第4款的考察》, 载《政治与法律》2019年第3期, 第73页].

verschiedene Ausprägungen.⁷⁶ Auf der Provinzebene erfordert es, mehr Anreize zur Ausübung der Entscheidungsbefugnisse zu schaffen. Auf der anderen lokalen Ebene sieht es der zentralen Ebene eine Pflicht vor, eine zurückhaltende Haltung gegenüber dem flexiblen Verhalten der lokalen Ebene einzunehmen.

Das Prinzip der zwei Initiativen schafft genau eine gegenseitige Pflicht:⁷⁷ die lokale Ebene soll an die Leitungsbefugnis der zentralen Ebene halten, und hingegen soll die zentrale Ebene die Ausübung der lokalen Befugnisse respektieren und schützen. Die Ausübung der Leitungsbefugnis soll nicht dazu führen, dass die lokale Initiative und Bereitschaft eher beschränkt werden.⁷⁸ Insofern entfaltet das Prinzip auch eine gegenseitige Abwehrfunktion.⁷⁹ In der Literatur wird vielfach vertreten, dass bei der Auslegung einer Kompetenznorm nach Art. 3 Abs. 4 CV solche Abwehrfunktion auf der lokalen Ebene besonders berücksichtigt werden soll, damit ein Gleichgewicht zwischen den beiden noch gewährt wird.⁸⁰

In der Literatur wird es vertreten, dass das Prinzip der zwei Initiativen in drei Fällen zu verstehen ist:⁸¹ 1. der Begriff der Einheitlichkeit bezieht sich in erster Linie auf die Kernkompetenz der zentralen Ebene, die weiterhin in der

⁷⁶ Vgl. Ding Yi, Vertragliche Governance unter dem hierarchischen System – Neuverständnis der „zwei positiven Aspekte“ in der chinesischen Verfassung, Chinesische und ausländische Gesetze 2017 (04), S. 882. [参见丁 轶: 《等级体制下的契约化治理—重新认识中国宪法中的“两个积极性”》, 载《中外法学》2017年第4期, 第882页].

⁷⁷ Vgl. Xiong Jianming, Zur Integration und Trennung zentraler und lokaler Gewalten, Rechtsstaatsforschung 2013 (10), S. 7. [参见熊建明: 《论中央与地方权力的统合与分置》, 载《法治研究》2013年第10期, 第7页].

⁷⁸ Vgl. Xiong Jianming, Zur Integration und Trennung zentraler und lokaler Gewalten, Rechtsstaatsforschung 2013 (10), S. 7. [参见熊建明: 《论中央与地方权力的统合与分置》, 载《法治研究》2013年第10期, 第7页].

⁷⁹ Vgl. Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinese Law 2017 (04), S. 131. [参见王建学: 《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》, 载《中国法学》2017年第4期, 第131页].

⁸⁰ Vgl. Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinese Law 2017 (04), S. 131. [参见王建学: 《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》, 载《中国法学》2017年第4期, 第131页].

⁸¹ Vgl. Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 57-58. [参见朱丘祥: 《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机关与地方政府关系的法治对策研究》, 中国政法大学出版社2013年, 第57-58页].

Verfassung aufgelistet sind.⁸² Über die Gegenstände soll das Zentral einheitliche und in Einzelheiten gehende oder unmittelbar geltende Regelungen erlassen. Ebenfalls soll die Aufgabenerfüllung grundsätzlich durch das zentrale vertikale Management, nämlich durch die zentrale Ebene, durchzuführen sein; 2. in den gemeinsamen Zuständigkeitsbereichen der zentralen und der lokalen Ebene bedeutet die Einheitlichkeit, dass die zentrale Ebene Rahmenvorgaben regeln kann, und die Gesetzesausführung durch die lokale Ebene unter der Kontrolle der zentralen Ebene steht. Die lokale Initiative bedeutet in diesem Aspekt, dass die lokale Ebene in Berücksichtigung der von der zentralen Ebene festgelegten Prinzipien, Standards und Verfahren weiterhin angesichts der örtlichen Besonderheiten lokale Regelungen erlassen,⁸³ und dann die Aufgaben erfüllen; 3. in den lokalen Angelegenheiten kann die lokale Ebene grundsätzlich angesichts der örtlichen Bedürfnisse Regelungen erlassen, und die Aufgaben durchführen. Die Einheitlichkeit spiegelt sich beispielweise in einer Ausarbeitung der „Mustergesetze“, oder Sicherstellung der öffentlichen Versorgung im Mindeststandard wider. Insofern hat das Prinzip der zwei Initiativen verschiedene Bedeutungen über unterschiedliche Angelegenheiten.

II. Neurere Entwicklungen der vertikalen Aufgabenteilung

1. Neurere Entwicklungen zu den Kompetenzen bei der Gesetzgebung

Die näheren wichtigsten Änderungen im Gesetzgebungsbereich fanden sich vor allem im Jahr 2015 und 2023. Nach dem Eintritt des Gesetzgebungsgesetzes⁸⁴ (nachfolgenden als „GGG“) 2000 wurde die erste Revision 2015 durchgeführt. Die Revision spielte eine bedeutsame Rolle. Denn bei der Ausarbeitung des GGG 2000 fehlte es in einigen Rechtsfragen noch an Erfahrungen, und dafür gab es ebenfalls keine Übereinstimmung, sodass einige Regelungen des GGG

⁸² Vgl. Wang Jianxue, Die einheitliche Führung der zentralen Regierung: aktuelle Situation und Probleme, China Law Review 2018 (01), S. 49. [参见王建学:《中央的领导统一:现状与问题》,载《中国法律评论》2018年第1期,第49页].

⁸³ Vgl. Ren Jin, Die spezifischen Grenzen und Beziehungsfragen der lokalen Gesetzgebung, Hebei Rechtswissenschaft 1995 (03). [参见任进:《地方立法的具体界限和关系问题》,载《河北法学》1995年第3期].

⁸⁴ Lifafa. [立法法].

entsprechend grob ausgearbeitet wurden.⁸⁵ Im Lauf der Zeit waren die Erfahrungen gesammelt, und eine formale Bestätigung der seitlang bestehenden Zustände war damit erforderlich. Darüber hinaus gabe es ein wichtiges Ziel 2015, dass der zentralen sowie der lokalen Ebene mehr Bereitschaft bei ihrer Gesetzgebung gefördert wurde, und insbesondere der lokalen Ebene mehr Raum gegeben werden sollte.⁸⁶

Im Detail bezog sich die Revision 2005 vor allem auf die städtische Rechtsetzungsbefugnis. Der Anlass war, dass gerade vor der Revision 2015 sich viele Städte weiter entwickelt hatten, die hinsichtlich der Wirtschaft und der Bevölkerung sogar mit den meisten „größeren Städten“⁸⁷ vergleichbar waren, nur denen in der Fassung 2000 Rechtssetzungsbefugnis eingeräumt wurde. Vor diesem Hintergrund wurden die örtlichen Regelungsbedürfnisse in diesem Zeitraum wegen der eingeschränkten Voraussetzung zur Rechtsetzung nicht befriedigt.⁸⁸ In der Revision wurde der Begriff der größeren Städten vom Begriff der Städten mit Bezirken ersetzt, und durch den Begriffswechsel wurden die Rechtsetzungssubjekte von 49 auf 284 erweitert, sodass vielen Städten eine Rechtsetzungsbefugnis eingeräumt wurden. In der Literatur wurde die Entwicklung eher als „Gewalt nach unten“ beschrieben.⁸⁹ Daneben wurden die städtischen Zuständigkeitsbereiche auf drei Sachgebiete begrenzt, während vor der Reform die städtische Rechtsetzung nur dem Prinzip der Widerspruchsfreiheit

⁸⁵ Vgl. Wang Weicheng, Bericht des Rechtsausschusses des Neunten Nationalen Volkskongresses über die Überprüfungsergebnisse des Gesetzgebungsgesetzes der Volksrepublik China (Entwurf), Bulletin des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses 2000 (02). [参见王维澄:《第九届全国人民代表大会法律委员会关于〈中华人民共和国立法法(草案)〉审议结果的报告》,载《全国人大常委会公报》2000年第2期].

⁸⁶ Vgl. Li Kejie, Änderung des Gesetzgebungsgesetzes: Vorteile und Rezensionen – auch Diskussion der „Departementalisierung“ - Tendenz der Gesetzgebung des SANVK, Eastern Rechtswissenschaft 2015 (06), S. 78. [参见李克杰:《〈立法法〉修改:点赞与检讨—兼论全国人大常委会立法的“部门化”倾向》,载《东方法学》2015年第6期,第78页].

⁸⁷ Gemäß § 63 GGG (2000) versteht man unter Größeren Städten „die Städte, in denen die Volksregierungen der Provinzebene ihren Sitz haben, oder die Städte, in denen sich Sonderwirtschaftszonen befinden, oder größere Städte, die vom Staatsrat genehmigt wurden.“

⁸⁸ Vgl. Cheng Qingdong, Zur Gesetzgebungsbefugnis von Bezirksstädten: Umfang der Zuständigkeit und Machtausübung, Politik und Recht 2015 (08), S. 54. [参见程庆栋:《论设区的市的立法权:权限范围与权力行使》,载《政治与法律》2015年第8期,第54页].

⁸⁹ Vgl. Hou Xueyong, Rechtssystemkohärenz im Kontext der Ausweitung lokaler Gesetzgebungsbefugnisse, Lokale Gesetzgebungsforschung 2023 (04), S. 113. [参见侯学勇:《地方立法权扩容背景下的法律体系贯通》,载《地方立法研究》2023年第4期,第113页].

oblag, und sich die Sachbereiche nicht im Wesentlichen beschränkten. Die Aufzählung der Zuständigkeitsbereiche der städtischen Rechtsetzung galt als eine Gegenwirkung zur Ausdehnung der örtlichen Rechtsetzung. Die zwei gegenläufigen Entwicklungen verdeutlichten ebenfalls die zurückhaltende Haltung des Gesetzgebers.⁹⁰

Bei der Revision des GGG 2023 war die Entwicklung eindeutig. Dabei wurden vor allem die städtischen Zuständigkeitsbereiche auf folgenden Weise erweitert. Während sich das alte Sachgebiet durch den Begriffswechsel vom Umweltschutz zu ökologischen Schutz vergrößerte, wurde ein neuer Sachbereich eingeführt, nämlich der Bereich von Governance auf der untersten Ebene. Die Änderung war eine Reaktion auf die seit 2015 entstehenden Regelungsbedürfnisse, die wegen der Aufzählung der Sachbereiche nicht möglich durch die städtische Rechtsetzungsbefugnis erfüllt wurden.⁹¹ Weiterhin gab es eine Einfügung der Kooperationsform im Rahmen der lokalen Gesetzgebung. Nach der koordinierten Rechtsetzung konnten die Beteiligten bei der Rechtsetzung über denselben Regelungsgegenstand eigene Meinungen miteinander austauschen, einen Kompromiss über umstrittene Teile erreichen, und dann die jeweiligen Regelungen erlassen. In der Staatspraxis wurde solche Kooperation auf der lokalen Ebene bereits vor der Revision des GGG 2023 mehrfach durchgeführt. Die Einfügung der regional kooperativen Rechtsetzung schaffte eine explizite

⁹⁰ Vgl. Zheng Yi, Die Absicht zur „behutsamen Dezentralisierung“ und die Umsetzung lokaler Regelungsbefugnisse in Städten mit Bezirken — Inspektion auf der Grundlage von Art. 100 Abs. 2 CV, *Zeitgenössische Rechtsprechung* 2019 (03), S. 76. [参见郑毅:《“谨慎放权”意图与设区的市地方性法规制定权实施—基于《宪法》第100条第2款的考察》,载《当代法学》2019年第3期,第76页]; Deng Youwen, Über die Lösung des praktischen Dilemmas der Rechtsetzungsbefugnis der Bezirkstädte – Eine Perspektive einer rechtlichen Interpretationsmethode, *Politik und Recht* 2019 (10), S. 62. [参见邓佑文:《论设区的市立法权限实践困境之破解—一个法律解释方法的视角》,载《政治与法律》2019年第10期,第62页]; Ji Changlong, Von größeren Städten zu Bezirksstädten: Die Bedeutung und Reflexion der Dezentralisierung der lokalen Gesetzgebungsbefugnisse: von Größeren Städten zu Städten mit Bezirken, *Zeitschrift der Technischen Universität Henan* 2015 (04), S. 74. [参见季长龙:《从较大市到设区市:地方立法权下放的意义与反思》,载《河南工业大学学报》2015年第4期,第74页].

⁹¹ Bis zu der Revision des GGG 2015 machten zur städtischen Rechtsetzung so aus: 28 % der Rechtsetzung über das Sozialmanagement; 27 % über die Sachbereiche von Bau und Verwaltung in Städten und Gemeinden; 22 % über die Sachbereiche von Wirtschaft; 19 % über die Sachbereiche von Umweltschutz; 4 % über die Sachbereiche von historischen Kulturgütern. Vgl. Zheng Tai'an, Lokale Regelungsbedürfnisse und soziale und wirtschaftliche Veränderungen – auch Erörterung des Umfangs der Zuständigkeitsbereiche der Städte mit Bezirken, *Rechtswissenschaft* 2017 (02), S. 144. [参见郑泰安:《地方立法需求与社会经济变迁—兼论设区的市立法权限范围》,载《法学》2017年第2期,第144页].

Rechtsgrundlage für die regional selbstkoordinierte Rechtsetzung.⁹² Aus der vertikalen Hinsicht wurde die lokale Befugnis dadurch gestärkt, da die koordinierte Rechtsetzung der lokalen Ebene ermöglichte, den Bedarf nach einer einheitlichen Handlung in bestimmten Regionen selber zu erfüllen. Aus einer Gesamtschau zeigte es sich im Gesetzgebungsbereich eine eindeutige Entwicklung zur Stärkung der lokalen Rechtsetzung.

2. Neurere Entwicklungen zu den Kompetenzen bei der Gesetzesausführung

Im Bereich der Gesetzesausführung war die Entwicklung zu den Normsetzungskompetenzen bei der Revision des GGG 2015 bedeutsam. Dabei wurden der zentralen und der lokalen Ebene strenge Anforderungen zur Normsetzung eingeführt. Auf der zentralen Ebene bezog sich die Änderung auf die Ermächtigungsnormsetzung für die Angelegenheiten, die grundsätzlich nur durch Gesetze von der SANVK geregelt werden sollten. In der Revision wurde verlangt, die Inhalte der Ermächtigung bei ihrem Erlass gleichzeitig festzulegen. Daneben wurden eine zeitliche Frist von maximal fünf Jahren und eine Berichtspflicht der zentralen Regierung über den aktuellen Verlauf der Ermächtigungsgesetzgebung eingeführt. Auf der Lokalen Ebene erfuhr insbesondere die Normsetzung mit belastendem Charakter Änderung. Bei der Revision des GGG 2015 wurde vorgesehen, dass solche Normsetzung sich auf eine Rechtsgrundlage entweder in zentralen oder lokalen Regelungen stützen musste. Ferner wurde die lokale Normsetzungsbefugnis nur begrenzt gestärkt. Es war eine parallele Änderung mit der Entwicklung der städtischen Rechtsetzungsbefugnisse. Bei der Revision des GGG 2015 wurde der Kreis des städtischen Normgebers durch den Begriffswechsel auf den Städten mit Bezirken erweitert, und ihre Zuständigkeitsbereiche 2015 wurde ebenfalls dann auf drei Sachbereiche beschränkt. Bei der Revision des GGG 2023 wurden anschließend die Zuständigkeitsbereiche auf vier Sachbereiche erweitert.

⁹² Vgl. Hou Xueyong, Rechtssystemkohärenz im Kontext der Ausweitung lokaler Gesetzgebungsbefugnisse, Lokale Gesetzgebungsforschung 2023 (04), S. 113. [参见侯学勇：《地方立法权扩容背景下的法律体系融合》，载《地方立法研究》2023年第4期，第113页].

Im Verwaltungsbereich war die Einfügung des zentralen vertikalen Managements⁹³ aus der vertikalen Hinsicht mehr relevant. Der Anlass der Entwicklungen war, dass mit der „Entwicklung der Befugnisse nach unten“,⁹⁴ nämlich der Dezentralisierung, gleichzeitig der lokale Protektionismus entstand.⁹⁵ Es gab in der Praxis eine Tendenz, dass die lokale Regierung sich um eigene örtliche Interessen konzentrierten, ohne an die von der zentralen Ebene festgelegten Bestimmungen zu halten.⁹⁶ Als Gegenwirkung zur Ausdehnung der lokalen Kompetenz wurde ein zentrales vertikales Management in einigen Verwaltungsbereichen eingeführt. Ziel der Reform war generell das kompetenzielle Verhältnis zwischen der zentralen und der lokalen Regierung in bestimmten Bereichen zu balancieren.⁹⁷ Bisher gabe es zwei eindeutige Entwicklungen:⁹⁸ Die erste Entwicklung war, dass zwischen 1994 und 2003 vor allem ein materiales vertikales Management eingeführt wurde, bei dem die Behörde der zentralen Regierung ihre Organisation direkt vor Ort einrichtete. Betroffene Verwaltungsbereiche waren besonders von wirtschaftlichen Merkmalen geprägt, einschließlich der Bereiche von maritimen Angelegenheiten, Bankwesen, nationalen Steuern, und Devisenverwaltung. Bei der zweiten Entwicklung war zwischen 2005 und 2006 insbesondere eine Einfügung des aufsichtlichen vertikalen Managements dominierend, bei dem das Zentral

⁹³ Zhongyang Chuizhi Guanli. [中央垂直管理].

⁹⁴ Quanli xiafang. [权力下放].

⁹⁵ Vgl. Wang Yongqin, Zhang Yan, Zhang Yuan, Chen Zhao, Lu Ming, Chinas Entwicklungspfad als Großmacht: Über die Gewinne und Verluste dezentraler Reformen, Wirtschaftsforschung 2007 (01), S. 10. [参见王永钦, 张晏, 章元, 陈钊, 陆铭: 《中国的大国发展道路: 论分权式改革的得失》, 载《经济研究》2007年第1期, 第10页]; Sun Fafeng, Probleme und Lösungen in der Beziehung zwischen vertikalen Managementabteilungen und lokalen Regierungen, Zeitschrift der Henan Normal Universität 2010 (01), S. 63. [参见孙发锋: 《垂直管理部门与地方政府关系中存在的问题及解决思路》, 载《河南师范大学学报》2010年第1期, 第63页].

⁹⁶ Vgl. Sun Fafeng, Probleme und Lösungen in der Beziehung zwischen vertikalen Managementabteilungen und lokalen Regierungen, Zeitschrift der Henan Normal Universität 2010 (01), S. 64. [参见孙发锋: 《垂直管理部门与地方政府关系中存在的问题及解决思路》, 载《河南师范大学学报》2010年第1期, 第64页].

⁹⁷ Vgl. Dong Juan, Gedanken zu verschiedenen Themen der vertikalen Managementforschung, Zeitschrift des Parteikomitees der Provinz Guizhou Chinas 2011 (04), S. 89. [参见董娟: 《垂直管理研究中若干问题的思考》, 载《中共贵州省党委学报》2011年第4期, 第89页].

⁹⁸ Vgl. Li Zhen, Lu Yu, Chinas selektives Dezentralisierungsmodell, Zeitschrift für öffentliche Verwaltung 2021 (03), S. 16-17. [李振, 鲁宇: 《中国的选择性分(集)权模式》, 载《公共管理学报》2021年第3期, 第16-17页].

Behörden der zentralen Regierung Aufsichtsbüros einrichten, oder Beauftragten in den Lokalen entsenden konnte. Maßgebliche Sachgebiete waren die von Umweltschutz, Land- und Ressourcenmanagement.

C. Zwischenergebnis

Bei der vertikalen Aufgabenteilung lässt sich durch die Untersuchung erkennen, dass in beiden Staaten die Bedeutung der vertikalen Aufgabenteilung theoretisch unterschiedlich interpretiert wird. Der Unterschied übt heutzutage jedoch wenig praktische Auswirkung aus. Denn in beiden Staaten wird die Rolle der unteren Ebene funktionell ähnlich bewertet, etwa dass sie besser in der Lage sind, Rücksicht auf die örtlichen Besonderheiten zu ziehen, oder Experimentsfunktionen zu nehmen. Weiterhin werden in beiden Staaten die Zuständigkeitsbereiche gleichweise in der Verfassung festgelegt, und die Ausübung der Kompetenz könnte trotz der unterschiedlichen Interpretationen die Grenze nicht überschreiten. Der einzige praktische Unterschied besteht wahrscheinlich in der Inhaltbestimmung der Experimentsfunktion. Während das deutsche Modell eine Abweichung von bestehenden Regelungen abzielt, konzentriert sich das chinesische Modell mehr um die Frage, wie genau für die Aufgabenerfüllung eine Regelung zu gestalten ist. Solcher Unterschied ist darauf zurückzuführen, dass in China in einigen Bereichen bisdahin keine ausreichenden Erfahrungen gesammelt werden. Nach der Erfahrungssammlung ist vermutlich der Unterschied immer kleiner geworden.

Darüber hinaus bestehen bei der Formulierung des Grundprinzips in beiden Staaten weitere Unterschiede. In Deutschland wird bei der Grundregel des Art. 30 GG klargemacht, wie die Kompetenz des Bundes und den Ländern zusteht. Demnach sollen grundsätzlich die Länder die staatlichen Aufgaben erfüllen, während die Bundeskompetenz mit einem Kompetenztitel oder zumindest einer ungeschriebenen Bundeszuständigkeit als Ausnahme zu der Grundregel betrachtet wird. Anders als in Deutschland bietet in China das Grundprinzip der zwei

Initiative in Art. 3 Abs. 4 CV kein klares Bild über die Kompetenzverteilung, und dabei wird nur allgemein verlangt, dass die Verteilung der Kompetenzen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene einerseits an die einheitliche Leitung der zentralen Ebene halten, und andererseits die Initiative und die Bereitschaft von der lokalen Ebene voll ausschöpfen lassen sollen. Der Kernpunkt des Prinzips ist allerdings unter anderem eine Balance zwischen Zentral und Lokalen herzustellen.

Trotz der Unterschiede sind in beiden Staaten ähnliche Werte bei der Kompetenzordnung zu erkennen. Vor allem wird der Gedanke zur Kooperation in beiden Staaten einigermaßen bei der Kompetenzordnung gleichmäßig betont wird. In Deutschland geht die Kooperationsidee davon aus, dass die unterschiedlichen Kompetenzsphären des Bundes und der Länder möglicherweise zum Kompetenzkonflikt führen, oder ein Bedürfnis nach einer einheitlichen Handlung trotzdem auf dem Gebiet der Landeszuständigkeit entsteht. In China ist die Kooperation eine Erscheinung der lokalen Initiative. Dabei kann die lokale Ebene spontan eine Koordinierung erzielen. Weiterhin wird ein Gedanke im Kompetenzfeld gleichweise angenommen, dass die obere und die untere Ebene gegenseitige Rücksicht aufeinander nehmen sollen. In Deutschland erfasst der Grundsatz der Bundestreue den Gedanke, und in China ist solcher Gedanke auch von dem Prinzip der zwei Initiative erfasst.⁹⁹ In beiden Staaten wird es jedoch unterschiedlich formuliert. Hinsichtlich der Formulierungen liegt der Unterschied im Wesentlichen darin, dass in Deutschland die Interessen als Kriterien berücksichtigt werden, während in China es nicht ausdrücklich in dem Prinzip benannt ist. Trotzdem zählen die Kriterien unbedingt als ein inhärentes Element, das bei der Anwendung des Prinzips Rechnung zu tragen ist.

Ferner erfährt in den letzten Jahren die Kompetenzordnung in beiden Staaten

⁹⁹ Vgl. Xiong Jianming, Zur Integration und Trennung zentraler und lokaler Gewalten, Rechtsstaatsforschung 2013 (10), S. 7. [参见熊建明: 《论中央与地方权力的统合与分置》, 载《法治研究》2013年第10期, 第7页].

einige Änderungen. Die Reformen sind unbedingt eine Reaktion auf die in den jeweiligen Staaten entstehenden Probleme. Trotzdem ist es noch einige vergleichbare Entwicklungen im Kompetenzfeld zu erkennen. Im Gesetzgebungsbereich werden die Befugnisse der Untergeordneten in beiden Staaten zurückhaltend gestärkt. Im Bereich der Gesetzesausführung ist es davon geprägt, dass die Einflussmöglichkeit der oberen Ebene auf die Aufgabenerfüllung durch die untere Ebene beide verstärkt wird, obwohl Deutschland weiterhin eine zurückhaltende Haltung besitzt. Daneben gibt es in China eine besondere Entwicklung, dass einige Sachmaterien in die zentrale Verwaltung eingeführt werden. Trotzdem ist die Entwicklung im Vergleich mit der deutschen Verwaltungsordnung schwer als eine Stärkung der zentralen Kompetenz zu betrachten. Denn die Angelegenheiten, die bei der Entwicklung in eine zentrale Verwaltung zugewiesen werden, zählen meistens in Deutschland schon langzeit zur Bundesverwaltung.

Kapitel 2 Vertikale Aufgabenteilung im Gesetzgebungsbereich

In diesem Kapitel wird die vertikale Aufgabenteilung im Gesetzgebungsbereich betrachtet. Anhand des Beispiels in einer epidemischen Lage wird damit untersucht, ob bzw. inwieweit die obere und die untere Ebene eine Gesetzgebungskompetenz besitzen, und ggf. wie sie die Befugnisse in einer epidemischen Lage praktisch ausgeübt haben.

A. Vertikale Aufgabenteilung im Gesetzgebungsbereich in Deutschland

Im Gesetzgebungsbereich geht die Grundregel in Art. 70 GG davon aus, dass dem Bund nur eine Gesetzgebungskompetenz zusteht, wenn es ausdrücklich an den Bund zugewiesen wird. In Art. 70 ff. GG wird folglich ausdrücklich benannt, welche Gesetzgebungskompetenzen der Bund an sich ziehen kann, und welche Sachmaterien der jeweiligen Kompetenz zustehen. Daraufhin wird die Landeskompetenz durch die Grundregel in Art. 70 I GG dadurch bestimmt, wenn kein ausdrücklich benannter Kompetenztitel des Bundes vorliegt. Um die vertikale Aufgabenteilung in einer epidemischen Lage anschaulicher zu erörtern, wird die Untersuchung in folgender Reihenfolge durchgeführt: zuerst die Handlungsmöglichkeit des Bundes und dann die Handlungsmöglichkeit der Länder.

I. Die Bundesgesetzgebung

Die Gesetzgebungskompetenz des Bundes wird in die ausschließliche und die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz verteilt. Im Folgenden ist anhand der Kompetenztype auf die Fragen einzugehen, welche Gesetzgebungskompetenz im Falle einer epidemischen Lage dem Bund zusteht, bzw. inwieweit der Bund von der Kompetenz Gebrauch gemacht hat.

1. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes

Die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis des Bundes ist dadurch

gekennzeichnet, dass sie dem Bund grundsätzlich exklusiv zusteht.¹⁰⁰ Die Inanspruchnahme der Kompetenz setzt keine weiteren Vorgaben voraus. Somit könnte es aus der tatsächlichen Hinsicht sein, dass eine Bundesregelung nicht oder nur für den Teil des Bundesgebietes als erforderlich betrachtet wird.¹⁰¹ Aus der Landesseite stellt die ausschließliche Bundeskompetenz eine Sperrwirkung der Landesgesetzgebung dar, auch wenn der Bund gesetzgebungsuntätig bleibt. Im Grundgesetz wird Großteil der ausschließlichen Bundeskompetenzen ausdrücklich geschrieben, die sich vor allem in Art. 73 GG finden. Angesichts der epidemischen Lage kommt vor allem dem Bund eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz aus Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG für den Zivilschutz in Betracht, da das Leben der Bevölkerung sowie die Infrastrukturleistung wegen des pandemiebedingten Personalausfalls erheblich beeinflusst werden können. Jedoch bezieht sich der Begriff angesichts des eindeutigen Wortlauts des Grundgesetzes¹⁰² auf eine Parallelkompetenz zur Verteidigung, und eine weitere Auslegung auf den Bevölkerungsschutz nicht denkbar ist.¹⁰³ Folgerichtig steht dem Bund keine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz im Falle einer Epidemie zu.

Neben der geschriebenen Gesetzgebungskompetenz gibt es noch ungeschriebene Gesetzgebungskompetenz, dass die Zuständigkeiten vom Bund durch Auslegung der Verfassungsnorm abgeleitet werden.¹⁰⁴ In der Praxis wird Teil solcher Gesetzgebungskompetenzen schon durch die Rechtsprechung des BVerfG festgelegt. Dabei ist jedoch eine solche Kompetenz bezogen auf eine epidemische Lage nicht benannt. Dennoch ist es zu fragen, ob möglicherweise eine ungeschriebene Kompetenz des Bundes vorliegt. In der Literatur bestehen drei Kategorien der ungeschriebenen Kompetenzen, nämlich die Kompetenz kraft

¹⁰⁰ Vgl. Erichsen, Konkurrentenklagen im Öffentlichen Recht, Jura 1994, 385 (385).

¹⁰¹ Vgl. Maurer, in: Arndt (Hrsg.), Völkerrecht und deutsches Recht: Festschrift für Walter Rudolf zum 70. Geburtstag, Duncker & Humblot, 2001, S. 337 ff. (339).

¹⁰² Nach Art. 73 Abs. 1 Nr. 1 GG hat der Bund die ausschließliche Gesetzgebung über „die Verteidigung einschließlich des Schutzes der Zivilbevölkerung“.

¹⁰³ Vgl. Kunig, in: Münch/Kunig, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, Bd. 3, 5. Aufl. 2003, Art. 73 Rn. 10.

¹⁰⁴ Vgl. Kment, in: Jarass/Pieroth, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 17. Aufl. 2022, Art. 70 Rn. 5.

Natur der Sache, die Kompetenz kraft Sachzusammenhangs oder Annexkompetenzen. Die Auslegung der Kompetenz stützt sich auf die Entstehungsgeschichte sowie die Staatspraxis.¹⁰⁵ Bei der ausschließlichen Bundesgesetzgebung geht es davon aus, dass die Sachmaterien nicht möglich durch die Länder zu regeln, oder angesichts der Notwendigkeit einer einheitlichen Regelung nur ineffizient zu regeln sind.¹⁰⁶ Im Wesentlichen weisen die Gegenstände auf ein Merkmal, dass sie grundsätzlich aufgrund ihrer Art und ihrer Bedeutung für den Gesamtstaat nur sinnvoll vom Bund geregelt werden können.¹⁰⁷ Nach der Auffassung des BVerfG sind damit die regionalen Verschiedenheiten hinsichtlich der Natur des Gegenstandes grundsätzlich bei der Gesetzgebung nicht geduldet oder gar nicht denkbar.¹⁰⁸ Angesichts einer epidemischen Lage fehlt es jedoch an solchem typischen Merkmal, da sich die epidemischen Umstände häufig regional differenziert entwickeln, und eine unterschiedliche Regelung zum effektiven Infektionsschutz auch denkbar ist. Insofern ist eine ungeschriebene ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Bundes über eine epidemische Situation nicht ersichtlich.

2. Die konkurrierende Gesetzgebungskompetenz des Bundes

In dem konkurrierenden Bereich gibt es dem Bund zwei Kompetenztype, nämlich die Kernkompetenz des Bundes, und die Erfordlichkeitskompetenz des Bundes. Unter der Kernkompetenz des Bundes ist zu verstehen, dass der Bund ohne Weiteres auf dem Gebiet gesetzgeberisch tätig sein kann. Weiterhin geht es bei der Erfordlichkeitskompetenz des Bundes davon aus, dass dem Bund die Kompetenz offen zusteht, wenn bestimmte Voraussetzungen in Art. 72 II GG erfüllt sind. Dem Standpunkt liegt im Wesentlichen ein Gedanke zugrunde, dass

¹⁰⁵ Vgl. Wittreck, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Mohr Siebeck, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Vorb. zu Art. 70-74 Rn. 51.

¹⁰⁶ Vgl. Benedikt P., Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz: ein Beitrag zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat, Peter Lang, 1998, S. 65.

¹⁰⁷ Vgl. Oeter stefan, Stärkung des föderalistischen Systems durch Neuverteilung der Gesetzgebungskompetenzen, in: K. Borgmann u.a. (Hrsg.), Verfassungsreform und Grundgesetz, Richard Boorberg-Verlag, 1992, S. 122.

¹⁰⁸ Vgl. BVerfGE 18, 407 (414f.).

dem Bund keine Gesetzgebungsbefugnis zusteht, soweit die Landesgesetzgebung zum Schutz der in Art. 72 II GG benannten Rechtsgüter ausreichend ist.¹⁰⁹ Weiterhin enthalten Art. 74, Art. 105 II, und Art. 105c I GG die konkreten Kompetenztitel. Unter den zwei Kompetenztypen werden die Sachbereiche der Erforderlichkeitskompetenz enumerativ sowie abschließend in Art. 72 II GG aufgelistet, und betragen insgesamt 10 Sachgebiete.¹¹⁰ Daneben werden die Sachbereiche der Kernkompetenz zwar nicht ausdrücklich geregelt, aber sind jedoch durch ein Substraktionsmethod bestimmbar.

Hinsichtlich einer epidemischen Lage kommt der Gesetzgebungstitel über Gesundheitswesen in Art. 74 I Nr. 19 GG in Betracht, der sich auf „Maßnahmen gegen gemeingefährliche oder übertragbare Krankheiten bei Menschen und Tieren“ bezieht. Der Bund hat durch den Erlass des Infektionsschutzgesetzes von der Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht, und zugleich das hauptsächliche normative Programm für die Pandemiebekämpfung ausgearbeitet, einschließlich Verwaltungszwecke, Verwaltungsaufgaben sowie Entschädigung für infektionsschutzrechtliches Verwaltungshandeln. Hinsichtlich einer epidemischen Lage ist die Frage besonders bedeutsam, wann eine Infektionsbekämpfung stattfindet, insbesondere wenn eine bis dahin unbekannte neue Infektionskrankheit auftritt. Dies eröffnet der Exekutive dann die Möglichkeit zur Steuerung des Infektionsschutzes.¹¹¹ Ebenso wichtig ist die Reaktion nach dem Bekanntwerden einer neuen Krankheit. Im Folgenden ist anhand der zwei wichtigen Fragen auf die vom Bund geschafften Vorgaben einzugehen, damit einige Merkmale der Bundesregelung über eine epidemische Lage erfasst werden können.

¹⁰⁹ Vgl. Christoph Degenhart, Die Charakteristika der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach der Föderalismusreform, in: Markus Heintzen und Arnd Uhle (Hrsg.), Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht, Duncker & Humblot, 2014, S. 71.

¹¹⁰ Die konkreten Kompetenztitel seien Ausländerrecht (Art. 74 Abs. 1 Nr. 4 GG), die öffentliche Fürsorge mit Ausnahme des Heimrechts (Nr. 7), das Recht der Wirtschaft mit einigen Ausnahmen (Nr. 11), Ausbildungsbeihilfen, Forschungsförderung (Nr. 13), die Gemeinwirtschaft (Nr. 15), Krankenhäuser (Nr. 19a), Verbrauchsgüter-, Pflanzen- und Tierschutz (Nr. 20), Straßenverkehr (Nr. 22), Staatshaftung (Nr. 25), Fortpflanzungsmedizin, Gentechnologie und Organtransplantation (Nr. 26).

¹¹¹ Vgl. Opolony, Gesundheitsversorgung im Krisenfall, ZRP 2025, 76 (77).

a) Festlegung des Anwendungsbereiches

In Deutschland wird der Anwendungskreis in § 2 IfSG durch die Begriffsbestimmungen festgelegt. Dabei werden vor allem die medizinischen Fachkenntnisse herangezogen, und die Infektionskrankheiten als Beispiele in § 6 und § 7 IfSG aufgelistet. Bei einer neu auftretenden Infektionskrankheit hat der Bundesgesetzgeber in folgenden zwei Weisen eine Reaktion sichergestellt: Zum einen ermöglicht es eine Reaktion durch den Auffangtatbestand in § 6 Abs. 1 Nr. 5 IfSG. Der Auffangtatbestand erfuhr eine Änderung aus den Erfahrungen mit der Corona-Pandemie. In der alten Fassung wurde der Auffangtatbestand durch die Wörter „das Auftreten einer bedrohlichen übertragbaren Krankheit“ festgelegt, und nach der Änderung 2020 wurde der Auffangtatbestand deutlich erweitert, indem neben Erkrankung und dem Tod auch der Verdacht einer solcher Erkrankung als Ersatz der alten Fassung eingeführt wird.¹¹² Durch die Erweiterung des Auffangtatbestands ist eine Meldung für die Infektionskrankheit erforderlich, sowie sie von einem Charakter einer potenzielle Bedrohung für die Bevölkerung geprägt ist,¹¹³ auch wenn eine bekannte Krankheit bei der Entwicklung solchen Charakter besitzt.¹¹⁴ So ermöglicht die neue Fassung eine frühzeitig Erkennung der nicht in Nr.1-4 aufgelisteten Fällen sowie die entsprechende Reaktion.¹¹⁵ Dadurch wird eine mögliche Reaktion auf neue oder unbekannte Krankheiten sichergestellt.

Zum anderen ist eine Reaktion durch die Anpassungsbefugnis der Meldepflichte denkbar. § 15 Abs. 1 IfSG sieht vor allem dem Bundesministeriums für Gesundheit (nachfolgend als BMG) eine Befugnis vor, die in § 6 und § 7 IfSG aufgeführten Meldepflichte aufzuheben, einzuschränken oder zu erweitern, oder die Meldepflichte auf die nicht aufgelisteten Krankheiten oder Krankheitserreger auszudehnen. Jedoch ermöglicht die Anpassungsbefugnis des BMG nur eine

¹¹² S. BT-Drs. 19/18967, S. 17.

¹¹³ Vgl. Sangs/Eibenstein/Bock, 1. Aufl. 2022, IfSG, § 6 Rn. 18.

¹¹⁴ Vgl. Sangs/Eibenstein/Bock, 1. Aufl. 2022, IfSG, § 6 Rn. 19.

¹¹⁵ Vgl. Müllmann, in: Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 6 Rn. 15.

Erhebung der Daten, und ist nicht mit der Anordnung der Schutzmaßnahmen verbunden.¹¹⁶ Daneben ist eine Anpassung der Meldepflichte erforderlich, insbesondere wenn die nicht im Gesetz aufgeführten Krankheiten gemäß § 6 Abs. 1 Nr. 5 IfSG meldepflichtig sind.¹¹⁷ In der Corona-Zeit hat beispielweise der Bund durch die Erweiterung der Meldepflicht in Bezug auf COVID-19 solche Befugnis verwendet.¹¹⁸ Wenn das BMG von der Befugnis kein Gebrauch macht, steht dann gemäß § 15 Abs. 3 IfSG der Landesregierung durch Rechtsverordnung eine Anpassungsbefugnis zu, die sich jedoch auf eine Erweiterung oder Ausdehnung der Meldepflicht beschränkt. Die Befugnis dient zu einem Fall, wenn die epidemische Lage sich in einem Bundesland ganz anders als im gesamten Gebiet entwickelt.¹¹⁹ So wird die örtliche besondere epidemische Lage bei dem Anwendungskreis berücksichtigt.

b) Festlegung der Schutzmaßnahmen

Die Schutzmaßnahmen werden in § 28 Abs. 1 Satz 1 IfSG geregelt. Vor allem kommt eine Generalklausel in Betracht, in der die Maßnahmen allgemein als notwendige Schutzmaßnahmen festgelegt sind. Neben der Generalklausel werden Teile der Standardmaßnahmen in § 28 I, §§ 29-31 IfSG als Regelbeispiele benannt. In dem Fall darf die Exekutive folgerichtig aufgrund der Generalklausel „angesichts der schnell wechselnden Situationen des Lebens“¹²⁰ übergangsweise notwendige Schutzmaßnahmen gegen Einzelfall treffen.¹²¹ Aus den Wortlauten des § 28 Abs. 1 IfSG gilt die Bestimmung für jegliche übertragbare Krankheit.¹²² So dürfen Schutzmaßnahmen gegen die Krankheiten ergriffen werden, die nicht im IfSG ausdrücklich aufgezählt sind. Insofern

¹¹⁶ Vgl. Stefan Bales/Hans Georg Baumann/Norbert Schnitzler, Infektionsschutzgesetz, Kommentar und Vorschriftensammlung, 2. Aufl. 2003, § 15 Rn. 3 ff.

¹¹⁷ Vgl. Müllmann, in: Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 15 Rn. 1.

¹¹⁸ Vgl. Verordnung über die Erweiterung der Meldepflicht nach § 6 Absatz 1 Satz 1 Nummer 1 des Infektionsschutzgesetzes auf Hospitalisierungen in Bezug auf die Coronavirus-Krankheit-2019 (COVID-19) (vom 11. Juli 2021).

¹¹⁹ Vgl. Müllmann, in: Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, 3. Aufl. 2022, § 15 Rn. 8.

¹²⁰ BVerfGE 56, 1 (12) = NJW 1981, 1311.

¹²¹ Vgl. Johann/Gabriel, in: Eckart/Winkel Müller, BeckOK Infektionsschutzrecht, C.H. BECK, 3. Ed. 1.1.2021, § 28 Rn. 5.

¹²² Vgl. Metzner/Thiel, Gaststättenrecht, 7. Aufl. 2023, Teil D. Gaststättenrecht unter dem Einfluss des Infektionsschutzrechts, Rn. 4.

eröffnet solches Modell der Exekutive einen weiteren Raum, dass sie bei neu auftretenden Krankheiten Tatbestands- und Rechtsfolgende der Schutzmaßnahmen im Einzelfall festlegen kann. Typisches Beispiel findet sich bei dem ersten Ausbruch der COVID-19-Pandemie, dass sich die Vielzahl der Schutzmaßnahmen etwa wie Kontaktbeschränkungen und Ausgangssperren auf der Generalklausel stützt.

Allerdings enthalten die Vorschriften keine „eigens definierten tatbestandlichen Voraussetzungen“.¹²³ Es ist fraglich, ob die Generalklausel die Anforderung des Bestimmtheitsgebots erfüllt. Nach dem Bestimmtheitsgrundsatz sollen Inhalt, Zweck und Ausmaß einer Ermächtigung an die Exekutive hinreichend bestimmt und begrenzt sein, aber es schließt dem Gesetzgeber die Verwendung von Generalklauseln und unbestimmten Rechtsbegriffen nicht aus.¹²⁴ In der Literatur wird teilweise kritisiert, dass aufgrund der Geschichte der Bundesrepublik¹²⁵ bei den an die Allgemeinheit gerichteten Maßnahmen auch Tatbestands- und Rechtsfolgende benannt,¹²⁶ oder zumindest die Voraussetzungen dafür enger erfasst werden sollen.¹²⁷ Aber die Generalklausel dient nach der gesetzgeberischen Auffassung zu einer effektiven Gefahrenabwehr, dass wegen der Vielfalt der Infektionskrankheit die epidemische Situation schwer vorhersehbar ist, und eine situationsadäquate Infektionsbekämpfung einer Konkretisierung der Art der Schutzmaßnahmen anhand des Einzelfalls bedarf.¹²⁸ Daneben dienen die aufgezählten Maßnahmen als Regelbeispiele zur Orientierung der Art.¹²⁹ Insofern genügt die Generalklausel in § 28 Abs. 1 S. 1 Hs. 1 den Anforderungen des Bestimmtheitsgebots, soweit sie für einen Übergangszeitraum

¹²³ Vgl. Kießling/Möllers/Volkmann, Zum Reformbedarf der Eingriffsbefugnisse im Infektionsschutzgesetz, Gutachten Oktober 2020, S. 16.

¹²⁴ Vgl. Johann/Gabriel, 26. Ed. 8.7.2023, IfSG, BeckOK, § 28 Rn. 5.

¹²⁵ Vgl. Katzenmeier, Grundrechte in Zeiten von Corona, MedR 2020, 461 (462).

¹²⁶ Vgl. Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 3. Aufl., 2022, § 28 Rn. 8.

¹²⁷ Vgl. Kießling/Möllers/Volkmann, Zum Reformbedarf der Eingriffsbefugnisse im Infektionsschutzgesetz, Gutachten Oktober 2020, S. 17; Vgl. Rixen, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise - Die (Neu-) Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, 1097 (1099).

¹²⁸ Vgl. Johann/Gabriel, 26. Ed. 8.7.2023, IfSG, BeckOK, § 28 Rn. 5; Schmidt, Rechtsfragen zur Corona-Krise, C.H.BECK, 3. Aufl. 2021, § 18 Rn. 39; Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 3. Aufl., 2022, § 28 Rn. 64.

¹²⁹ Vgl. Johann/Gabriel, 26. Ed. 8.7.2023, IfSG, BeckOK, § 28 Rn. 5.

zum Schließung der nicht hinnehmbaren gravierenden Regelungslücke herangezogen wird.¹³⁰ Bei einem langfristigen Krisenfall ist es jedoch zu prüfen, ob bzw. inwieweit die allgemeine Vorschrift in Berücksichtigung der bereits gesammelten Erfahrungen präzisiert werden kann.¹³¹

In Bezug auf die Corona-Epidemie bestehen aufgrund der langen Dauer in der Praxis sowie in der Literatur zunehmende Zweifel.¹³² Denn seit Sommer 2020 hat der Gesetzgeber ausreichend Zeit adäquate Anpassungen vorzunehmen, und die Generalklausel ist seitdem nicht mehr mit dem Parlamentsvorbehalt und dem Bestimmtheitsgrundsatz vereinbar.¹³³ Nach der anhaltenden Kritik wird die Generalklausel des § 28 I IfSG in 17 Nummern verschiedenen Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung von COVID-19 als Beispiele konkretisiert wird (§ 28a IfSG).¹³⁴ Die aufgezählten Maßnahmen sind solche, die bereits seit dem Beginn der Corona-Pandemie verhängt wurden.¹³⁵ Daneben werden Tatbestands- und Rechtsfolge sowie die Abwägungsgrundsätze der Verhältnismäßigkeitsprüfung genauer präzisiert. Trotzdem bleiben zum Teil die Vorschriften des § 28a IfSG noch zu vage.¹³⁶ Die Exekutive kann neben den aufgezählten Maßnahmen weitere denkbare Maßnahmen realisieren kann.¹³⁷ Dennoch ändert sich nichts darin, dass der Bundesgesetzgeber durch die Einfügung des § 28a IfSG den feien Handlungsraum der Landesregierung vergleichsweise begrenzt.

Darüber hinaus bringt sich die Einfügung des § 28a I IfSG Probleme mit sich. Die Vorschrift setzt eine Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite

¹³⁰ Vgl. Gölzer/Fischer-Uebler/Schaub, Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie, NVwZ 2021, 928 (929); Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 3. Aufl., 2022, § 28 Rn. 64.

¹³¹ Vgl. Rixen, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise - Die (Neu-) Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, 1097 (1099).

¹³² Vgl. Schmidt, Rechtsfragen zur Corona-Krise, C.H.BECK, 3. Aufl. 2021, § 18 Rn. 39.

¹³³ Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 3. Aufl., 2022, § 28 Rn. 64.

¹³⁴ Vgl. Amhaouach/Huster/Kießling/Schaefer, Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie - Modelle und Entwicklungen, NVwZ 2021, 825 (826).

¹³⁵ Vgl. Kersten/Rixen Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 3. Aufl. 2022, S. 125

¹³⁶ Vgl. Gölzer/Fischer-Uebler/Schaub, Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie, NVwZ 2021, 928 (930).

¹³⁷ Vgl. Kersten/Rixen Kersten/Rixen, Der Verfassungsstaat in der Corona-Krise, 3. Aufl. 2022, S. 126.

voraus, und so macht den Ländern handlungsunfähig, wenn keine solche epidemische Lage mehr vorliegt.¹³⁸ Die Handlungsfähigkeit der Länder wird nur dann verbessert, wenn § 28b IfSG durch die Änderung 2022 an die Voraussetzung „unabhängig von einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite bei saisonal hoher Dynamik“ verknüpft wird.¹³⁹ Dennoch begrenzt die Einfügung des § 28b IfSG zugleich den Handlungsraum der Länder. Denn § 28b IfSG erfasst eine sog. self-executing Norm, dass bestimmte vom Bund entschiedene Maßnahmen ab einer bestimmten Risikoschwelle in bestimmten Orten gelten.¹⁴⁰ In der alten Fassung des § 28b IfSG sind die Infektionsschutzmaßnahmen mit den Tatbestandsvoraussetzungen ab einer Sieben-Tage-Inzidenz von 100 verbunden. Dabei steht den Ländern nur eine Möglichkeit zu, strengere Maßnahmen durch Landesrecht festzulegen (Abs. 5 a.F). In der neuen Fassung des § 28b I IfSG gilt beispielweise weiterhin eine Maskenpflicht seit dem Inkrafttreten am 20.3.2022 bis zum 23.9.2022.

Bei der Einfügung des § 28b IfSG a. F sind nach der gesetzgeberischen Auffassung die durch MinisterpräsidentInnen-Konferenz (MPK) und Bundesregierung festgelegten Corona-Schutzverordnungen nicht mehr ausreichend, da im Bundesgebiet die Corona-Zahlen weiter steigen.¹⁴¹ Nach der Einfügung der Vorschrift wird zur Pandemibekämpfung direkt einheitliche Bundesregelung herangezogen, und keine weitere Tätigkeit der Länder mehr erforderlich sind.¹⁴² Aus der vertikalen Hinsicht hat es eine Bedeutung, dass der Bundestag dadurch tatsächlich Teil der Entscheidungsgewalt über Corona-Schutzmaßnahmen zurück erhält,¹⁴³ und nach und nach eine stärkere Rolle beim Schutz der Bevölkerung eingenommen hat.¹⁴⁴ Folglich wird die Rolle

¹³⁸ Vgl. Kießling, Die Feststellung der „epidemischen Lage“ als Voraussetzung der Maskenpflicht?, NVwZ 2021, 1245 (1247).

¹³⁹ Vgl. Artikel 1a G. v. 16.09.2022 BGBl. I S. 1454.

¹⁴⁰ Vgl. Kießling/Kießling, 3. Aufl. 2022, IfSG § 28b Rn. 2.

¹⁴¹ Vgl. Kießling/Kießling, 3. Aufl. 2022, IfSG § 28b Rn. 2.

¹⁴² Brüning/Thomsen, Not kennt ein Gebot: Gewaltenteilung in Zeiten einer Pandemie, NVwZ 2021, 1183 (1184).

¹⁴³ Vgl. Wiemers: Infektionsschutzrecht in der Beschleunigung, DÖV 2020, 930 (932).

¹⁴⁴ Vgl. Brüning/Thomsen, Not kennt ein Gebot: Gewaltenteilung in Zeiten einer Pandemie, NVwZ 2021,

der Länder bezüglich der Schutzmaßnahmen zurückgedrängt, da sie nicht mehr durch die Konferenzen der Ministerpräsidenten mit der Bundesregierung Teile der Maßnahmen festlegen können. Das typische und bisher einzige Beispiel in der Corona-Zeit zeigt zudem ein starkes zentrales Steuerungspotenzial über die Schutzmaßnahmen in einer epidemischen Lage, obwohl für andere Infektionskrankheiten weiterhin die Generalklausel gilt, und dann ein freier Handlungsraum der Landesebene gleich wie bei dem ersten Ausbruch der Corona-Pandemie gewährleistet wird.

II. Die Landesgesetzgebung

In Deutschland kommt als Landesgesetzgebung vor allem die Handlungsmöglichkeit beim konkurrierenden Gesetzgebungsbereich in Betracht, wo der Bund sowie die Länder in diesen Bereichen tätig sein können. In dem Bereich steht den Ländern eine Abweichungsbefugnis für Einzelmaterien zu, wenn eine Bundesregelung vorhanden ist. Daneben haben die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz für bestimmte Sachmaterien. Weiterhin können die Länder die an die Landesregierung übertragenden Angelegenheiten durch Gesetz regeln, sodass die Länder dadurch faktisch Handlungsmöglichkeit im Gesetzgebungsbereich erhalten. Ferner können die Länder eine Kooperation bzw. Koordination im Rahmen der Landesgesetzgebung durchführen, sodass sie eine einheitliche Handlung für bestimmtes Thema selber sicherstellen. Im Folgenden ist anhand des Beispiels einer epidemischen Lage auf die Handlungsmöglichkeiten der Länder im Detail einzugehen.

1. Handlungsmöglichkeit der Länder bei der konkurrierenden Gesetzgebung

Die Gestaltung der konkurrierenden Zuständigkeiten zielt bewusst davon ab, einen Ausgleich zwischen den Belangen des Bundes und der Länder auf dem

1183 (1184).

Gebiet der Gesetzgebung herzustellen.¹⁴⁵ Da die Sachmaterien hauptsächlich in die Kernkompetenz des Bundes fällt, ist es insbesondere fraglich, ob die Länder trotz der Kernkompetenz des Bundes noch Regelungsmöglichkeit besitzen. Bei der Kernkompetenz des Bundes gibt es eine Annahme, dass eine bundeseinheitliche Regelung für die Sachbereiche typisierend erforderlich ist.¹⁴⁶ In der Literatur wird teilweise vertreten, dass in diesem Bereich tatsächlich eine Zuständigkeitswahrnehmung durch den Bund besteht, und die Gesetzgebungskompetenz der Länder damit verdrängt wird.¹⁴⁷ Aber die beiden Kompetenzen sind noch voneinander zu unterscheiden. Bei der ausschließlichen Bundesgesetzgebungskompetenz können die Länder nur ausnahmsweise die Sachmaterien regeln, wenn eine Ermächtigung vom Bund vorliegt. Hingegen steht im konkurrierenden Bereich den Ländern gemäß Art 72 Abs. 1 GG grundsätzlich die Kompetenz offen, „solange und soweit der Bund von seiner Gesetzgebungszuständigkeit keinen Gebrauch gemacht hat.“ Bei der Kernkompetenz ist damit zu fragen, ob der Bund die Kompetenz nicht ausgeschöpft oder bewusst darauf verzichtet hat.¹⁴⁸ Auf der anderen Seite ist die Regelungsmöglichkeit der Länder bei der Kernkompetenz nicht völlig verdrängt, und in den Sachgebieten besteht den Ländern noch ein weiteres Regelungspotenzial. In der Corona-Zeit haben beispielweise einige Länder Landesgesetze über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen erlassen.¹⁴⁹

Die Frage kommt folglich, ob der Bund durch den Erlass des Infektionsschutzgesetzes erschöpfend von solcher Gesetzgebungskompetenz

¹⁴⁵ Vgl. Benedikt P., Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz: ein Beitrag zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat, Peter Lang, 1998, S. 66.

¹⁴⁶ Vgl. die Gesetzesbegründung zur Neuregelung des Art. 72 Abs. 2 GG durch das 52. Gesetz zur Änderung des Grundgesetzes vom 28.8. 2006, BGBl. I 2006, S. 2034; Bundestag - Drucksache 16/813, S. 9.

¹⁴⁷ Vgl. Uhle, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 93. EL Oktober 2020, Art. 71 Rn. 188.

¹⁴⁸ Vgl. Christoph Degenhart, Die Charakteristika der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach der Föderalismusreform, in: Markus Heintzen und Arnd Uhle (Hrsg.), Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht, Duncker & Humblot, 2014, S. 69.

¹⁴⁹ S. etwa Gesetz zur Regelung besonderer Handlungsbefugnisse im Rahmen einer epidemischen Lage von nationaler oder landesweiter Tragweite und zur Festlegung der Zuständigkeiten nach dem Infektionsschutzgesetz Nordrhein-Westfalen, GV. 2020 Nr. 12b, S. 218b ff.; Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen Baden-Württemberg, GBl. 2020 Nr. 27, S. 649 ff.; Gesetz über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen Hessen, GVBl. 2020 Nr. 65, S. 922 ff.

Gebrauch gemacht hat, oder nämlich wann eine Sperrwirkung genau besteht. Soweit eine Sperrwirkung der Bundesregelung vorliegt, schließt es folglich die Landesgesetzgebung aus.¹⁵⁰ Die erlassenden inhaltsgleichen Bestimmungen sind folglich unzulässig und nichtig,¹⁵¹ ohne zu berücksichtigen, ob die landesrechtlichen Bestimmungen den Bundesregelungen inhaltlich kollidieren.¹⁵² Gemäß Art. 72 Abs. 1 GG bezieht sich das Wortlaut „solange“ auf eine zeitliche Dimension der Sperrwirkung, dass sie mit der Verkündung eines Bundesgesetzes beginnt, und mit der Aufhebung des Bundesgesetzes beendet.¹⁵³ Daneben umfasst das Wortlaut „soweit“ die sachliche Reichweite der Sperrwirkung, dass sie nur für die inhaltlich tatsächlich geregelten Materien gilt.¹⁵⁴ Hinsichtlich der epidemischen Lage kommt insbesondere die Frage in Betracht, inwieweit eine inhaltliche Sperrwirkung des Infektionsschutzgesetzes möglicherweise vorliegt. Dazu sind zwei Fragen zur Bekämpfung der Infektionskrankheit besonders bedeutsam, nämlich die Reaktion nach dem Bekanntwerden einer Infektionskrankheit, und dann die Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Gesundheitssystems. Angesichts der ersten Frage ist in der Literatur einig, dass der Teil in Bezug auf Eingriffsbefugnisse zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten schon in den §§ 24 ff. IfSG in Details erfasst ist, sodass kein Raum mehr für die Länder bleibt.¹⁵⁵

Angesichts der zweiten Frage ist teilweise vertreten, dass der Bundesgesetzgeber den Teil in Bezug auf Maßnahmen zur Sicherstellung der Handlungsfähigkeit des Gesundheitssystems noch unabschließend geregelt hat, etwa wie im Hinblick auf

¹⁵⁰ Vgl. Degenhar, in: Sachs, Grundgesetz, 7. Aufl. 2014, Art. 72 Rn. 38.

¹⁵¹ Vgl. BVerfGE 138, 261 Rn. 50; 161, 63 Rn. 83; Uhle SSM § 42 Rn. 81; zur ausnahmsweisen bloßen Unvereinbarkeitserklärung → Art. 20 Rn. 48.

¹⁵² Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 72 Rn. 107.

¹⁵³ Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 72 Rn. 108-117.

¹⁵⁴ Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 72 Rn. 103.

¹⁵⁵ Vgl. Lindner, in: Schmidt, Rechtsfragen zur Corona-Krise, C.H.BECK, 3. Aufl. 2021, § 18 Rn. 5; Amhaouach/Huster/Kießling/Schaefer: Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie – Modelle und Entwicklungen, NVwZ 2021, 825 (826); Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 4 Rn. 13.

Herstellung oder Verteilung medizinisch benötigter Materialien sowie Arzneimittel.¹⁵⁶ Hingegen geht die Ansicht davon aus, dass nach der Einfügung der Änderung des Infektionsschutzgesetzes¹⁵⁷ es kein Raum für die Regelung zur Versorgungssicherheit mehr bleibt.¹⁵⁸ Die Änderung des Infektionsschutzgesetzes dient dazu, eine Gegenwirkung der zentralen Steuerung bei den Versorgungssicherheiten zu verhindern.¹⁵⁹ Im Bezug auf die Vorschriften, etwa über die Arzneimitteln, werden beispielsweise in Art. 1 Nr. 3 aaa) der Ergänzungen des Infektionsschutzgesetzes des Bundes so geregelt, dass neben der Allgemeinvorschrift „Maßnahme zur Sicherstellung der Versorgung mit Arzneimitteln“ ebenfalls die typischen Sachen aufgezählt werden. So besteht zumindest eine abschließende Regelung über die Versorgung mit Arzneimitteln, die folglich die Landesgesetzgebung ausschließt. Insofern ist die erste Ansicht bedenklich. Daneben weist solche Entwicklung ohne weiteres auf einen immer kleineren Raum der Länder auf, da die Landesgesetzgebung aus einer Gesamtbetrachtung folglich vielmehr nur randständige Teile erfassen könnte.

2. Die Abweichungskompetenz der Länder

Für Teilbereiche der Kernkompetenz des Bundes steht den Ländern eine Abweichungskompetenz zu. Die Abweichungskompetenz ermöglicht den Ländern, nicht rein redaktionell an die relevanten Bundesgesetze anpassende Landesregelung zu erlassen, und sogar abweichende Regelungen zu treffen. In dem Bereich entfällt somit die Sperrwirkung einer bundesgesetzlichen Regelung, und die Länder können trotz der bestehenden Bundesregelung eigene legislative Vorstellung verwirklichen. Jedoch betrifft die Abweichungskompetenz der Länder nicht alle Gegenstände der konkurrierenden Bereichen, und die einschlägigen Sachmaterien werden überwiegend in Art. 74 I Nr. 28-33 GG geschrieben. In Bezug auf eine Epidemie ist jedoch eine Abweichungskompetenz der Länder

¹⁵⁶ Vgl. Lindner, in: Schmidt, Rechtsfragen zur Corona-Krise, C.H.BECK, 3. Aufl. 2021, § 18 Rn. 5.

¹⁵⁷ S. Art. 1 Zweites Gesetz zum Schutz der Bevölkerung bei einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite, BGBl. I-2020-1018.

¹⁵⁸ Vgl. Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 4 Rn. 13.

¹⁵⁹ Vgl. Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB/Kingreen, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 96-99.

nicht ersichtlich.

3. Die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder

Die ausschließliche Gesetzgebungszuständigkeit der Länder ist dadurch bezeichnet, dass die Länder gemäß Art. 70 Abs. 1 GG sich selber entscheiden können, welchen Gegenstand zu welchem Zeitpunkt mit welchem Inhalt zu regeln. Die Kompetenz schießt eine Bundesregelung aus,¹⁶⁰ und in Art. 71 GG wird keine Übertragungsmöglichkeit wie bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes eingeräumt. So darf der Bund auch anhand einer Ermächtigung keinen Zugriff in die Sachmaterien der ausschließlichen Ländergesetzgebung nehmen.¹⁶¹ Die meisten Gegenstände werden nicht im Grundgesetz ausdrücklich benannt, und sondern in Art. 70 I GG negativ abgegrenzt, dass den Ländern die Gesetzgebungszuständigkeit zusteht, soweit die Gesetzgebungsbefugnisse nicht nach Maßgabe der grundgesetzlichen Bestimmungen in enumerativer Weise dem Bund zugewiesen sind. Im Wesentlichen können die Gegenstände in zwei Gruppen eingeteilt werden. Die erste Gruppe erfasst die Materien, die nach der Tradition als eigenständiges Rechtsgebiet der Länder bezeichnet werden. Die Gesetzgebungsbefugnisse gelten ebenfalls als Teil des kompetenziellen Hausgutes der Länder,¹⁶² und zählen zu den Kernbereichen der Landeskompetenzen. Die zweite Gruppe bezieht sich auf die Materien, die von der Gesetzgebungskompetenz des Bundes ausdrücklich ausgenommen werden, und dann aufgrund des Art. 70 GG in die ausschließliche Zuständigkeit der Länder fallen. Alle der Gegenstände zeigen entweder regionale Eigenart, oder sind eng mit der bestehenden Landeskompetenz verbunden.

In Bezug auf eine epidemische Lage kommt die ausschließliche

¹⁶⁰ Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 70 Rn. 151.

¹⁶¹ Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 70 Rn. 154.

¹⁶² Vgl. Georg-Berndt Oschatz, Die Kompetenzsicherung im Exekutiv- und Verbundföderalismus, in: Hermann-Josef Blanke/W. Schwanengel (Hrsg.) Zustand und Perspektiven des deutschen Bundesstaates, Mohr Siebeck, 2005, S. 90-91.

Gesetzgebungskompetenz für den Katastrophenschutz in Betracht. Der Katastrophenschutz bezieht sich auf ein Geschehen, dass „das Leben, die Gesundheit, die Versorgung zahlreicher Menschen mit lebensnotwendigen Gütern und Leistungen, die Umwelt oder erhebliche Sachwerte in so außergewöhnlichem Maße gefährdet oder schädigt“¹⁶³ werden. Die Länder haben ebenfalls durch den Erlass eigener Katastrophenschutzgesetze von solcher Befugnis Gebrauch gemacht. Bei einer epidemischen Lage kommt solches Gesetz in Anwendung, erst wenn „die Auswirkungen einer Pandemie die Katastrophenschwelle überschreiten“.¹⁶⁴ Demnach ist der Fall, dass massenhafte Erkrankungen eine große Herausforderung für die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems darstellen, oder der pandemiebedingte Personalausfall eine Gefahr für die Infrastruktur setzt.¹⁶⁵

Der Tatbestand erreicht regelmäßig eine Festlegung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite in § 5 Abs. 1 IfSG. So ist es fraglich, wie das Infektionsschutzgesetzes und das Katastrophenschutzgesetz des Landes in Anwendung finden. Im Gesetz ist das Verhältnis zwischen den beiden ungeklärt.¹⁶⁶ In der Literatur wird teilweise vertreten, dass die Festlegung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite zugleich die Infektionsbekämpfung mittels des Katastrophenschutzrechts eröffnet.¹⁶⁷ Jedoch ist die Ansicht zu bedenken. Gleich wie bei der Frage des Art. 72 Abs. 1 GG gilt die Sperrwirkung der Bundesregelung ebenfalls für die inhaltsgleichen Bestimmungen, die aufgrund der katastrophenschutzrechtlichen Grundlage getroffen sind.¹⁶⁸ Eine gleichermaßen Sperrwirkung könnte daneben vorliegen, wenn der

¹⁶³ Vgl. § 37 Abs. 2 BremHilfeG; § 2 Abs. 3 Satz 2 SächsBRKG.

¹⁶⁴ Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (130).

¹⁶⁵ Vgl. Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (130).

¹⁶⁶ Vgl. Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 101.

¹⁶⁷ Vgl. Grüner, Biologische Katastrophen, Nomos, 1. Aufl. 2017, S. 195; Pohlmann, Rechtliche Rahmenbedingungen der Katastrophenbewältigung, Peter Lang, 2012, 376 ff.

¹⁶⁸ Vgl. Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 101.

Bundesgesetzgeber bewusst bestimmte Sachmaterien nicht geregelt hat.¹⁶⁹ Das betrifft insbesondere den Fall bei einer epidemischen Notlage von nationaler Tragweite.¹⁷⁰ Wegen der Sperrwirkung der Bundesregelung sind die katastrophenschutzrechtlichen Bestimmungen von den Ländern folglich nicht anwendbar, soweit sie dem Bundesinfektionsschutzgesetz widersprechen.¹⁷¹ Dass ein Landeskatastrophenschutz möglicherweise eine Ergänzung zu Infektionsschutzgesetz darstellt, liegt insbesondere in den Bereichen der Pandemievor- und nachsorge, da das IfSG keine solche Bestimmungen enthält.¹⁷² In der Praxis hat beispielweise Bayer 2020 nach dem ersten Ausbruch der Pandemie¹⁷³ und nach einem erneuten Anstieg der Infektionszahlen¹⁷⁴ zweimal einen Katastrophenfall festgestellt, und dann Maßnahmen aufgrund des Katastrophenschutzes ergriffen. Aus einer Gesamtschau trägt die Landesregelung nur randständige Bedeutung, und die Länder besitzen aufgrund des Kompetenztitels für den Katastrophenschutz nur einen begrenzten Raum zum Schutz der Bevölkerung vor einer Infektionskrankheit.

4. Landesgesetz als Ersatz der Landesverordnung

Ferner hat der Landesgesetzgeber gemäß Art. 80 IV GG die Möglichkeit, die zu regelnden Fragen der Landesverordnung durch ein formelles Landesgesetz zu regeln. So wirkt sich der Landesgesetzgeber als Alternativdelegierte.¹⁷⁵ Diese Rückübertragung ist jedoch in Deutschland kritisch. Es ist nach manchen Meinungen nur als „kosmetischer Art“ angesehen.¹⁷⁶ Es bleibt unklar, welches

¹⁶⁹ Vgl. Christoph Degenhart, Die Charakteristika der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach der Föderalismusreform, in: Markus Heintzen und Arnd Uhle (Hrsg.), Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht, Duncker & Humblot, 2014, S. 69.

¹⁷⁰ Vgl. Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 101.

¹⁷¹ Vgl. Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 101.

¹⁷² Vgl. Martin Krasney/Kerstin Sabina Heidenreich/Felix Lubrich, § 11 Aufgaben und Herausforderungen der gesetzlichen Krankenversicherung bei der Bewältigung von Pandemien, in: Kluckert, Das neue Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2021, Rn. 74.

¹⁷³ S. Veröffentlichung BayMBl. 2020 Nr. 115 vom 16.03.2020, abrufbar unter <https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2020-115/>.

¹⁷⁴ S. Veröffentlichung BayMBl. 2020 Nr. 710 vom 08.12.2020, abrufbar unter <https://www.verkuendung-bayern.de/baymbl/2020-710/>.

¹⁷⁵ Vgl. Michael Nierhaus, in: Rudolf Dolzer, Klaus Vogel (Hrsg.), Bonner Kommentar zum Grundgesetz, Müller, 1998, Art. 80 Rn. 833.

¹⁷⁶ Vgl. Wagner/Brocker, Das „verordnungsvertretende Gesetz“ nach Art. 80 IV GG, NVwZ 1997, 759.

Organ auf welcher Rechtsgrundlage in welchem kompetenzrechtlichen Feld eigentlich verhältet, und das führt weiterhin zur Undurchsichtigkeit des Rechtssetzungsvorgehens.¹⁷⁷ Trotzdem sind solche Ansichten zu bedenken. Denn aus bundesrechtlicher Sicht beinhaltet zwar die Rechtsverordnung unwesentliche Sachmaterien, die aber aufgrund besonderer regionaler Gegebenheiten aus der Landesseite als bedeutsam betrachtet werden können.¹⁷⁸ So ist eine Regelung durch die Landesregierung nicht geeignet. Zugleich schafft das Gesetzgebungsverfahren mehr Transparenz, sodass die Qualität der Regelung dadurch sichergestellt wird, und die Regelung leichter von der Öffentlichkeit akzeptiert wird.¹⁷⁹ Das entspricht insbesondere dem Fall in der Pandemie, da gravierende Eingriffe in Grundrechte wegen der Schutzmaßnahmen vorliegen können.

Angesichts der epidemischen Lage können die Länder dadurch gesetzliche Bestimmungen in den Reichweiten treffen, soweit die von den Zuständigkeitsbereichen der Landesverordnung erfasst sind. In der Corona-Zeit haben einige Länder solche Möglichkeit genutzt. Es handelt sich bei den Landesgesetzen teilweise um inhaltliche Vorgaben zur Infektionsbekämpfung. Beispielweise, in Nordrhein-Westfalen sieht § 3 II IfSBG-NRW dem Landtag vor, durch die pandemischen Leitlinien die Rahmenbedingungen, Grenzziehungen sowie Mindeststandards zu erfassen, die dann von der Landesregierung bei der Entscheidung berücksichtigt werden sollen. In der Literatur wird vertreten, dass die Einflussnahme des Landesgesetzgebers in dieser Stelle noch schwach ist, da die Leitlinien keine fest rechtliche Bindung an die Landesregierung setzen.¹⁸⁰ Allerdings verpflichtet sich die Landesregierung zu begründen, wenn sie eine von

¹⁷⁷ Vgl. Remmert, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 93. EL Oktober 2020, Art. 80 Rn. 205.

¹⁷⁸ Vgl. Schmidt: Landesrechtsverordnungen auf bundesgesetzlicher Grundlage und ordnungsvertretende Landesgesetze(DÖV 2021, S. 518 (523).

¹⁷⁹ Vgl. Huster/Kingreen InfektionsschutzR-HdB/Poscher, 2. Aufl. 2022, Kap. 4 Rn. 30.

¹⁸⁰ Vgl. Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der besonderen Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit 2019 gem. § 28a Infektionsschutzgesetzes in Schleswig-Holstein, LT-Drs. 17/12425 v. 21.1.2021, 7.

der Vorstellung der Leitlinien abweichende Regelung trifft.¹⁸¹ So nimmt die Leitlinie noch einen Einfluss auf die Infektionsbekämpfung.

Ein weiteres Beispiel findet sich in dem Entwurf in Schleswig-Holstein.¹⁸² Dabei werden über die Inanspruchnahme der Schutzmaßnahmen in § 28a III 4-12 IfSG Überlegungskriterien zur Bewertung der epidemischen Situation festgelegt, nämlich die Auslastung der medizinischen Kapazitäten und der Anteil des positiven Tests. Mit der zusätzlich eingeführten Anforderung verteilen sich die Schutzmaßnahmen in drei Teile: 1. notwendige Schutzmaßnahmen wie Maskenpflicht; 2. Schutzmaßnahmen im Fall eines dynamischen Infektionsgeschehens, wie strenge Aufenthalts- und Kontaktbeschränkungen; 3. Schutzmaßnahmen im Fall einer drohenden oder akuten landesweiten Gesundheitsnotlage, wie die generelle Untersagung von Veranstaltungen im Falle einer Gesundheitsnotlage.

Aus der vertikalen Hinsicht hat es eine Bedeutung, dass die Landesgesetzgebung eine Ergänzungsfunktion zu dem Bundesgesetz hat, indem die zu regelnden Fragen der Landesverordnung angesichts der örtlichen besonderen Umstände in Details festgelegt werden. Durch die Eröffnung der Möglichkeit darf der Landesgesetzgeber auf die Infektionsbekämpfung tiefgreifend sowie auch länger nachwirken. Trotzdem ist es nicht zu übersehen, dass solche Landesgesetze zum Großteil vielmehr nur formelle Vorgaben umfassen, etwa wie die Beteiligung des Gesetzgebers, die Informationspflicht der Landesregierung,¹⁸³ die nachträgliche Zuleitung und das Vetorecht des Landesparlaments,¹⁸⁴ die vorherige Zuleitung

¹⁸¹ Vgl. Amhaouach/Huster/Kießling/Schaefer, Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie – Modelle und Entwicklungen, NVwZ 2021, 825 (830).

¹⁸² Abrufbar unter:

https://www.fdp-fraktion-sh.de/sites/default/files/2021-02/FDP-Geszentwurf_Landesinfektionsschutzgesetz.pdf.

¹⁸³ Beispielweise, § 3 I des Gesetzes über den Erlass infektionsschützender Maßnahmen in Hessen schreibt vor, dass der Landtag unverzüglich, spätestens 24 Stunden nach der Beschlussfassung über den Inhalt einer Verordnung zu unterrichten ist.

¹⁸⁴ Vgl. Bremisches Gesetz zur Stärkung der Beteiligung der Bürgerschaft (Landtag) bei dem Erlass von Verordnungen zum Schutz vor Neuinfektionen mit dem Coronavirus SARS-CoV-2 auf Grundlage von § 32 des Infektionsschutzgesetzes (Coronavirus-Beteiligungsgesetz) v. 22.12.2020, BremGBI. 2020, 1720.

der Verordnung und das nachträgliche Vetorecht des Landesparlaments,¹⁸⁵ und der Zustimmungsvorbehalt.¹⁸⁶ Angesichts der Beteiligungsform wird in der Literatur kritisiert, dass die Länder wegen einer überregionalen Krise zurücktretend sind, und die Unfähigkeit der Länder weiterhin zur Zentralisierung der Krisenbekämpfung führt.¹⁸⁷ Insgesamt spielen die Länder auf diesem Wege dennoch in einer epidemischen Lage keine maßgebliche Rolle.

5. Die Kooperation bei der Landesgesetzgebung

Bei der Ländergesetzgebung können die Länder eine Kooperation bzw. Koordination bei ihrer Gesetzgebung aufnehmen.¹⁸⁸ Eine formelle Kooperation gilt die Erstellung der sog. Musterentwürfe, wobei die Länder über den Regelungsgehalt der Gesetze abstimmen können.¹⁸⁹ Ziel der Form ist, eine Rechtszersplitterung bundesweit zu vermeiden.¹⁹⁰ Dennoch betrifft die Kooperation nur die Frage, wie genau der Gesetzgeber materiell von ihrer Kompetenz Gebrauch gemacht hat.¹⁹¹ So überschneidet solche Kooperation die Grenze der Kompetenzordnung nicht. Daneben übt ein solcher Musterentwurf grundsätzlich keine Bindungswirkung an die Länder aus, und die Länder können sich freiwillig entscheiden, ob sie den Musterentwurf bei der Gesetzgebung annehmen. Eine höhere Verbindlichkeit liegt nur dann vor, wenn die Länder durch Staatsverträge selbst ihre Gestaltungsfreiheit bei den Staatsverträgen teilweise aufgegeben haben.¹⁹² Der abgeschlossene Vertrag wird dann durch Transformationsgesetze der Landesparlamente in jedem Land als Landesgesetz verabschiedet, und hat folglich eine Bindeswirkung auf die Bürger. So führt der

¹⁸⁵ Vgl. Gesetz über die Parlamentsbeteiligung beim Erlass infektionsschützender Maßnahmen v. 18.12.2020, HmbGVBl. 2020, 701.

¹⁸⁶ Beispielweise, in Berlin wird eine obligatorische vorherige Zustimmung des Parlaments zu einer Coronaverordnung geregelt. Vgl. BlnCOVParlBtlgG, GVBl. 2021, 102.

¹⁸⁷ Vgl. Brüning/Thomsen, Not kennt ein Gebot: Gewaltenteilung in Zeiten einer Pandemie, NVwZ 2021, 1183 (1187).

¹⁸⁸ Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 70 Rn. 146.

¹⁸⁹ Vgl. Mangoldt/Klein/Pestalozza, Das Bonner Grundgesetz, 3. Aufl. 1996, Bd. 8, Art. 70 Rn. 41.

¹⁹⁰ Vgl. Martin Will, Staatsrecht I, C.H. Beck, 2021, § 13. Das Bundesstaatsprinzip, Rn. 49.

¹⁹¹ Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 70 Rn. 155.

¹⁹² Vgl. SächsVerfGH SächsVBl 2003, 247.

Staatsvertrag zu bundesweit einheitlichem Landesrecht. Für die Länder, die keine Zustimmung treffen, können solche Musterentwürfe dennoch auf ihre Landesregelung wirken. Beispielweise, das Land Schleswig-Holstein hat zwar eigenes Landesverwaltungsgesetz erlassen, aber das Bundesverfassungsgericht hat eine einheitliche Auslegung auf die unterschiedlichen Vorschriften übernommen, sodass die Wortlaute der Landesverwaltungsgesetze mit den des Bundes-VwVfG entsprechen.¹⁹³ Trotzdem findet sich solche Kooperation bei der Landesgesetzgebung bisher vor allem im Verwaltungsrecht, und eine Kooperation ist in Bezug auf eine epidemische Lage nicht ersichtlich.

B. Vertikale Aufgabenteilung im Gesetzgebungsbereich in China

Im Gesetzgebungsbereich werden in Bezug auf eine epidemische Lage der Zentral- und der Lokalebene unterschiedliche Handlungsformen im Gesetzgebungsbereich eingeräumt. Auf der zentralen Ebene haben der Ständige Ausschuss des Nationalen Volkskongresses (nachfolgend als „SANVK“) und der Nationale Volkskongress (nachfolgend als „NVK“) die Gesetzgebungsbefugnis, dass sie gemäß § 11 GGG Regelungen in Form von Gesetzen¹⁹⁴ erlassen können. Anders als auf der zentralen Ebene wird auf der lokalen Ebene¹⁹⁵ nur eine Rechtsetzungsbefugnis in Form von Rechtsnorm¹⁹⁶ eingeräumt, die jeweils als provinzielle Rechtsnorm¹⁹⁷ und bezirkstädtische Rechtsnorm¹⁹⁸ benannt wird. Trotz der unterschiedlichen Namen ist die örtliche Rechtsnorm ein verbindlicher Rechtsakt, der unmittelbar in den jeweiligen betroffenen Gebieten gilt. Im Wesentlichen handelt es somit alle noch um eine legislative Rechtsetzung. Im Folgenden wird anhand der Rechtssetzungsformen untersucht, welche

¹⁹³ Vgl. Martin Will, Staatsrecht I, C.H. Beck, 2021, § 13. Das Bundesstaatsprinzip, Rn. 50.

¹⁹⁴ FaLV. [法律].

¹⁹⁵ Auf der Provinzebene kommen als Rechtsetzer der Ständige Ausschüsse des Provinzvolkskongresses (nachfolgend als „SAVK der Provinzen“) und der Provinzvolkskongresse (nachfolgend als „VK der Provinzen“) die Gesetzgebungskompetenz. Auf der Städtebene sind gleichwohl der Ständige Ausschüsse des Volkskongresses der Bezirke (nachfolgend als „SAVK der Bezirke“) und der Volkskongresse der Bezirke (nachfolgend als „VK der Bezirke“) zur Gesetzgebung berechtigt.

¹⁹⁶ Difangxing fagui. [地方性法规].

¹⁹⁷ Shengji difangxing fagui. [省级地方性法规].

¹⁹⁸ Shequdeshi difangxing fagui. [设区的市地方性法规].

Handlungsmöglichkeiten genau der zentralen und der lokalen Ebene in Bezug auf eine epidemische Lage zustehen.

I. Die zentrale Gesetzgebung

Zu der zentralen Gesetzgebungskompetenz zählt vor allem die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz, die jedoch in geltenden Gesetzen nicht ausdrücklich benannt wird. Dabei wird nur vorgesehen, dass die Angelegenheiten ledig durch Gesetze zu regeln sein sollen. So lässt sich anhand der Handlungsform noch eine ausschließliche zentrale Gesetzgebungskompetenz für bestimmte Sachmaterien ableiten. Daneben wird in §§ 80 und 81 GGG vorgesehen, dass die lokalen Rechtsnormen nicht mit der Verfassung, den Gesetzen oder den Verwaltungsrechtsnormen im Widerspruch stehen. Aus der Vorschrift ergibt sich faktisch ein gemeinsamer Tätigkeitsbereich der zentralen und lokalen Ebene, und eine zentrale Regelung ist für die betroffenen Sachbereiche denkbar. Im Folgenden ist anhand der zwei Kompetenztype auf die gesetzgeberische Zuständigkeit der zentralen Ebene in einer epidemischen Lage einzugehen.

1. Die zentrale ausschließliche Gesetzgebungskompetenz

Die Sachmaterien der zentralen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz werden vor allem in § 11 GGG aufgelistet. In der CV verwenden insgesamt 50 Vorschriften einen Ausdruck „der gesetzlichen Regelwerke“. Die Sachmaterien können sich in drei Teile verteilen:¹⁹⁹ zum einen sind die für den Staat bedeutsamen Systeme, die überwiegend in Kapitel 1 der CV aufgelistet werden, etwa wie das Wirtschaftssystem; zum zweiten zählen dazu die grundrechtsbezogenen Sachmaterien, die hauptsächlich in Kapitel 2 der CV geschrieben sind; zum dritten sind die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Sachmaterien, die in Kapitel 3 der CV festgelegt sind. Die drei Teile der Sachmaterien werden in § 11 GGG wiederholt, während § 11 GGG

¹⁹⁹ Vgl. Yu Qi, Gesetzesvorbehalte im Verhältnis zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Chinas Rechtswissenschaft 2023 (02), S. 204-207. [参见俞 祺:《央地关系中的法律保留》,载《中国法学》2023 年第 2 期,第 204-207 页].

weitere Sachmaterien enthält. Es gibt jedoch keine ausdrücklich benannten Sachmaterien bezogen auf eine epidemischen Lage.

Daneben ist in der Literatur weit einig, dass § 11 GGG nur unzureichend erfasst wird, und weitere ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen noch vorliegen können, die nicht in der Verfassung oder im GGG aufgelistet werden.²⁰⁰ Die Generalklausel (§ 11 Nr. 11 GGG) schreibt die Möglichkeit ausdrücklich aus, dass der NVK und SANVK durch Gesetz andere Angelegenheiten festlegen können. Die Vorschrift zielt davon ab, dass die zentrale Ebene flexible auf die sich veränderten Umstände reagieren, und dann die notwendige Regelungsbefugnis an sich ziehen kann.²⁰¹ In Bezug auf eine epidemische Lage ist danach fraglich, ob eine solche ungeschriebene Kompetenz der zentralen Ebene zum Schutz der Bevölkerung vor einer Infektionskrankheit noch vorliegt. Nach der herrschenden Lehre liegt bei der zentralen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz vor allem ein Gedanke zugrunde, dass die aufgelisteten Angelegenheiten von besonderer Bedeutung für den ganzen Staat sind.²⁰² Dabei unterscheiden sich die Bedeutung für die politische Einheit und die zur Herstellung eines gemeinsamen Markts.²⁰³ Der Begriff vom gemeinsamen Markt bezieht sich auf diejenigen Sachmaterien, die mit dem wirtschaftlichen Verkehr im gesamten Staatsgebiet verbunden sind.²⁰⁴ Der Begriff von der politischen

²⁰⁰ Beispielsweise, in § 11 Nr. 5 GGG werden nur die politischen Rechte und das Recht auf persönliche Freiheiten benannt, wobei die anderen Grundrechte nicht ausdrücklich aufgelistet werden. Vgl. Xiang Zhongcheng, Über die Verbesserung des Gesetzgebungssystems, Rechtsforum 2022 (02), S.105. [参见向忠诚: 《论立法体制的完善》, 载《法学论坛》2022年第2期, 第105页].

²⁰¹ Vgl. Lin Yan, Die Aufteilung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsbefugnisse – Anfrage und Antworten, in: Die Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse – ein Vergleich zwischen China und Deutschland, Verlag von Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Recht, 2015, S. 5. [参见林彦: 《中央地方立法权限划分—以询问答复为中心的考察》, 载《立法权限划分—中德比较》, 中国政法大学出版社2015年版, 第5页].

²⁰² Vgl. Sun Bo, Forschung zur Legalisierung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Shandong Volksverlag 2013, S. 192. [参见孙波: 《中央与地方关系法治化研究》, 山东人民出版社2013年版, 第192页]; Vgl. Wang Kewen, Die Abgrenzung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsgegenstände, Verwaltungsrechtliche Forschung 2022 (3), S. 122. [参见王克稳: 《论中央与地方立法机关立法事项的划分》, 载《行政法学研究》2022年第3期, 第122页].

²⁰³ Vgl. Yu Qi, Festlegung des Geltungsbereichs ermächtigter Gesetzgebung, Rechtswissenschaft 2024 (02). [参见俞祺: 《授权立法范围的合理界定》, 载《法学》2024年第2期]; Yu Qi, Gesetzesvorbehalte im Verhältnis zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Chinas Rechtswissenschaft 2023 (02). [参见俞祺: 《央地关系中的法律保留》, 载《中国法学》2023年第2期].

²⁰⁴ Vgl. Yu Qi, Gesetzesvorbehalte im Verhältnis zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Chinas

Einheit umfasst die Sachmaterien von dem traditionellen Feld, etwa wie die staatliche Souveränität (§ 11 Nr. 1 GGG), die grundrechtsbetroffenen Sachmaterien, und die über die Grundsysteme des Staates relevanten Angelegenheiten, die das Wesen des Staates machen.²⁰⁵

Im Falle einer Epidemie sind besonders die grundrechtsbetroffenen Sachmaterien relevanter, da vielartige Schutzmaßnahmen zur Infektionsbekämpfung getroffen werden müssen, die gravierende Eingriffe in Grundrechte nehmen. Dabei schreibt § 11 Nr. 5 GGG ausdrücklich einen Gesetzesvorbehalt für die freiheitsbeschränkenden Maßnahmen vor, etwa wie die Isolationspflicht für die Erkrankung. Und andere Schutzmaßnahmen, wie Restaurantschließungen und Veranstaltungsverbote, sollen ebenfalls wegen des grundrechtsbeschränkenden Charakters über die Berufsfreiheit von dem Zentralgesetzgeber vorbehalten bleiben, sodass die lokale Ebene grundsätzlich keine solchen Maßnahmen selber vorsehen soll. Daneben darf der zentrale Gesetzgeber der lokalen Ebene zur Gesetzgebung ermächtigen. Im Einzelgesetz lautet solche Übertragungsvorschrift häufig „wenn es noch nicht durch das Zentral in Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften geregelt wird“.²⁰⁶ Es setzt jedoch davon aus, dass für die Einzelmaterien zwar eine Regelung fehlend ist, aber für das gesamte Sachgebiet eine zentrale Regelung schon vorhanden sein muss.²⁰⁷ Insofern soll die zentrale Ebene zumindestens bereits eine Regelung über das Sachgebiet erlassen, bevor sie

Rechtswissenschaft 2023 (02), S. 199. [参见俞 祺: 《央地关系中的法律保留》, 载《中国法学》2023 年第 2 期, 第 199 页].

²⁰⁵ Vgl. Yu Qi, Gesetzesvorbehalte im Verhältnis zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Chinas Rechtswissenschaft 2023 (02), S. 199. [参见俞 祺: 《央地关系中的法律保留》, 载《中国法学》2023 年第 2 期, 第 199 页].

²⁰⁶ Beispielweise, gemäß §15 Abs. 1 des Verwaltungsgenehmigungsgesetzes (2004) können die lokalen Rechtsnormen eine Art der Genehmigung für die Angelegenheiten in § 12 des Gesetzes festlegen, wenn es noch nicht in Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften geregelt wird. [《行政许可法》(2004 年) 第 15 条第 1 款规定: “本法第十二条所列事项, 尚未制定法律、行政法规的, 地方性法规可以设定行政许可”]; Gemäß § 10 Abs. 3 Verwaltungszwangsgesetz (2011) können die örtlichen Rechtsnormen Verwaltungszwangsmaßnahmen für die Angelegenheiten in § 9 II, III des Gesetzes regeln, wenn es noch nicht in Gesetzen oder Verwaltungsvorschriften geregelt wird. [《行政强制法》(2012 年) 第 10 条第 3 款规定: “尚未制定法律、行政法规, 且属于地方性事务的, 地方性法规可以设定本法第九条第二项、第三项的行政强制措施。”].

²⁰⁷ Vgl. Yu Qi, Festlegung des Geltungsbereichs ermächtigter Gesetzgebung, Rechtswissenschaft 2024 (02), S.66. [参见俞 祺: 《授权立法范围的合理界定》, 载《法学》2024 年第 2 期, 第 66 页].

der lokalen Ebene zu einer solchen Regelungsbefugnis ermächtigt. Ob bzw. inwieweit der lokalen Ebene eine solche Ermächtigung über eine epidemischen Situation zusteht, wird in folgenden Teilen weiter erörtert.

2. Die Gesetzgebungskompetenz im gemeinsamen Tätigkeitsbereich

Die Sachmaterien im gemeinsamen Tätigkeitsbereich werden in §§ 80 und 81 GGG nicht ausdrücklich aufgelistet. Es sieht durch das Prinzip der Widerspruchsfreiheit nur eine Anforderung an die lokale Ebene vor, dass die lokale Rechtsnorm nicht mit der Verfassung, den Gesetzen oder den Verwaltungsrechtsnormen im Widerspruch stehen darf. So werden die Sachgebiete des gemeinsamen Tätigkeitsbereichs nicht im Wesentlichen beschränkt, und umfassen die Materien, soweit sie nicht in die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz des Zentralen fällt. Da die zentrale ausschließliche Gesetzgebungskompetenz über eine epidemische Lage nur Einzelmaterien erfasst, fällt der Großteil der relevanten Sachmaterien folglich in diesen Bereich.

In Bezug auf eine epidemische Lage hat die zentrale Ebene durch zwei einschlägige Gesetze von solcher Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht, nämlich das Gesetz über die Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten (nachfolgend als „PBIG“),²⁰⁸ und das Notfallversorgungsgesetz 2024 (nachfolgenden als „NvG“).²⁰⁹ Nach der Corona-Pandemie werden Änderungen für die beiden Gesetze vorgenommen, die Revision des NvG 2024 und die Revision des PBIG 2025. Sofern nicht anders angegeben, geht die Arbeit im Folgenden um die neuersten Rechtstexte. Hinsichtlich des Verhältnisses der beiden Gesetze ist das PBIG ein Sondergesetz in Bezug auf eine epidemische Lage, während das NvG ein allgemeines Gesetz für die Notfälle etwa in den Bereichen der öffentlichen Gesundheit und der sozialen Sicherheit ist. Es geht davon aus, dass eine Pandemie zugleich einen Notfall im

²⁰⁸ Chuanranbing fangzhifa. [《传染病防治法》].

²⁰⁹ Tufa shijian yingduifa. [《突发事件应对法》].

Sinne des NVG darstellt, sodass sich die gefahrenabwehrlichen Maßnahmen bei einer epidemischen Lage nicht nur auf die speziell in PBIG aufgelisteten Infektionsschutzmaßnahmen beschränken.

Bei einer epidemischen Lage bietet das PBIG den Hauptteil der gesetzlichen Grundlage an, und das NVG gilt somit als eine Ergänzung zur Epidemie-Bekämpfung.²¹⁰ Daneben wird in § 9 II PBIG ausdrücklich geschrieben, wie die beiden Gesetz miteinander stehen. Demnach ist eine Norm in NVG einschlägig, wenn das Auftreten eines großen Ausbruchs einer Infektionskrankheit zugleich einen Notfall für die öffentliche Gesundheit darstellt. Unter dem großen Ausbruch einer Infektionskrankheit ist gemäß § 113 Nr. 1 PBIG zu verstehen, dass das Auftreten einer Infektionskrankheit der öffentlichen Gesundheit oder der Lebenssicherheit erhebliche Schaden zufügen oder verursachen kann. Vor diesem Hintergrund hat das Zentral über eine Epidemie sowie ggf. einen entstehenden Notfall für die öffentliche Gesundheit bereits Regelungen erlassen.

Jedoch wird es in §§ 80 und 81 GGG nicht bennant, wie die zentrale Ebene seine Gesetzgebungskompetenz in den Bereichen in Anspruch nehmen soll. In der Literatur gibt es dazu stets eine Auffassung, dass in dem Bereich die zentrale Ebene tendiert, überwiegend Rahmenvorgaben zu schaffen, etwa wie Grundstruktur und Grundprinzip, sodass eine Detailregelung durch die örtliche Rechtsetzung noch möglich wäre, und der lokalen Ebene folglich ein großer Raum zur Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten verbleibt.²¹¹ Es wird in

²¹⁰ Vgl. Zhao Peng, Macht und Recht in der Bekämpfung von Epidemien, Rechtswissenschaften 2020 (03). [参见赵 鹏: 《疫情防控中的权力与法律 – 《传染病防治法》适用与检讨的角度》, 载《法学》2020 年第 3 期].

²¹¹ Vgl. Zhang Qianfan, Umherwandern, Betteln und Kontrolle – die Abgrenzung zentraler und lokaler Befugnisse aus der Perspektive der Armutsbekämpfung, Rechtsforschung 2004 (03), S. 46. [参见张千帆: 《流浪乞讨与管制—从贫困救助看中央与地方权限的界定》, 载《法学研究》2004 年第 3 期, 第 46 页]; Shen Guangming, Bestimmungsmethoden und Wertorientierung lokaler Gesetzgebung im Widerspruch zu übergeordneten Gesetzen, Chinesisches und ausländisches Recht 2023 (01), S. 275. [参见沈广明: 《地方立法抵触上位法的判定方法及其价值取向》, 载《中外法学》2023 年第 1 期, 第 275 页].

der Literatur als den Grundsatz „eher grob als fein sein“²¹² benannt. Der Grund besteht vor allem darin, dass in China ein großer Unterschied zwischen Regionen besteht, und eine einheitliche zentrale Regelung sich möglicherweise nicht an die örtlichen Umstände anpasst.²¹³ In Bezug auf eine epidemische Lage umfassen die beiden Gesetze etwa wie Verwaltungszwecke, Verwaltungsaufgaben und Aufsicht der Verwaltung. Im Folgenden wird danach untersucht, inwiefern die zentrale Ebene von ihrer Gesetzgebungsbefugnis Gebrauch gemacht hat. Gleich wie bei der Untersuchung des deutschen Modells geht die folgende Arbeit um die zwei wichtigen Fragen, nämlich die Festlegung des Anwendungsbereiches sowie der Schutzmaßnahmen. Mithilfe der zwei Fragen lässt sich eindeutig, welche Merkmale die Zentralgesetzgebung besitzt.

a) Festlegung des Anwendungsbereiches

Bei der Festlegung des Anwendungsbereiches gibt es in PBIG keine Begriffsbestimmung über die übertragbaren Krankheiten. Dabei werden in § 3 Abs. 2 bis Abs. 4 PBIG die Infektionskrankheiten je nach dem Ausbruch, der Ausbreitung sowie der Gefährdungsgrade in drei Type unterteilt, nämlich die Infektionskrankheiten der Klasse I, der Klasse II, und der Klasse III. Neben den aufgelisteten Infektionskrankheiten gibt es keinen Auffangtatbestand etwa wie „etc.“, sodass eine weitere Auslegung für die nicht aufgeführten und neu auftretenden Krankheiten grundsätzlich abgesagt ist.

Vor der Corona-Krise hat das Zentral insbesondere folgende Möglichkeiten zur Reaktion auf eine neue auftretende Krankheit vorgesehen: zum einen eröffnet sich eine Reaktion durch die Anpassungsbefugnis. In der alten Fassung 2013 wird vor allem dem Gesundheitsministerium des Staatsrats eine Anpassungsbefugnis

²¹² Yicu buyixi Song [宜粗不宜细]. Vgl. Song Caifa, Forschung zu den grundlegenden Verfahren und Funktionen der lokalen Gesetzgebung, Hebei Rechtswissenschaft 2021(03), S.13. [参见宋才发:《地方立法的基本程序及功能研究》,载《河北法学》2021年第3期,第13页].

²¹³ Vgl. Feng Lixia, Nehmen Sie lokale Rechtsstaatlichkeit ernst - aus der Perspektive der funktionalen Positionierung lokaler Gesetzgebung im Aufbau nationaler Rechtsstaatlichkeit, Lokale Gesetzgebungsforschung 2016 (01), S. 28. [参见封丽霞:《认真对待地方法治—以地方立法在国家法治建设中的功能定位为视角》,载《地方立法研究》2016年第1期,第28页].

ermächtigt, die sich jedoch auf den Kreis der Klasse II und III beschränkt (§ 3 V PBIG a.F). Somit bleibt die Anpassungsbefugnis über den Kreis I in der alten Fassung ausschließlich dem zentralen Gesetzgeber vorbehalten. Die Überlegung liegt darin, dass die Anpassung des Anwendungsbereiches zugleich mit den zu ergreifenden Maßnahmen geknüpft ist. Somit zeigt die alte Fassung des § 3 PBIG eine Zurückhaltung des Gesetzgebers bei der Anwendung der Anpassungsbefugnis.²¹⁴ Aus der vertikalen Hinsicht hat es auch eine Bedeutung, dass der Anwendungsbereich der Infektionskrankheiten sowie die entsprechenden Maßnahmen nur von der zentralen Ebene festgelegt werden kann,²¹⁵ und der Lokalebene oder anderen Fachinstitutionen keine Anpassungsmöglichkeit vorgesehen wird.

Zum zweiten werden neben den aufgelisteten Krankheiten neu auftretende Infektionsfälle berücksichtigt. In der alten Fassung sieht § 4 Abs. 1 PBIG 2013 eine Handlungsmöglichkeit gegen *die plötzlich entstehenden Infektionskrankheit mit unbekannter Ursache* vor, dass mit Zustimmung des Staatsrats entsprechende Maßnahmen gegen die Klasse I eingesetzt werden können. Nach der Vorschrift sind damit andere Schutzmaßnahmen zwar denkbar, aber eine Ergreifung der Isolationspflicht, die insbesondere gegen die Klasse I zulässig ist, bedarf noch einer Zustimmung des Staatsrats.²¹⁶ Daneben gibt es in der alten Fassung für andere neu auftretende Krankheiten keine klare Regelungen. Trotzdem eröffnet sich durch den Begriff eine Reaktion auf neue Krankheit mit Schutzmaßnahmen, aber eine Ergreifung der Maßnahmen wie Isolationspflicht ist in der alten Fassung

²¹⁴ Vgl. Li Guangde, Theoretische Logik des Regelungsgegenstands des Infektionskrankheitenbekämpfungsgesetzes und seine regulatorische Anpassung, in: Forum über Politik und Recht 2022 (02), S. 159. [李广德: 《传染病防治法调整对象的理论逻辑及其规制调适》, 载《政法论坛》2022年第2期, 第159页].

²¹⁵ Vgl. Li Guangde, Theoretische Logik des Regelungsgegenstands des Infektionskrankheitenbekämpfungsgesetzes und seine regulatorische Anpassung, in: Forum über Politik und Recht 2022 (02), S. 153. [李广德: 《传染病防治法调整对象的理论逻辑及其规制调适》, 载《政法论坛》2022年第2期, 第153页].

²¹⁶ Vgl. Chen Yunliang und Chen Yupeng, Zur Legalisierung und Wissenschaftlichisierung von Entscheidungen zur Prävention und Bekämpfung von Infektionskrankheiten, Rechtsvergleichende Studien 2020 (02), S. 33. [陈云良, 陈煜鹏: 《论传染病防治决策的法治化和科学化》, 载《比较法研究》2020年第2期, 第33页].

auf folgende zwei Weisen möglich, dass die Krankheit entweder von SANVK durch Gesetzesänderung gesetzlich in die Klasse I zugeordnet wird, oder durch den Prozess vom Staatsrat eine Ergreifung von Schutzmaßnahmen der Klasse I zugestimmt wird.

In der Corona-Zeit wurde die zweite Methode angewandt. Da die COVID-19 als neu auftretende Infektionskrankheit nicht in der Vorschrift benannt wurde, hat die Coronavirus-Pneumonie in dieser Phase fünf rechtliche Identitäten erfahren: Lungenentzündung unbekannter Ursache, Massenerkrankung unbekannter Ursache, plötzliche Infektionskrankheit unbekannter Ursache, neue Infektionskrankheiten im Land, Infektionskrankheit der Klasse B auf der Maßnahme der Klasse I.²¹⁷ Obwohl der Staatsrat eine Zustimmung über die Ergreifung der Maßnahmen der Klasse I schon am 20.01.2020 getroffen hat,²¹⁸ erscheint der Prozess im Vergleich mit der besonderen Geschwindigkeit der epidemischen Verbreitung noch langsamer. Gerade nach dem Pandemieausbruch wird in der Literatur verlangt, dass bestimmte vorläufige Maßnahmen in diesem Zeitraum zur Risikoprävention festgelegt werden sollen.²¹⁹

Aus den Erfahrungen mit der Corona-Pandemie werden in der neuen Fassung 2025 folgende Handlungsmöglichkeiten erweitert. Vor allem wird ein neuer Begriff in PBIG 2025 eingeführt, nämlich *neu auftretende Infektionskrankheiten*,²²⁰ obwohl der Begriff noch nicht im Gesetz klar definiert wird. Entsprechend eingeführt werden die Regelungen von Überwachung, übermittlung (§ 43 Abs. 2 PBIG), und vorläufigen infektionspräventiven und

²¹⁷ Vgl. Qiu Zhaoji, Die Herausforderungen der COVID-19 für das Infektionskrankheitenbekämpfungsgesetz in China und die Gegenmaßnahmen, Theoretische Erkundung 2021 (01), S. 121-128. [参见邱昭继:《新冠肺炎对我国传染病防治法的挑战及应对》,载《理论探索》2021年第1期,第121-128页].

²¹⁸ Vgl. Bekanntmachung Nr. 1 von 2020 der Nationalen Gesundheitskommission der Volksrepublik China. [中华人民共和国国家卫生健康委员会公告2020年第1号].

²¹⁹ Vgl. Zhao Peng, Macht und Recht bei der Prävention und Bekämpfung der Epidemie - Aus der Perspektive der Anwendung und Überprüfung des PBIG, Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 99. [赵鹏:《疫情防控中的权力与法律 - 《传染病防治法》适用与检讨的角度》,载《法学》2020年第3期,第99页].

²²⁰ Xinfa chuanranbing. [新发传染病].

infektionsbekämpfenden Maßnahmen gegen die Klasse I (§ 65 PBIG). In der Literatur besteht ein Bedenken, dass der Begriff den medizinischen und rechtswissenschaftlichen Bedeutungen des Begriffs von WHO nicht entspricht.²²¹ Denn nach der Definition von WHO handelt es sich um eine schon bekannte Infektionskrankheit, die bereits in dem Gesetz festgelegt wird. Die widersprüchlichen Begriffsbestimmungen führen wahrscheinlich zur Unklarheit des Rechtsverständnisses, und erschweren ebenso die Rechtsanwendung.²²² Auch kritisch zu sehen ist, dass wegen der unklaren Begriffsbestimmung wahrscheinlich ein weiterer Spielraum für die Ausführungsaufgaben geschaffen wird, und es folglich zu weiteren rechtsbedenklichen Normenanwendungen führen könnte. Trotzdem hat die Änderung hinsichtlich der vertikalen Hinsicht eine Bedeutung, dass wegen des neu eingeführten Begriffs weiterer Raum der lokalen Ebene gegen neu auftretende Krankheit zusteht.

Weiterhin wird die Anpassungsbefugnis des Gesundheitsministeriums auf den Kreis I erweitert, die einer Zustimmung des Staatsrats bedarf. Hinsicht der vertikalen Hinsicht verbleibt die Anpassungsbefugnis noch der Oberebene. Die Änderung der Anpassungsbefugnis stellt eigentlich eine Rückkehr zur Version von 2004, und bei der Revision 2013 wird solche Anpassungsbefugnis aufgehoben. Wegen der Erfahrungen mit der Corona-Krise verändert sich die gesetzgeberische Auffassung. Trotzdem ist die Einfügung der Anpassungsbefugnis besonders rechtlich bedenklich, zumal durch die Anwendung der Befugnis eine Ergreifung der freiheitsbeschränkenden Maßnahmen zubilligt wird, sodass der Staatsrat dadurch tatsächlich freiheitsbeschränkende Maßnahmen für einen bestimmten

²²¹ Vgl. Liu Lanqiu, Studien zum rechtsstaatlichen Weg der Prävention und Bekämpfung neuer Infektionskrankheiten in China - Eine Analyse auf der Grundlage des Entwurfs des PBIG (Revisionsentwurf), in: Verwaltungsrechtswissenschaftliche Forschungen 2024 (04), S. 75. [参见刘兰秋: 《我国新传染病防控的法治路径研究—基于〈传染病防治法(修订草案)〉》的分析, 载《行政法学研究》2024年第4期, 第75页].

²²² Vgl. Liu Lanqiu, Studien zum rechtsstaatlichen Weg der Prävention und Bekämpfung neuer Infektionskrankheiten in China - Eine Analyse auf der Grundlage des Entwurfs des PBIG (Revisionsentwurf), in: Verwaltungsrechtswissenschaftliche Forschungen 2024 (04), S. 75. [参见刘兰秋: 《我国新传染病防控的法治路径研究—基于〈传染病防治法(修订草案)〉》的分析, 载《行政法学研究》2024年第4期, 第75页].

Tatbestand vorsehen kann, die jedoch gemäß § 11 GGG dem Gesetzesvorbehalt unterliegen.²²³ § 12 GGG schließt auch die Möglichkeit aus, dass der Staatsrat durch eine Ermächtigung für die unregelten Sachmaterien freiheitsbeschränkende Maßnahmen vorsehen kann.²²⁴ Jedoch bringt eine neue Krankheit unbedingt Herausforderungen, da die Vielfalt der Krankheit mit Blick auf das verfügbare wissenschaftliche Wissen schwer vorhersehbar ist, und die Geschwindigkeit der epidemischen Verbreitung auch besondere Gefahr für die öffentliche Gesundheit der Bevölkerung darstellen kann.

Vor diesem Hintergrund könnte solche Ermächtigung der Befugnis an den Staatsrat geboten sein, wenn sie nur für einen Übergangszeitraum auch als Ausnahmefall zur effektiven Gefahrenabwehr herangezogen wird,²²⁵ sofern die Ausübung der Befugnis angesichts der Ausbreitungsgefahr und anderen epidemischen Indikatoren dem Verhältnismäßigkeitsprinzip entspricht. Dennoch ist es weiterhin fraglich, ob die Anpassungsbefugnis des Staatsrats mit der Einfügung des neuen Begriffs noch zu einer rechtzeitigen Reaktion notwendig ist, zumal in der Revision gleichzeitig entsprechende Regelungen gegen die neu auftretenden Infektionskrankheiten eingeführt werden, und damit eine vorläufige Reaktion auf neue Krankheit schon dadurch gewährleistet wird. Trotzdem dient die Befugnis in dieser Stelle wohl dazu, die neue Krankheit als eine der gesetzlich festgelegten Kategorie formell zu bestätigen, nachdem vorläufige Maßnahmen zur effektiven infektionsspezifischen Gefahrenabwehr durchgesetzt werden. Es

²²³ Vgl. Zhao Peng, Macht und Recht bei der Prävention und Bekämpfung der Epidemie - Aus der Perspektive der Anwendung und Überprüfung des PBIG, Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 101. [参见赵 鹏: 《疫情防控中的权力与法律 - 《传染病防治法》适用与检讨的角度》, 载《法学》2020年第3期, 第101页].

²²⁴ Vgl. Chen Yunliang und Chen Yupeng, Zur Legalisierung und Wissenschaftlichisierung von Entscheidungen zur Prävention und Bekämpfung von Infektionskrankheiten, Rechtsvergleichende Studien 2020 (02), S. 34. [参见陈云良, 陈煜鹏: 《论传染病防治决策的法治化和科学化》, 载《比较法研究》2020年第2期, 第34页].

²²⁵ Vgl. Zhao Peng, Macht und Recht bei der Prävention und Bekämpfung der Epidemie - Aus der Perspektive der Anwendung und Überprüfung des PBIG, Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 101. [参见赵 鹏: 《疫情防控中的权力与法律 - 《传染病防治法》适用与检讨的角度》, 载《法学》2020年第3期, 第101页]; Han Dayuan, Über die Einschränkung und Gewährleistung der grundlegenden Rechte der Bürger im Ausnahmezustand, Lernen und Erkundung 2005 (04), S. 82. [参见韩大元: 《论紧急状态下公民基本权利的限制与保障》, 载《学习与探索》2005年第4期, 第82页].

empfehlte sich aber, dass wegen des Gesetzesvorbehalts eine solche Anpassung des Anwendungsbereiches noch durch Gesetzesänderung vorgenommen werden soll, falls der Gesetzgeber nach der stabilisierten Epidemielage ausreichende Zeit hat.

b) Festlegung der Schutzmaßnahmen

In PBIG wird vor allem ein Modell geschrieben, dass die Maßnahmen angesichts der Klasse der Infektionskrankheiten abgegrenzt werden. Im allgemeinen Fall sind fünf Schutzmaßnahmen beim Infektionsausbruch zulässig (§ 63 PBIG). Daneben werden besondere Schutzmaßnahmen zur Bekämpfung Infektionskrankheiten der Klasse I aufgezählt, etwa wie die Isolationspflicht,²²⁶ die Anordnung eines Lockdowns in den betroffenen Gebieten.²²⁷ Sobald eine in die Liste aufgezählte Infektionskrankheit auftritt, dürfen die entsprechend in dem Gesetz festgelegten Maßnahmen angewendet werden. Im Wesentlichen liegt hier ein Gedanke des Verhältnismaßigkeitsprinzips zugrunde.²²⁸ Es dient dazu, die Gefahr einer bestimmten Infektionskrankheit für die öffentliche Gesundheit auf eine angemessene Weise effektiv abzuwehren.²²⁹ Typisches Beispiel ist die Lungenpest 2019 in Innerer Mongolei. Da die Lungenpest als die Infektionskrankheit der Klasse I gesetzlich klassifiziert wird, werden dann nach dem Bekanntwerden der Krankheit entsprechende Maßnahmen schnell durchgeführt.

Daneben werden Sonderfälle in dem Regelungsmodell berücksichtigt. Zum einen werden als eine parallele Änderung des neu eingeführten Begriffs dazu entsprechende Regelungen vorgesehen, dass Vorsorge- und Bekämpfungsmaßnahmen gegen die Klasse I für einen Übergangszeitraum

²²⁶ Siehe § 58 I PBIG.

²²⁷ Siehe § 66 Abs. 2 PBIG.

²²⁸ Vgl. Zhao Xuanyi, Über das Bürgerrecht auf Kenntnisnahme in öffentlichen Gesundheitsnotfällen - Aus der Perspektive des Informationsweiterleitungssystems im PBIG, Rechtsstaatliche Gesellschaft 2021 (03). [参见赵轩毅:《论突发公共卫生事件中的公民知情权——以〈传染病防治法〉中的信息传导机制为视角》,《法治社会》2021年第3期].

²²⁹ Vgl. Li Guangde, Die theoretische Logik der regulierten Objekte des Infektionsschutzgesetzes und ihre regulatorische Anpassung, Forum für Politikwissenschaft und Recht 2022 (02), S. 153. [参见李广德:《传染病防治法调整对象的理论逻辑及其规制调适》,载《政法论坛》2022年第2期,第153页].

zulässig sind, wenn sich neue Infektionskrankheiten oder Infektionskrankheiten mit unbekannter plötzlicher Ursache verbreiten (§ 65 PBIG). So ermöglicht es eine rechtzeitige Reaktion auf neu auftretende Krankheiten. Zum anderen sind Maßnahmen bezüglich der Klasse I ausnahmsweise für die Krankheit der Klasse II oder die mit unbekannter plötzlicher Ursache²³⁰ zulässig, soweit eine Zustimmung vom Staatsrat vorliegt (§ 4 I, II PBIG). Die Einräumung der Befugnis vom Staatsrat steht in der Literatur unter kräftiger Kritik. Gleich wie bei seiner Anpassungsbefugnis über den Kreis der Klasse I erhält der Staatsrat durch die Zustimmung tatsächlich die Befugnis, freiheitsbeschränkende Maßnahmen für einen bestimmten Tatbestand vorzusehen, die jedoch grundsätzlich von SANVK durch Gesetz zu bestimmen sein sollen.²³¹

Gerade bei der Einfügung der Befugnis 2004 wird einmal verlangt, dass die Befugnis als eine vorläufige Befugnis festgelegt werden soll.²³² Dennoch ist nach der gesetzgeberischen Auffassung solche Befugnis für den Fall erforderlich, wenn die Krankheit zwar nicht im Gesetz ausdrücklich benannt ist, aber hinsichtlich des plötzlichen Infektionsausbruchs sofortige Maßnahmen fordert.²³³ Es empfiehlt sich aber, dass solche Befugnis nur für einen Übergangszeitraum auch als Ausnahmefall verwendet wird, und sich nicht zu einem regelmäßigen Steuerungsmittel der zentralen Ebene entwickelt.²³⁴ Sobald die Krise bewältigt ist,

²³⁰ Tufa yuanyin buming de chuanranbing. [突发原因不明的传染病].

²³¹ Vgl. Zhao Peng, Macht und Recht bei der Prävention und Bekämpfung der Epidemie - Aus der Perspektive der Anwendung und Überprüfung des PBIG, Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 101. [参见赵鹏:《疫情防控中的权力与法律 - 《传染病防治法》适用与检讨的角度》,载《法学》2020年第3期,第101页].

²³² Vgl. Kommission für Gesetzgebung des SANVK, Meinungen einiger zentraler Behörden, relevanter Einrichtungen und Experten zu dem Entwurf des Gesetzes über die Vorbeugung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten (2004), in: Li Fei, Wang Doude (Hrsg.), Interpretation des Gesetzes über die Vorbeugung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten, Verlag für Gesetzgebung 2004, S. 241-246. [参见全国人大法工委:《部分中央机关、有关单位、专家对传染病防治法(修订草案)的意见》(2004年),载李飞、王陡德主编:《中华人民共和国传染病防治法释义》,法律出版社2004年版,第241-246页].

²³³ Vgl. Hu Guangbao, Bericht über die Änderungen am Entwurf des Gesetzes über die Vorbeugung und Bekämpfung von Infektionskrankheiten von der Rechtskommission des Nationalen Volkskongresses, auf der 10. Sitzung des Ständigen Ausschusses des 10. Nationalen Volkskongresses am 21. Juni 2004. [参见胡光宝:《全国人大法律委员会关于〈中华人民共和国传染病防治法(修订草案)〉修改情况的汇报》,2004年6月21日在第十届全国人民代表大会常务委员会第十次会议上].

²³⁴ Vgl. Han Dayuan, Über die Einschränkung und Gewährleistung der grundlegenden Rechte der Bürger im Ausnahmezustand, Lernen und Erkundung 2005 (04). [参见韩大元:《论紧急状态下公民基本权利的限制与保障》,载《学习与探索》2005年第4期].

oder die Epidemielage stabilisiert ist, soll es von SANVK geprüft werden, ob die Ausübung der Befugnis nach § 4 I, II PBIG gerecht ist, oder der Staatsrat nach der Ausübung der Befugnis zumindest eine Erklärung an SANVK einrichten soll.²³⁵

Wenn ein Notfall im Bereich der öffentlichen Gesundheit im Sinne des NvG besteht, darf eine Notfallreaktion im Sinne von NvG gehandelt werden. Das bezieht sich auf den Fall, dass sich eine übertragbare Krankheit in einer kurzen Zeit ausbreitet und die Infektionszahl eine bestimmte Inzidenz der Infektionsgeschehen überschreitet. So werden die Indikatoren des Gesundheitssystems als Ausgangspunkt zur Eröffnung einer Notfallreaktion festgelegt. In dem Bereich erfolgt weiterhin das Konzept der Klassifizierung der Maßnahmen je nach den Ereignissen. In § 73 NvG werden 11 Schutzmaßnahmen für die allgemeinen Situationen aufgezählt, wobei eine davon 2024 neu eingeführt ist. Bevor der Revision des PBIG 2025 unterscheiden sich die Schutzmaßnahmen in beiden Gesetzen weit voneinander. Denn in § 42 PBIG 2013 werden begrenzte Schutzmaßnahmen aufgelistet, und in der Vorschrift gibt es keine Generalklausel. Hingegen verwendet NvG viele abstrakte Begriffe, etwa wie „sonstige Bekämpfungsmaßnahmen“, „sonstige Schutzmaßnahmen“ und „erforderliche Maßnahmen“.

Bei der Corona-Pandemie erscheint die Auflistung der Schutzmaßnahmen in PBIG 2013 für die Epidemie-Bekämpfung unzureichend. Denn in einer Pandemie sind beispielweise Betriebs- und Geschäftsschließungen, Untersagung von Veranstaltungen, Verpflichtung für Betriebe mit Publikumsverkehr erforderlich, die jedoch nicht in PBIG 2013 aufgelistet sind. Vor diesem Hintergrund wird in § 63 Nr. 6 PBIG neben den aufgelisteten Schutzmaßnahmen eine allgemeine Vorschrift vorgesehen, dass weitere notwendige Maßnahmen zur Verhinderung

²³⁵ Vgl. Zhao Peng, Macht und Recht bei der Prävention und Bekämpfung der Epidemie - Aus der Perspektive der Anwendung und Überprüfung des PBIG, Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 101-102. [参见赵鹏:《疫情防控中的权力与法律 - 《传染病防治法》适用与检讨的角度》, 载《法学》2020年第3期, 第101-102页].

der Ausbreitung von Infektionskrankheiten noch denkbar sind. So gibt es folglich keinen großen Unterschied hinsichtlich der Schutzmaßnahmen in beiden Gesetzen.

Hinsichtlich des Regelungsmodells liegt die Besonderheit darin, dass in den oben betroffenen Regelungen überwiegen die Maßnahmen aufgelistet werden, wobei die Tatbestände zur Inanspruchnahme der Maßnahmen nicht in den Gesetzen näher konkretisiert werden. § 63 bis § 66 PBIG schreiben es ausdrücklich vor, dass beim Treffen der Schutzmaßnahmen die zuständige Behörde den Inhalt, den Geltungsbereich sowie die Frist an die Öffentlichkeit bekannt machen, und zugleich Begründung geben soll (§ 67 Abs. 1 PBIG). Aus der vertikalen Hinsicht hat es eine Bedeutung, dass die zentrale Ebene einen weiteren Raum für die lokale Ebene zur Konkretisierung der Gesetze geschaffen hat.

II. Die lokale Rechtsetzung

In GGG werden nicht nur die Sachmaterien der lokalen Rechtsetzungskompetenz benannt, sondern auch Vorgaben zur Lokalgesetzgebung festgelegt. Gemäß § 82 GGG könnte die lokale Ebene für drei Angelegenheiten Regelungen erlassen, 1. die zur Durchsetzung von Gesetzen und Verwaltungsrechtsnormen erforderlich sind; 2. die zu den örtlichen Aufgaben gehören; 3. die noch nicht durch Zentral von Gesetz oder Verwaltungsrechtsnorm geregelt sind. Im Wesentlichen bezieht sich die Vorschrift auf die Rechtsetzungstypen, nämlich in welche Richtung die lokale Ebene innerhalb der Tätigkeitsbereiche Regelungen erlassen. Im Folgenden werden damit zuerst die Sachbereiche der provinziellen sowie städtischen Rechtsetzungsbefugnis in einer epidemischen Lage erörtert, bevor es auf die Typen der lokalen Rechtsetzung einzugehen ist. Weiterhin werden in § 83 Abs. 1 GGG n. F. ausdrücklich eine Möglichkeit zur regional kooperativen Rechtsetzung vorgesehen, und in § 80 GGG Beschränkungen zur Ausübung der lokalen Rechtsetzungsbefugnis festgelegt. Im Folgenden wird anhand der epidemischen Lage weiter erörtert, inwieweit eine Befugnis zur kooperativen Rechtsetzung der

lokalen Ebene zusteht, und welchen Beschränkungen die lokale Rechtsetzung genau unterliegt.

1. Die Sachmaterien der lokalen Rechtsetzungsbefugnis

Bei der lokalen Rechtsetzung werden nicht nur die Provinzen sondern auch die Bezirkstädte als Rechtsetzungssubjekt anerkannt. Die Einräumung der städtischen Rechtsetzungsbefugnis basiert vielmehr auf einer pragmatischen Überlegung, dass einige Provinzen eine Fläche von Hunderttausenden bis Millionen Quadratkilometern mit einer Bevölkerung von mehreren zehn Millionen bis sogar Hunderten Millionen besitzen. Die Regionen innerhalb einzelner Provinzen sind hinsichtlich der Wirtschaft oder der sozialen Aspekte unterschiedlich entwickelt. Mit der Rechtsetzungsbefugnis sind die Bezirkstädte tatsächlich in der Lage angesichts eigener regionalen Ereignisse die lokalen Angelegenheiten zu regeln.²³⁶ Zugleich wird der lokalen Ebene mehr Raum für die Entscheidung über örtliche Angelegenheiten gegeben.²³⁷ Aus der vertikalen Hinsicht spielt somit die städtische Rechtsetzung eine wichtige Rolle, und soll im Folgenden erörtert werden.

Die Sachgebiete der lokalen Rechtsetzungsbefugnis werden jedoch unterschiedlich geregelt. In § 80 GGG werden die Sachmaterien der provinziellen Regelungsbefugnis nicht ausdrücklich aufgelistet. Es verlangt vielmehr, dass die örtlichen Rechtsnormen nicht mit den zentralrechtlichen Regelungen im Widerspruch zustehen, das sog. Prinzip der Widerspruchsfreiheit. Somit werden die Sachgebiete der provinziellen Rechtsetzung nicht wesentlich begrenzt, und

²³⁶ Vgl. Deng Youwen, Über die Lösung des praktischen Dilemmas der Gesetzgebungsbefugnis der Bezirkstädte – Eine Perspektive einer rechtlichen Interpretationsmethode, Politik und Recht 2019 (10), S. 64. [参见邓佑文:《论设区的市立法权限实践困境之破解——一个法律解释方法的视角》,载《政治与法律》2019年第10期,第64页]; Xiaodan Zhang, Die Änderung des Gesetzgebungsgesetzes der VRCh und die „neue Normalität“ der Gesetzgebung in China, Verfassung und Recht in Übersee / Law and Politics in Africa, Asia and Latin America, 2015, Vol. 48, No. 4 (2015), S. 465; Xu Anbiao, Die Mission der lokalen Gesetzgebung Chinas im neuen Zeitalter, China Law Review 2021 (01), S. 2. [参见许安标:《我国地方立法的新时代使命》,载《中国法律评论》2021年第1期,第2页].

²³⁷ Vgl. Qin Qianhong, Li Shaowen, Gegenmaßnahmen zur Ausweitung der lokalen Gesetzgebungsbefugnisse, Rechtswissenschaft 2015 (07). [参见秦前红、李少文:《地方立法权扩张的因应之策》,载《法学》2015年第7期].

den Provinzen steht eine Regelungsbefugnis für die Sachmaterien zu, soweit sie nicht in die ausschließliche zentrale Gesetzgebungskompetenz fällt. Das begründet zugleich der Provinz eine Rechtsetzungsbefugnis über eine epidemische Lage.

Die Frage kommt jedoch auf der Städteebene vor. In § 81 Abs. 1 GGG werden die Regelungsgegenstände der städtischen Rechtsetzung aufgelistet, nämlich Bau und Management in Städten und Gemeinden,²³⁸ ökologischer Schutz,²³⁹ Schutz von historischen Kulturgütern²⁴⁰ sowie Governance auf der untersten Ebene.²⁴¹ Dabei wird jedoch ein Kompetenztitel über eine Epidemie nicht ausdrücklich benannt. Trotzdem wird neben den aufgezählten Sachbereichen eine Generalklausel mit dem Wortlaut „usw.“ vorgesehen. Die allgemeine Vorschrift dient dazu, dass die städtische Rechtsetzungsbefugnis flexible auf die sich veränderten Umstände aufgrund der Entwicklung der Gesellschaft weiter reagieren kann. In der Literatur wird großteils vertreten, dass die allgemeine Vorschrift so auszulegen sein soll, dass die Zuständigkeitsbereiche den aufgelisteten Sachgebiete gleichartig sind, und eine städtische Regelungsbefugnis nicht über die vorgeschriebenen Sachbereiche hinausgehen soll.²⁴² Ob § 81 Abs. 1 GGG eine Rechtsgrundlage für die städtische Rechtsetzungsbefugnis über eine epidemische Lage schaffen kann, ist auf die Begriffsbestimmungen der vier Sachbereiche einzugehen.

Die aufgelisteten Sachbereiche sind eng mit den Verwaltungsaufgaben der Regierungen verbunden.²⁴³ Ziel der Einräumung der städtischen Rechtsetzung ist,

²³⁸ Chengxiang Jianshe yu Guanli. [城乡建设与管理].

²³⁹ Shengtai Wenming Jianshe. [生态文明建设].

²⁴⁰ Lishi Wenhua Baohu. [历史文化保护].

²⁴¹ Jiceng Zhili. [基层治理].

²⁴² Vgl. Deng Youwen, Über die Lösung des praktischen Dilemmas der Rechtsetzungsbefugnis der Bezirkstädte – Eine Perspektive einer rechtlichen Interpretationsmethode, Politik und Recht 2019 (10), S. 68. [参见邓佑文:《论设区的市立法权限实践困境之破解——一个法律解释方法的视角》,载《政治与法律》2019年第10期,第68页].

²⁴³ Vgl. Peng Zhen, Forschung zu Kompetenzkonflikten der Gesetzgebung in Städten mit Bezirken, Hebei Rechtswissenschaft 2019 (07), S. 146. [参见彭振:《设区的市立法抵触问题研究》,载《河北法学》2019年第7期,第146页].

eine Handlungsrichtlinie der Regierungen herzustellen.²⁴⁴ Unter den vier aufgelisteten Zuständigkeitsbereichen ist der Begriff von historischem und kulturellem Schutz relativ eindeutig. Gemäß § 2 des Gesetzes zum Schutz des kulturellen Erbes²⁴⁵ und gemäß § 2 des Gesetzes zum immateriellen Kulturerbe²⁴⁶ umfasst es Einzelmaterien etwa wie historische Relikte, Sehenswürdigkeiten, traditionelles Handwerk, traditionelle Künste und Bräuche. Daneben umfasst der Begriff von „ökologischem Schutz“ etwa wie Umweltschutz, Ressourcennutzung und ökologische Wiederherstellung, kohlenstoffarme Entwicklung und Bildung für eine ökologische Zivilisation.²⁴⁷ Hinsichtlich der Begriffsbestimmungen ist eine Zuständigkeit über eine epidemische Situation aufgrund der beiden Kompetenztitel nicht ersichtlich.

Weiterhin wird der Begriff von „Governance auf der untersten Ebene“ nicht im Gesetz definiert, der gerade nach der Revision des GGG 2023 eingeführt wird. In der Literatur ist es einig, dass der Begriff „der untersten Ebene“ auf Landkreise, kreisfreie Städte und kreisfreie Städte weist.²⁴⁸ Aber es bleibt noch umstritten, welche Einzelheiten der Begriff genau umfasst. Aus der grammatikalischen Auslegung bezieht sich der Begriff auf die einzelnen Angelegenheiten, die eng mit der Governance verbunden sind. In diesem Sinn könnte sich der Begriff jedoch nicht eindeutig von den drei anderen Sachbereichen unterscheiden. Aus der systematischen Auslegung sollen die erlassenen Dokumente vom Staatsrat über

²⁴⁴ Vgl. Xie Guishan, Bai Liyin, Die institutionelle Logik, praktische Dilemma und Verbesserungspfade der Rechtsetzungsbefugnis der Bezirkstädte, Rechtsforum 2017 (03), S. 38. [参见谢桂山, 白利寅: 《设区的市立法权的制度逻辑、现实困境与法治完善路径》, 载《法学论坛》2017年第3期, 第38页]; Deng Youwen, Über die Lösung des praktischen Dilemmas der Gesetzgebungsbefugnis der Bezirkstädte – Eine Perspektive einer rechtlichen Interpretationsmethode, Politik und Recht 2019 (10), S. 64. [参见邓佑文: 《论设区的市立法权限实践困境之破解——一个法律解释方法的视角》, 载《政治与法律》2019年第10期, 第64页].

²⁴⁵ Wenwu baohufa. [《文物保护法》].

²⁴⁶ Feiwuzhi wenhua yichanfa. [《非物质文化遗产法》].

²⁴⁷ Vgl. Zhang Zhen, Die Einbeziehung der ökologischen Zivilisation in die Verfassung und ihre systemischen Verfassungsfunktionen, Zeitgenössisches Recht 2018 (06), S. 55-57. [参见张震: 《生态文明入宪及其体系性宪法功能》, 载《当代法学》2018年第6期, 第55-57页].

²⁴⁸ Vgl. Gu Qiang, Über den Umfang der „Governance auf der Primärebene“ in der Gesetzgebung von Städten mit Bezirken, Volkskongressforschung 2023 (06), S. 47; Yuan Xin und He Junyi, Zur „Governance auf der Primärebene“ als Gesetzgebung von Städten mit Bezirken, Volkskongressforschung 2024 (11). [参见顾强: 《论设区的市立法权限中“基层治理”的范畴》, 载《人大研究》2023年第6期, 第47页; 袁馨, 何俊毅: 《论作为设区的市的立法权限的“基层治理”》, 载《人大研究》2024年第11期].

die Zuständigkeiten der untersten Ebene berücksichtigt werden, in denen Aufgaben etwa wie die Verbesserung von Verwaltungsfähigkeit, Dienstleistung, Notfallmanagement und öffentlicher Sicherheit und Ordnung aufgezählt werden.²⁴⁹ In Wesentlich bezieht es sich überwiegend auf die Angelegenheiten über öffentliche Dienst und Sozialmanagement. In Bezug auf eine epidemische Lage können die Bezirkstädte aufgrund des Kompetenztitels zumindest Regelungen über gesundheitliche Notfälle und andere soziale epidemische Angelegenheiten der untersten Ebene erlassen.

Ferner ist der Begriff von „Bau und Management“ in Städten und Gemeinden besonders unbestimmt. Gerade bei der Einfügung des Begriffs 2015 hat der Begriff drei Änderungen erfahren. Im ersten Entwurf wurde der Begriff von Stadtverwaltung als Oberbegriff des Stadtbaus definiert. Im zweiten Entwurf wurden die Begriffe von Stadtbau und Stadtverwaltung miteinander gestellt. Im dritten Entwurf wurde der Regelungsbedarf in Gemeinden berücksichtigt, und der Begriff wurde endlich als Bau und Management in Städten und Gemeinden formuliert. Nach der gesetzgeberischen Auffassung sollte der Begriff etwa wie „Planung in Städten und Gemeinden, Infrastrukturbau, kommunale Verwaltung“ umfassen.²⁵⁰ Daneben werden in einem Dokument vom Staatsrat die Hauptaufgaben des Stadtmanagements etwa in Gemeindeverwaltung, Umweltmanagement, Verkehrsmanagement, Notfallmanagement, Management und Umsetzung der Stadtplanung aufgezählt.²⁵¹ In der Literatur gehen die Meinungen weit auseinander.

Trotzdem ist wegen der dreimaligen Änderungen in der Literatur sowie in der

²⁴⁹ Vgl. Stellungnahme zur Stärkung der Modernisierung des Systems und der Kapazitäten für die Governance auf der Primärebene vom Staatsrat (2021). [参见《关于加强基层治理体系和治理能力现代化建设的意见》（国务院，2021）] .

²⁵⁰ Bericht des Rechtsausschusses des Zwölften NK über die Überprüfungsergebnisse der Änderung des GGG (Entwurf), Bulletin des Ständigen Ausschusses des Nationalen Volkskongresses 2015 (02). [《第十二届全国人民代表大会法律委员会关于中华人民共和国立法法修正案（草案）审议结果的报告》，载《全国人民代表大会常务委员会公报》2015年第2期].

²⁵¹ Vgl. Stellungnahme zur Stärkung der Stadtplanung und des Baumanagements vom Staatsrat (2006). [《关于进一步加强城市规划建设管理工作的若干意见》（国务院，2006）].

juristischen Praxis davon einig, dass der Begriff nicht eng auszulegen sein, und bei der Auslegung ebenfalls offen zu den praktischen Bedürfnissen stehen soll.²⁵² Hinsichtlich der Begriffsbestimmung können die Bezirkstädte zumindest bei einer epidemischen Lage die Angelegenheiten etwa wie Hygiene, Notfallmanagement, Verkehrsmanagement regeln. Das macht auch den Hauptteil der Sachmaterien zur Prävention und Bekämpfung von Infektionskrankheiten. Aus einer Gesamtsicht ist eine Regelungsbefugnis der Bezirkstädte über die Angelegenheiten zum Infektionsschutz nicht umstritten.²⁵³

In der Praxis hat die lokale Ebene mehrfach von solcher Befugnis Gebrauch gemacht. Maßgeblich haben gerade nach dem ersten Ausbruch der Corona-Pandemie, von Februar bis März 2020, insgesamt 23 Provinzen²⁵⁴ und 7 Bezirkstädte²⁵⁵ Entscheidungen mit Rechtsnormscharakter erlassen, die regelmäßig als Entscheidung über die Prävention und Bekämpfung der COVID-19-Pandemie benannt werden. Inhaltlich unterscheiden sich sie einigermaßen von einer formellen lokalen Rechtsnorm, da sie vielmehr besondere Probleme bezüglich einer epidemischen Lage regeln. Auch im Hinblick auf die Notfälle der öffentlichen Gesundheit gibt es nach dem Ausbruch der

²⁵² Vgl. Deng Youwen, Über die Lösung des praktischen Dilemmas der Gesetzgebungsbefugnis der Städte mit Bezirken – Eine Perspektive einer rechtlichen Interpretationsmethode, Politik und Recht 2019 (10), S. 67. [参见邓佑文:《论设区的市立法权限实践困境之破解——一个法律解释方法的视角》,载《政治与法律》2019年第10期,第67页]; Zheng Yi, Interpretation und Reaktion auf mehrere schwierige Fragen nach der Revision des Gesetzgebungsgesetzes Chinas, Politik und Recht 2016 (01), S. 55. [参见郑毅:《对我国《立法法》修改后若干疑难问题的诠释与回应》,载《政治与法律》2016年第1期,第55页]; Cheng Xueyang, Vernünftige Erweiterung der Gesetzgebungsbefugnisse der lokalen Behörden, China Sozialwissenschaftliche Zeitung 2014 (08). [参见程雪阳:《合理扩大地方立法权》,载《中国社会科学报》2014年第8版]; Liu Liang: "Zur Verständigung über den Geltungsbereich der Gesetzgebungsbefugnisse von kreisfreien Städten", in Beiträge zur Verwaltungsrechtslehre, Bd. 20, S. 157. [刘亮:《设区的市立法权限范围之理解》,载《行政法论丛》第20卷,第157页].

²⁵³ Vgl. Zheng Yi, Regionalismus, grenzüberschreitende Angelegenheiten und die Reform der lokalen Gesetzgebung - Aus der Perspektive der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene im Prozess der Bekämpfung gegen COVID-19, Südost-Rechtswissenschaft 2020 (02), S. 48. [参见郑毅:《地方主义、跨区域事务与地方立法改革——以抗击新冠肺炎疫情过程中的央地关系为视角》,载《东南法学》2020年第2期,第48页].

²⁵⁴ Siehe etwa die Entscheidungen von Beijing, Shanghai, Chongqing, Zhejiang, Jiangsu, Shandong, Hebei, Henan, Yunnan, Jiangxi, Anhui, Hainan, Guizhou, Shaanxi, Guangdong, Shandong, Liaoning, Sichuan, Heilongjiang, Hubei, Jilin, Tianjin, Ningxia. [参见北京、上海、重庆、浙江、江苏、山东、河北、河南、云南、江西、安徽、海南、贵州、陕西、广东、辽宁、四川、黑龙江、湖北、吉林、天津、宁夏有关防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的决定].

²⁵⁵ Siehe etwa die Entscheidungen von Wuhan, Shenyang, Chengdu, Guangzhou, Shenzhen, Zhuhai, Nanjing. [参见武汉、沈阳、成都、广州、深圳、珠海、南京有关防控新型冠状病毒感染肺炎疫情的决定].

COVID-Pandemie gleichweise eine ersichtliche Zunahme der lokalen Rechtsetzung, dass ungefähr 9 örtliche Rechtsnormen zustande gekommen sind.²⁵⁶ Vor diesem Hintergrund übernimmt die lokale Ebene im Gesetzgebungsbereich eine positive Rolle, insbesondere wenn eine neue Krankheit auftritt. Welche inhaltliche Bestimmungen die örtlichen Rechtsnormen eigentlich erfassen, wird im Folgenden danach untersucht.

2. Die Typen der lokalen Rechtsetzungsbefugnis

Die Vorschrift § 82 GGG weist darauf hin, in welche Richtung die lokale Ebene innerhalb der Tätigkeitsbereiche Regelungen erlassen kann. In der Literatur wird es als Durchsetzungsrechtsetzung,²⁵⁷ Autonome Rechtsetzung²⁵⁸ und Prioritätsrechtsetzung²⁵⁹ benannt.²⁶⁰ Im Folgenden ist auf die Rechtsetzungstypen in Details einzugehen.

a) Die autonome Rechtsetzung

Bei der autonomen Rechtsetzung geht es darum, dass die lokale Ebene über die örtlichen Angelegenheiten Regelungen erlassen kann. Die Wortlaute „angesichts der konkreten Umstände und Bedürfnisse in der Region“ in § 82 GGG bringen

²⁵⁶ Vgl. Die Rechtsnorm über das Notfallmanagement für die öffentliche Gesundheit von Tianjing (2020), Shenzhen (2020), Beijing (2020), Shanghai (2020), Shandong (2021), Zhuhai (2021), Urumqi (2021), Liaoning (2021), Shantou (2022). [参见有关天津 (2020 年)、深圳 (2020 年)、北京 (2020 年)、上海 (2020 年)、山东 (2021 年)、珠海 (2021 年)、乌鲁木齐 (2021 年)、辽宁 (2021 年)、汕头 (2022 年) 公共卫生应急管理的条例].

²⁵⁷ Shishixing lifa [实施性立法].

²⁵⁸ Zizhuxing lifa [自主性立法].

²⁵⁹ Xianxingxing lifa [先行性立法].

²⁶⁰ Vgl. Cui Zhuolan, Yu Lishen, Sun Bo, Empirische Forschung zur lokalen Gesetzgebung, Beijinger Verlag für geistiges Eigentum 2007, S.8. [参见崔卓兰, 于立深, 孙波等: 《地方立法实证研究》, 北京知识产权出版社 2007 年版, 第 8 页]. Es steht in der Literatur jedoch unter Kritik, dass die Abrenzung der Rechtsetzungstypen in § 82 GGG unterschiedliche Maßstäbe folgt. Zwischen Durchsetzungs- und Prioritätsrechtsetzung liegt das Kriterium darin, ob für ein bestimmtes Sachgebiet schon eine zentrale Regelung vorliegt. Und das Kriterium der autonomen Rechtsetzung zwischen den anderen Rechtsetzungstypen liegt in der Eigenart der Sachmaterien. Vgl. Cao Hanyu, Diskussion über die Kriterien und Methoden zur Festlegung gestaltender Gesetzgebung – auch über die Klassifizierung lokaler Gesetzgebung, Akademischer Austausch, 2020 (04), S. 84. [参见曹瀚予: 《创制性立法的判定标准及方法探讨—兼论地方立法的分类》, 载《学术交流》2020 年第 4 期, 第 84 页]; Cheng Qingdong, Die horizontale Aufteilung lokaler Gesetzgebungsbefugnisse Chinas unter der Perspektive des neuen Gesetzgebungsgesetzes, Zeitschrift der Universität für Finanzen und Wirtschaft Henan, 2018 (01). [参见程庆栋: 《新〈立法法〉视野下我国地方立法权的横向配置》, 载《河南财经政法大学学报》2018 年第 1 期]; Cheng Qingdong, Lokale Ergänzungsgesetzgebung und die Zuweisung von Befugnissen zur Vorsehung einer Verwaltungstrafe, Politik und Recht 2021 (05), S. 80. [参见程庆栋: 《地方补充性立法与行政处罚设定权的配置》, 载《政治与法律》2021 年第 5 期, 第 80 页].

den Gedanke zum Ausdruck, dass die lokale Rechtsetzung nicht nur akzessorisch zu der zentralen Gesetzgebung steht. In der Literatur wird teilweise vertreten, dass in dem Bereich der lokalen Ebene grundsätzlich ein Vorrang für die Rechtsetzung gegeben werden soll.²⁶¹ Die zentrale Ebene kann die Rechtsetzungsbefugnis nur dann ergreifen, wenn eine einheitliche Regelung etwa für den Ausgleich der Versorgung mit öffentlichen Gütern im Gesamtgebiet des Staats erforderlich ist.²⁶² Auch wenn die zentrale Ebene in dem Bereich gesetzgebungstätig ist, soll die zentrale Gesetzgebung sich auf eine „Grundgesetzgebung“ beschränken, und etwa wie Mindest- oder Höchstgrenzen, oder Aufzählung der Handlungsmöglichkeiten erfassen.²⁶³ Eine Detailregelung ist grundsätzlich nicht zulässig, da sie den lokalen Gestaltungsspielraum verdrängt. Angesichts der literarischen Auffassungen steht bei der autonomen Rechtsetzung der lokalen Ebene im Wesentlichen ein größerer Spielraum zu, obwohl sie zwar keine ausschließliche lokalen Zuständigkeit darstellt.²⁶⁴

Die Sachgebiete werden durch den Begriff „der lokalen Angelegenheit“²⁶⁵ in § 82 GGG begrenzt. Wie solcher Begriff zu verstehen ist, lässt sich jedoch im GGG nicht ausdrücklich erklären. Da die Auslegung des Begriffs einen unmittelbaren

²⁶¹ Vgl. Wang Guisong, Die Abgrenzung der Befugnis zum Erlass einer örtlichen Rechtsnorm, Rechtswissenschaft 2024 (03), S. 38. [参见王贵松:《地方性法规制定权限的界定方式》,载《法学》2024年第3期,第38页]; Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 71. [参见朱丘祥:《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机关与地方政府关系的法治对策研究》,中国政法大学出版社2013年,第71页].

²⁶² Vgl. Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 71. [参见朱丘祥:《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机关与地方政府关系的法治对策研究》,中国政法大学出版社2013年,第71页].

²⁶³ Vgl. Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 71. [参见朱丘祥:《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机关与地方政府关系的法治对策研究》,中国政法大学出版社2013年,第71页].

²⁶⁴ Vgl. Yu Lingyun, Angemessene Erweiterung lokaler Gesetzgebungskompetenzen – auch zu relevanten Änderungen der „Drei Verwaltungsgesetze“, Tsinghua-Rechtswissenschaft 2019 (02), S. 153. [参见余凌云:《地方立法能力的适度释放—兼论“行政三法”的相关修改》,载《清华法学》2019年第2期,第153页]; Wang Guisong, Die Abgrenzung der Befugnis zum Erlass einer örtlichen Rechtsnorm, Rechtswissenschaft 2024 (03), S. 36. [参见王贵松:《地方性法规制定权限的界定方式》,载《法学》2024年第3期,第36页].

²⁶⁵ Difangxing shiwu [地方性事务].

Einfluss darauf übt, inwieweit die Zuständigkeitsbereiche der lokalen Rechtsetzung zustehen,²⁶⁶ wird im Folgenden die Begriffsbestimmung untersucht. In Literatur ist bisher keine Übereinstimmung erreicht, welche Sachmaterien die lokalen Angelegenheiten genau erfassen sollen.²⁶⁷ Nach der Auffassung der Kommission für Gesetzgebung des SANVK ist die lokale Angelegenheit von der örtlichen Besonderheit gekennzeichnet, für die eine einheitliche Regelung nicht erforderlich ist.²⁶⁸ Jedoch ist das Sachgebiet aufgrund der Auffassung noch unbestimmbar. In der wissenschaftlichen Diskussion wird dann versucht, die Sachmaterien im Einzelnen aufzuzählen. Nachdem die Aufzählung als hoffnungslos im Schriftum betrachtet wird, legt die Literatur große Aufmerksamkeit darauf, einige Kriterien zur Festlegung der lokalen Angelegenheit zu fassen.²⁶⁹ Dabei unterscheiden sich die Meinungen noch voneinander. Teilweise werden die Auswirkungsbereiche als Kriterien benutzt, dass die Angelegenheiten nur in einer oder einigen Regionen zu finden sind.²⁷⁰ Teilweise wird vertreten, dass die örtlichen Angelegenheiten ein regionales Merkmal

²⁶⁶ Vgl. Zheng Yi, Lokale Angelegenheiten aus der Perspektive von Normen, Chinas Rechtswissenschaft 2022 (05), S. 205. [参见郑毅:《规范视野下的地方性事务》,载《中国法学》2022年第5期,第205页].

²⁶⁷ Vgl. Lin Yan, Die Aufteilung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsbefugnisse – Anfrage und Antworten, in: Die Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse – ein Vergleich zwischen China und Deutschland, Verlag von Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Recht, 2015, S. 5. [参见林彦:《中央地方立法权限划分—以询问答复为中心的考察》,载《立法权限划分—中德比较》,中国政法大学出版社2015年版,第5页].

²⁶⁸ Beispielweise, „lokale Angelegenheiten stehen im Gegensatz zu nationalen Angelegenheiten. Lokale Angelegenheit ist durch die örtliche Besonderheit gekennzeichnet. Für die ist eine einheitliche Regelung nicht erforderlich. Beispielweise, dazu zählt die Landschaftspflege, für die eine Rechtsetzung vom Zentral nicht erforderlich ist. Ein weitere Beispiel findet sich im Feuerverbot. Dass für manche Städten ein Feuerverbot erforderlich ist, wird es in den örtlichen Rechtsnormen erfasst. Hingegen ist ein solches Feuerverbot für andere Städte unnötig. Für solche Sachmaterien ist eine Rechtsetzung durch das Zentral ersichtlich nicht nötig.“ Vgl. Zhang Chunsheng (Hrsg.), Interpretation des Gesetzgebungsrechts der Volksrepublik China, China Legal Verlag 2000, S. 195. [参见张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,中国法制出版社2000年版,第195页].

²⁶⁹ Vgl. Chen Guogang, Über die örtliche Gesetzgebungsbefugnis der in Bezirke unterteilten Städte – basierend auf der Sortierung und Auslegung des Gesetzgebungsrechts, Lernen und Entdecken 2016 (07). [参见陈国刚:《论设区的市地方立法权限—基于〈立法法〉的梳理与解读》,载《学习与探索》2016年第7期]; Sun Bo, Über lokale Angelegenheiten – Neue Fortschritte bei der Legalisierung zentraler und lokaler Beziehungen, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2008 (05). [参见孙波:《论地方性事务—我国中央与地方关系法治化的新进展》,载《法制与社会发展》2008年第5期].

²⁷⁰ Vgl. Sun Bo, Über lokale Angelegenheiten – Neue Fortschritte bei der Legalisierung zentraler und lokaler Beziehungen, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2008 (05), S. 53. [参见孙波:《论地方性事务—我国中央与地方关系法治化的新进展》,载《法制与社会发展》2008年第5期,第53页]; Feng Lixia, Kriterien für die Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse zwischen der zentralen und der lokalen Ebene: ‚Bedeutsamkeit‘ oder ‚Auswirkungsbereiche‘?, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2008 (05), S. 48. [参见封丽霞:《中央与地方立法权限的划分标准:“重要程度”还是“影响范围”?》,《法制与社会发展》2008年第5期,第48页].

besitzen sollen.²⁷¹ Daneben gibt es noch eine Ansicht, dass die örtlichen Angelegenheiten die beiden Merkmale haben sollen.²⁷²

Insgesamt betrachtet ist die dritte Ansicht mehr vertretbar. Denn es könnte sein, dass die Angelegenheiten zwar örtliches Merkmal besitzen, die aber in allen Regionen zu finden sind. Nimmt das örtliche Merkmal als das einzige Kriterium, gibt es dann keinen deutlichen Unterschied zwischen der autonomen Rechtsetzung und anderen Rechtsetzungstypen, da bei allen lokalen Rechtsetzungstypen die örtlichen Umstände Rechnung zu tragen sein sollen. Gleiches gilt für die Angelegenheiten, die nur in einigen Regionen zu finden sind. Wenn solchen Angelegenheiten regionaler Charakter fehlt, können sie beispielsweise für den Gesamtstaat bedeutsam sein, etwa wie die grundrechtsbezogenen Angelegenheiten. Durch die zwei Merkmale könnte sich die lokale Angelegenheit auf einen bestimmten Sachbereich beschränken, sodass die lokale Ebene die autonome Rechtsetzung effektiv verwenden kann. Hinsichtlich einer epidemischen Lage bedeutet es, dass die lokale Ebene für die einzelnen Angelegenheiten mehr Raum bei der Rechtsetzung besitzen, die sowohl regionale Merkmale besitzen, als auch deren Auswirkungsbereiche regional begrenzt sind. Dadurch können einige örtliche epidemische Probleme im Wege der örtlichen Rechtsetzung selber angemessen gelöst werden.

b) Die Durchsetzungsrechtsetzung

Die Durchsetzungsrechtsetzung²⁷³ bezieht sich auf einen Kompetenztyp, dass die

²⁷¹ Vgl. Zhang Fan, Lücken der Normen und die Notwendigkeit der lokalen Gesetzgebung, Politik und Recht 2010 (03), S. 64. [参见张帆:《规范的缝隙与地方立法的必要性》,载《政治与法律》2010年第3期,第64页]; Vgl. Zhang Chunsheng (Hrsg.), Interpretation des Gesetzgebungsrechts der Volksrepublik China, China Legal Verlag 2000, S. 195. [参见张春生主编:《中华人民共和国立法法释义》,中国法制出版社2000年版,第195页]; Vgl. Yu Lingyun, Angemessene Erweiterung lokaler Gesetzgebungskompetenzen – auch zu relevanten Änderungen der „Drei Verwaltungsgesetze“, Tsinghua-Rechtswissenschaft 2019 (02), S. 153. [参见余凌云:《地方立法能力的适度释放—兼论“行政三法”的相关修改》,载《清华法学》2019年第2期,第153页].

²⁷² Vgl. Yu Qi, Forschung zur Gesetzen und normativen Dokumenten der Städten mit Bezirken, Rechtssystem und soziale Entwicklung 2017 (05), S. 189. [参见俞祺:《设区的市立法及规范性文件领域分布研究》,载《法制与社会发展》2017年第5期,第189页].

²⁷³ In der Literatur wird es auch als Ausführungsgesetzgebung benannt. [执行性立法, 又称实施性立法].

lokale Ebene zur Ausführung der Gesetze oder Verwaltungsrechtsnormen (zentraler Rechte) Regelungen erlassen.²⁷⁴ In § 82 GGG werden zwei Voraussetzungen zur Durchsetzungsrechtsetzung festgelegt, dass eine zentrale Regelung für die Rechtsmaterien bereits vorhanden sein muss, und eine lokale Detailregelung für die Ausführung der zentralen Regelung erforderlich ist. Jedoch wird es in § 82 GGG nicht ausdrücklich benannt, welche Sachmaterien davon betroffen sind. So könnte die vorhandene zentrale Regelung wahrscheinlich auf eine gemeinsame Rechtsetzungsbefugnis der zentralen und der lokalen Ebene, sowie auf eine zentrale ausschließliche Rechtsetzungsbefugnis stützen. Bei einer gemeinsamen Rechtsetzung der zentralen und der lokalen Ebene sind die beiden zur Rechtsetzung befugt, und eine Durchsetzungsrechtsetzung dann durch die lokale Ebene ist aus der kompetenziellen Perspektive unproblematisch. Das Problem ergibt sich bei der zentralen ausschließlichen Zuständigkeit, die grundsätzlich eine Rechtsetzung der lokalen Ebene verhindert. Vor diesem Hintergrund ist eine Ermächtigung vom Zentral bei der Durchsetzungsrechtsetzung nötig.²⁷⁵

Eine übliche Form der Durchsetzungsrechtsetzung besteht darin, allgemeine Bestimmungen der Oberrechte angesichts der örtlichen Umstände näher zu konkretisieren.²⁷⁶ Wenn die zentrale Regelung unhinreichend, oder nur schwer durchsetzbar ist, könnte die lokale Ebene ebenfalls bei der Durchsetzungsrechtsetzung ergänzende Bestimmungen erfassen.²⁷⁷ In der Praxis

²⁷⁴ Vgl. Wang Kewen, Die Abgrenzung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsgegenstände, *Verwaltungsrechtliche Forschung* 2022 (3), S.116. [参见王克稳:《论中央与地方立法机关立法事项的划分》,载《行政法学研究》2022年第3期,第116页].

²⁷⁵ Vgl. Zhou Wei, Über die Good-Law-Standards zur Durchsetzung lokaler Gesetze, *Zeitschrift der Henan Universität für Wirtschaft und Recht* 2015 (02), S. 59. [参见周伟:《论执行性地方立法良法标准》,载《河南财经政法大学学报》2015年第2期,第59页]. Weitere Begründungen sehen sich im Teil I bei der zentralen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz.

²⁷⁶ Vgl. Wang Guisong, Die Abgrenzung der Befugnis zum Erlass einer örtlichen Rechtsnorm, *Rechtswissenschaft* 2024 (03), S. 39. [参见王贵松:《地方性法规制定权限的界定方式》,载《法学》2024年第3期,第39页].

²⁷⁷ Vgl. Zhang Fan, Lücken der Normen und die Notwendigkeit der lokalen Gesetzgebung, *Politik und Recht* 2010 (03), S. 64-65. [参见张帆:《规范的缝隙与地方立法的必要性》,载《政治与法律》2010年第3期,第64-65页]; Zhang Qianfan, Umherwandern, betteln und Kontrolle –die Abgrenzung zentraler und lokaler Befugnisse aus der Perspektive der Armutsbekämpfung, *Rechtsforschung* 2004 (03), S. 46. [参见张千帆:《流浪乞讨与管制—从贫困救助看中央与地方权限的界定》,载《法学研究》2004年第3期,第

hat die lokale Ebene häufig von solchem Rechtsetzungstyp Gebrauch gemacht. Bemerkwürdige Beispiele sind etwa die Rechtsnorm zur Durchsetzung des IfSG in Jiangsu,²⁷⁸ die Rechtsnorm zur Durchsetzung des NvG in Shanghai.²⁷⁹ Da der zentrale Gesetzgeber durch das PBIG und NvG den Hauptteil über Infektionsschutz geschaffen hat, eröffnet der Rechtsetzungstyp der lokalen Ebene in einer epidemischen Situation auch einen großen Raum.

c) Die Prioritätsrechtsetzung

Die Prioritätsrechtsetzung ist dadurch gekennzeichnet, dass die Sachmaterien noch nicht durch Gesetze oder Verwaltungsrechtsnormen (zentrale Regelung) geregelt sind, und die lokale Ebene angesichts der örtlichen Umstände und Bedürfnisse örtliche Rechtsnormen erlassen kann. Die Einfügung des Rechtsetzungstyps liegt vor allem darin, dass die zentrale Ebene wahrscheinlich für bestimmte Probleme keine ausreichenden Erfahrungen besitzt, oder angesichts der hohen Aufgabensbelastungen andere dringlichere Gesetzgebungsaufgaben nehmen muss.²⁸⁰ Weiterhin ist die lokale Ebene in der Lage, sich rechtzeitig auf die neu entstehenden Ereignisse reagieren. Denn solche neue Ereignisse tauchen regelmäßig zuerst in einer bestimmten Region auf, wobei die zentrale Gesetzgebung schwer die örtlichen Umstände bei der Gesetzgebung erfassen kann. Durch die lokale Rechtsetzung wird damit die Effizienz sichergestellt. Ferner nimmt die Prioritätsrechtsetzung eine Experimentsfunktion. Die lokale Ebene kann mit solcher Befugnis vielfältige Möglichkeiten ergreifen und nach einer besten Lösung streben. Nachdem die Erfahrungen gesammelt werden, können die Angelegenheiten dann durch die zentrale Gesetzgebung einheitlich geregelt

46 页].

²⁷⁸ Vgl. die Rechtsnorm zur Durchsetzung des PBIG in Jiangsu (1997). [参见《江苏省实施<中华人民共和国传染病防治法>办法》(1997)].

²⁷⁹ Vgl. die Rechtsnorm zur Durchsetzung des NvG in Shanghai (2012). [参见《上海市实施<中华人民共和国突发事件应对法>办法》(2012)].

²⁸⁰ Vgl. Sun Bo, Forschung zur Legalisierung der Beziehung zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Shandong Volksverlag 2013, S. 216. [参见孙 波:《中央与地方关系法治化研究》, 山东人民出版社 2013 年版, 第 216 页].

werden.²⁸¹

In § 82 Abs. 2 GGG werden die Regelungsgegenstände nicht positiv festgelegt, sondern negativ durch eine Ausstreichung der Sachmaterien des § 11 GGG bestimmt. Ausgenommen sind folglich auch die ungeschriebenen Sachmaterien der zentralen ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz.²⁸² Trotzdem hat der zentrale Gesetzgeber die Möglichkeit, seine ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen mit einer Ermächtigung an die lokale Ebene zu übertragen. Nach der h. M. ist es denkbar, dass aufgrund eines dringenden Regelungsbedürfnisses solche Sachmaterien durch eine Prioritätsrechtsetzung von der lokalen Ebene geregelt werden können.²⁸³ Solcher Ermächtigung könnte geboten sein, wenn sie nur als Ausnahmefall angewendet werden. Weiterhin wird in der Literatur teilweise vertreten, dass die Prioritätsrechtsetzung auch die örtlichen Angelegenheiten erfassen kann.²⁸⁴ Für die Ansicht fehlt es jedoch an einer Begründung. Die h. M. verneint die Ansicht.²⁸⁵ Denn nach den Wortlauten

²⁸¹ Vgl. Gao Xinyu, Die Grenzen und Standardisierung der lokalen innovativen Gesetzgebung, Verwaltung und Recht 2021 (02), S. 45-46. [参见高馨玉:《地方创新性立法的限度及其规范化》,载《行政与法》2021年第2期,第45-46页].

²⁸² Vgl. Wang Kewen, Die Abgrenzung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsgegenstände, Verwaltungsrechtliche Forschung 2022 (3), S.118. [参见王克稳:《论中央与地方立法机关立法事项的划分》,载《行政法学研究》2022年第3期,第118页]; Cheng Qingdong, Forschung zur Gesetzgebungsbefugnis von Städten mit Bezirken, Doktorarbeit der Universität Xiamen 2019, S.118. [参见程庆栋:《设区的市立法权研究》,厦门大学博士毕业论文2019年,第118页].

²⁸³ Vgl. Wang Lasheng, Diskussion zu mehreren Fragen im Zusammenhang mit der Zuteilung lokaler Gesetzgebungsbefugnisse Chinas im Rahmen des neuen Gesetzgebungssystems, Jianghai wissenschaftliche Zeitschrift 2017 (01), S. 143. [参见王腊生:《新立法体制下我国地方立法权限配置若干问题的探讨》,载《江海学刊》2017年第1期,第143页]; Cao Hanyu, Forschung zur lokalen Gestaltungsgesetzgebung, Doktorarbeit der Universität Shandong 2021, S.62. [参见曹瀚予:《地方创制性立法研究》,山东大学博士学位论文2021年,第62页].

²⁸⁴ Vgl. Cao Hanyu, Diskussion über die Kriterien und Methoden zur Festlegung gestaltender Gesetzgebung – auch über die Klassifizierung lokaler Gesetzgebung, Akademischer Austausch, 2020 (04), S. 86. [参见曹瀚予:《创制性立法的判定标准及方法探讨—兼论地方立法的分类》,载《学术交流》2020年第4期,第86页].

²⁸⁵ Vgl. Wang Kewen, Die Abgrenzung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsgegenstände, Verwaltungsrechtliche Forschung 2022 (3), S.116. [参见王克稳:《论中央与地方立法机关立法事项的划分》,载《行政法学研究》2022年第3期,第116页]; Cao Hanyu, Forschung zur lokalen Gestaltungsgesetzgebung, Doktorarbeit der Universität Shandong 2021, S.62. [参见曹瀚予:《地方创制性立法研究》,山东大学博士学位论文2021年,第62页]; Wang Guisong, Die Abgrenzung der Befugnis zum Erlass einer örtlichen Rechtsnorm, Rechtswissenschaft 2024 (03), S. 36. [参见王贵松:《地方性法规制定权限的界定方式》,载《法学》2024年第3期,第36页]; Yang Dengfeng, Die innere Struktur und die Verbesserung der Zuteilungsgrundsätze über Gesetzgebungskompetenz Chinas, Chinas Rechtswissenschaft 2023 (06), S. 163. [参见杨登峰:《我国立法权的内在构成及其配置原理的完善》,载《中国法学》2023年第6期,第163页].

des § 82 Abs. 2 GGG überschneiden sich die durch Prioritätsrechtsetzung zu regelnden Angelegenheiten mit denen, die durch zentrale Regelungen (Gesetz und Verwaltungsrechtsnorm) geregelt sind.²⁸⁶ Da die autonome Rechtsetzung schon die örtlichen Angelegenheiten umfasst, ist die zweite Ansicht mehr vertretbar. Zusammenfassend beinhaltet die Prioritätsrechtsetzung aus den Wortlauten grundsätzlich die Sachmaterien, die in die gemeinsame Zuständigkeit der Zentral- und der Lokalebene fallen. Dazu zählt auch der Großteil der epidemischen Angelegenheiten. Insofern ist die lokale Ebene befugt, eine Prioritätsrechtsetzung zu nehmen, wenn neu auftauchende epidemischen Angelegenheiten noch nicht vom zentralen Gesetzgeber geregelt sind.

d) Die Anwendung der Rechtsetzungstypen in einer epidemischen Lage

In den benannten Rechtssetzungstypen ist es besonders fraglich, wie die lokale Ebene den jeweiligen Rechtssetzungstyp in einer epidemischen Lage in Anspruch nimmt. Aus der vertikalen Hinsicht ist die Frage mehr beachtlich, ob bzw. inwieweit die lokale Ebene statt einfach redaktive Regelungen eigentlich gestaltende Regelungen erfassen können und haben. Alle der drei Rechtsetzungstypen schließen theoretisch eine solche Möglichkeit nicht aus. In der Praxis hat die lokale Ebene über den Infektionsschutz teilweise einige Bestimmungen der Oberrechte (zentrale Gesetze) wiederholt, wobei die Vorschriften den Oberrechten gleichlautend sind, oder sich bloß redaktionell an die Oberrechte anpassen.²⁸⁷ In meistenten Fällen betreffen die örtlichen Rechtsnormen tendenziell Detailregelungen über die zentralen Gesetze.²⁸⁸

²⁸⁶ Vgl. Wang Kewen, Die Abgrenzung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsgegenstände, *Verwaltungsrechtliche Forschung* 2022 (3), S.116. [参见王克稳:《论中央与地方立法机关立法事项的划分》,载《行政法学研究》2022年第3期,第116页].

²⁸⁷ Typisches Beispiel findet sich in solchen Entscheidungen mit Rechtsnormscharakter. Vgl. Chen Jiansheng, Hu Ruwei, Inhaltsinnovation und Wege der lokalen Gesetzgebung zur Bewältigung von Notfällen im Bereich der öffentlichen Gesundheit - Eine empirische Studie auf der Grundlage der relevanten Gesetze einiger Provinzen und Städte, *Medizin und Recht* 2023 (03), S. 16. [陈建胜, 胡汝为:《突发公共卫生事件应急地方立法的内容创新及其路径—基于若干省市相关立法的实证研究》,载《医学与法学》2023年第3期,第16页].

²⁸⁸ Vgl. Xiang Lili, Kompetenzdilemma und Erkundung des Auswegs über die Entwicklung lokaler Gesetzgebung, *Politik und Recht* 2015 (01). [参见向立力:《地方立法发展的权限困境与出路试探》,载《政治与法律》2015年第1期]; Zhang Jiansheng, Über lokale differenzierte Gesetzgebung und ihre Grenzen, *Juristische Bewertung* 2023 (02), S. 139. [参见章剑生:《论地方差异性立法及其限定》,载《法学评论》

Solche Tendenz ist auch in der Corona-Zeit zu erkennen. Dazu umfasst die örtliche Rechtsnorm maßgeblich zwei Teile. Zum einen kommen überwiegend Detailregelungen über Schutzmaßnahmen vor. Beispielsweise, gerade nach dem Ausbruch der Corona-Pandemie werden die Schutzmaßnahmen aus den praktischen Erfahrungen etwa in Schulausfälle, Untersagung oder Beschränkung des Betriebs von Einrichtungen konkretisiert.²⁸⁹ Da bis dahin in der alten Fassung des PBIG nur begrenzte Schutzmaßnahmen aufgelistet sind, schafft die örtliche detaillierte Regelung in der Corona-Zeit ein klareres Programm zur Infektionsbekämpfung. Zum anderen werden Detailregelungen über Notfallvorräte in der örtlichen Rechtsnorm festgelegt. Als typisches Beispiel enthält die Rechtsnorm zum Notfall für öffentliche Gesundheit in Shenzhen²⁹⁰ (nachfolgend als „die Rechtsnorm zum NOG von Shenzhen“) in einem gesonderten Kapitel entsprechende Regelungen hierzu.²⁹¹ Die Einfügung des Kapitels gilt eine Reaktion auf die nach dem ersten Ausbruch der Corona-Pandemie entstehenden Probleme über Materialversorgung.

Daneben hat die lokale Ebene nur vereinzelt gestaltende Regelungen erlassen.²⁹² Auch in solchem Fall stützen sich solche Regelungen in der Regel auf eine bestehende zentrale Regelung. Das ist nur ein Seltenfall, dass die lokale Ebene neue Ereignisse ganz ohne die vorhandenen Regelungen der Oberrechten

2023 年第 2 期, 第 139 页]; Vgl. Cao Hanyu, Diskussion über die Kriterien und Methoden zur Festlegung gestaltender Gesetzgebung – auch über die Klassifizierung lokaler Gesetzgebung, Akademischer Austausch, 2020 (04), S. 82. [参见曹瀚予: 《创制性立法的判定标准及方法探讨—兼论地方立法的分类》, 载《学术交流》2020 年第 4 期, 第 82 页].

²⁸⁹ S. die oben benannten von Februar bis März 2020 erlassenden Entscheidungen mit Rechtsnormscharakter.
²⁹⁰ [《深圳突发公共卫生事件应急条例》(2020)].

²⁹¹ Vgl. §§ 30-36 der Rechtsnorm zum NOG von Shenzhen.

²⁹² Vgl. Xiang Lili, Kompetenzdilemma und Erkundung des Auswegs über die Entwicklung lokaler Gesetzgebung, Politik und Recht 2015 (01). [参见向立力: 《地方立法发展的权限困境与出路试探》, 载《政治与法律》2015 年第 1 期]; Zhang Jiansheng, Über lokale differenzierte Gesetzgebung und ihre Grenzen, Juristische Bewertung 2023 (02), S. 139. [参见章剑生: 《论地方差异性立法及其限定》, 载《法学评论》2023 年第 2 期, 第 139 页]; Vgl. Cao Hanyu, Diskussion über die Kriterien und Methoden zur Festlegung gestaltender Gesetzgebung – auch über die Klassifizierung lokaler Gesetzgebung, Akademischer Austausch, 2020 (04), S. 82. [参见曹瀚予: 《创制性立法的判定标准及方法探讨—兼论地方立法的分类》, 载《学术交流》2020 年第 4 期, 第 82 页].

regeln.²⁹³ Dafür gibt es vermutlich folgende Gründe: zuerst, der zentrale Gesetzgeber ist schon in vielen Bereichen rechtsetzungstätig, und damit der lokalen Ebene faktisch nur ein kleiner Raum verbleibt.²⁹⁴ Zweitens, aus der lokalen Seite hat die lokale Ebene zurückhaltend ihre Rechtsetzungsbefugnis ausgeübt, damit eine Störung gegen die Einheit der Rechtsordnung nicht möglicherweise entsteht.²⁹⁵ Die Tendenz wird jedoch in der Literatur unterschiedlich bewertet. Teilweise geht davon aus, dass es schwer macht, dass die lokale Ebene angesichts der örtlichen Umstände eigene Beiträge an die Rechtsetzungsaufgaben leistet.²⁹⁶ Denn grundsätzlich sollen einige neu entstehende Ereignisse durch die lokale Rechtsetzung als Experiment geregelt werden, aber wegen des Misstrauens der zentralen Ebene ist solches Experiment nur schwer auf der lokalen Ebene zu finden.²⁹⁷ Hingegen wird in der Literatur die Tendenz teilweise positiv betrachtet. Denn der Anteil der gestaltenden Rechtsetzung besitzt zwar aus einer Gesamtbetrachtung nur einen kleinen Teil, aber für die besonders regional bezogenen Sachmaterien der Anteil der

²⁹³ Vgl. Yu Qi, Wiederholung, Verfeinerung oder Schöpfung: Eine Untersuchung der Beziehung zwischen Chinas lokaler Gesetzgebung und Gesetzen höherer Ebene, Politik und Recht 2017 (09), S. 82. [参见俞 祺:《重复、细化还是创制: 中国地方立法与上位法关系考察》, 载《政治与法律》2017 第 9 期, 第 82 页].

²⁹⁴ Vgl. Yu Qi, Wiederholung, Verfeinerung oder Schöpfung: Eine Untersuchung der Beziehung zwischen Chinas lokaler Gesetzgebung und Gesetzen höherer Ebene, Politik und Recht 2017 (09), S. 82. [参见俞 祺:《重复、细化还是创制: 中国地方立法与上位法关系考察》, 载《政治与法律》2017 第 9 期, 第 82 页]; Vgl. Cao Hanyu, Diskussion über die Kriterien und Methoden zur Festlegung gestaltender Gesetzgebung – auch über die Klassifizierung lokaler Gesetzgebung, Akademischer Austausch, 2020 (04), S. 82. [参见曹瀚予:《创制性立法的判定标准及方法探讨—兼论地方立法的分类》, 载《学术交流》2020 年第 4 期, 第 82 页].

²⁹⁵ Vgl. Zhang Jiansheng, Über lokale differenzierte Gesetzgebung und ihre Grenzen, Juristische Bewertung 2023 (02), S. 139. [参见章剑生:《论地方差异性立法及其限定》, 载《法学评论》2023 年第 2 期, 第 139 页]; Vgl. Cao Hanyu, Diskussion über die Kriterien und Methoden zur Festlegung gestaltender Gesetzgebung – auch über die Klassifizierung lokaler Gesetzgebung, Akademischer Austausch, 2020 (04), S. 82. [参见曹瀚予:《创制性立法的判定标准及方法探讨—兼论地方立法的分类》, 载《学术交流》2020 年第 4 期, 第 82 页].

²⁹⁶ Vgl. Lin Yan, Die Aufteilung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsbefugnisse – Anfrage und Antworten, in: Die Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse – ein Vergleich zwischen China und Deutschland, Verlag von Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Recht, 2015, S. 27-28. [参见林 彦:《中央地方立法权限划分—以询问答复为中心的考察》, 载《立法权限划分—中德比较》, 中国政法大学出版社 2015 年版, 第 27-28 页].

²⁹⁷ Vgl. Lin Yan, Die Aufteilung der zentralen und lokalen Gesetzgebungsbefugnisse – Anfrage und Antworten, in: Die Aufteilung der Gesetzgebungsbefugnisse – ein Vergleich zwischen China und Deutschland, Verlag von Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Recht, 2015, S. 27. [参见林 彦:《中央地方立法权限划分—以询问答复为中心的考察》, 载《立法权限划分—中德比较》, 中国政法大学出版社 2015 年版, 第 27 页].

gestaltenden Rechtsetzung noch höher ist.²⁹⁸

Angesichts der praktischen Anwendung ist jedoch die zweite Ansicht mehr haltbar. Nimmt das Beispiel einer epidemischen Lage, hat der zentrale Gesetzgeber durch den Erlass des PBIG und des NvG zwar viele Angelegenheiten geregelt, aber in der Entwicklung entstehen neue Ereignisse, die beim Erlass der Zentralregelung schwer vorhersehbar sind. Somit verbleibt der lokalen Ebene noch Raum, gestaltende Bestimmungen zu erlassen. Weiterhin werden viele örtlichen Rechtsnormen als Umsetzung des PBIG oder des NvG benannt, aber inhaltlich enthalten noch einige gestaltende Bestimmungen. Als maßgebliches Beispiel werden gerade nach dem ersten Ausbruch der Corona-Pandemie einige Regelungen erstmal in Gesetzesform auch durch die lokale Ebene detaillisiert geregelt, etwa wie die Regelung über die Anwendung von Big-Data,²⁹⁹ die soziale Co-Governance³⁰⁰ und die Aufgaben der zuständigen Behörde.³⁰¹ Großteil der gestaltenden Regelungen erfasst die Aspekte über Gesundheitssystem, einschließlich Sicherstellung von Materialversorgung und medizinischen Versorgung, Entsorgung von medizinischen Abfälle,³⁰² und Einrichtung der öffentlichen Infrastrukturen.³⁰³

Als weiteres Beispiel enthält die Rechtsnorm zum NOG von Shenzhen bedeutsame Bestimmungen, die im Gesamtstaat zum ersten Mal in einer rechtlichen Form geregelt werden. Großteil derartigen Regelungen bezieht sich auf die Befugnisnormen der zuständigen Behörde, etwa wie die Befugnis der Regierung zur Errichtung eines Expertengremiums,³⁰⁴ die gemeinsame

²⁹⁸ Vgl. Yu Qi, Wiederholung, Verfeinerung oder Schöpfung: Eine Untersuchung der Beziehung zwischen Chinas lokaler Gesetzgebung und Gesetzen höherer Ebene, Politik und Recht 2017 (09), S. 84. [参见俞 祺:《重复、细化还是创制: 中国地方立法与上位法关系考察》, 载《政治与法律》2017 第 9 期, 第 84 页].

²⁹⁹ Besondere Regelung in Guangzhou. S. Die benannte Entscheidung von Guangzhou.

³⁰⁰ Shehui gongzhi. [社会共治].

³⁰¹ S. die oben benannten von Februar bis März 2020 erlassenden Entscheidungen mit Rechtsnormscharakter.

³⁰² Besondere Regelung in Shandong. S. Die benannte Entscheidung von Shandong.

³⁰³ Besondere Regelung in Chengdu. S. Die benannte Entscheidung von Chengdu.

³⁰⁴ Nach § 15 der Rechtsnorm von Shenzhen soll der Expertengremium wissenschaftliche Erkenntnisse etwa wie epidemiologische und medizinische Analyse und Bewertung geben, die weiterhin als Basis für

Präventions- und Vorsorgearbeit zwischen den Behörden,³⁰⁵ die Detailregelungen über die Befugnis der Abteilung für Notfallmanagement³⁰⁶ in einer epidemischen Lage.³⁰⁷ Besonders in der Rechtsnorm zum NOG von Shenzhen ist die von dem Gesetz (zentrale Regelung) abweichende Regelung. Neben der Hilfororganisation in § 22 des Wohltätigkeitsgesetzes³⁰⁸ erweitert § 37 der Rechtsnorm zum NOG von Shenzhen aus den Erfahrungen der Corona-Pandemie den Kreis für die Sozialspendenarbeit auf die Abteilungen der Gesundheit, Marktüberwachung, und der Zivilangelegenheiten, die von der Regierung oder der Abteilung für Notfallmanagement zugewiesen werden. Solche Rechtsnorm könnte verfassungsgemäß sein, wenn sie der Vorschrift § 22 des Wohltätigkeitsgesetzes inhaltlich nicht kollidiert ist, und damit das Prinzip der Widerspruchsfreiheit³⁰⁹ nicht verletzt. Da die Vorschrift das Zweck des Wohltätigkeitsgesetzes besser erfüllt, ist sie verfassungsrechtlich unproblematisch.

Aus einer Gesamtschau lässt in einer epidemischen Lage erkennen, dass die lokale Ebene noch gestaltende Bestimmungen über die besonders vom örtlichen Merkmal geknüpften Angelegenheiten getroffen haben, obwohl in einem Gesamtüberblick der zentrale Gesetzgeber schon in vielen Bereichen gesetzgebungstätig ist. Angesichts der Corona-Erfahrungen hat die lokale Ebene neben dem zentral festgelegten Hauptprogramm noch eigene Beiträge zum Infektionsschutz geleistet.

3. Die regional koordinierte Rechtsetzung

Gemäß § 83 Abs. 1 GGG n. F. können die Provinzen sowie die Bezirkstädte durch

Entscheidungen der Regierung zu erarbeiten sind.

³⁰⁵ Vgl. §§ 81, 83 - 90 der Rechtsnorm von Shenzhen.

³⁰⁶ Tufa shijian yingji zhihui jigou. [突发事件应急指挥机构].

³⁰⁷ Bisdahin schreibt die alte Fassung des NOG (das zentrale Gesetz) nur die Befugnis zur Einrichtung der Abteilung vort (§ 8 Abs. 3 NvG 2013 a.F.). Nach § 6, 45, 46 der Rechtsnorm zum NOG von Shenzhen werden die Aufgaben der Abteilung konkretisiert, und sie kann im Namen der Volksregierung auf gleicher Ebene Entscheidungen, Anordnungen, Ankündigungen und Bekanntmachungen für eine Notfallvorsorgung im Bereich der öffentlichen Gesundheit erteilen.

³⁰⁸ Vgl. § 22 des Wohltätigkeitsgesetzes. [参见《慈善法》第二十二条].

³⁰⁹ Details siehe im Teil 4.

eine koordinierte Rechtsetzung örtliche Rechtsnormen erlassen, die in einen Bezirk oder relevante Bezirke gültig sind. Die Besonderheit liegt in dem Rechtsetzungsprozess, wobei die unterschiedlichen regionalen Interessen bei dem jeweiligen Rechtsetzungsprozess gemeinsam von den Beteiligten berücksichtigt, und ein Meinungsaustausch über die umstrittenen Probleme genommen, und anschließend ein Kompromiss erreicht werden sollen. So verändert die regional kooperative Rechtsetzung die Rechtslage der lokalen Rechtsetzungsbefugnis nicht, und die Beteiligten verfügen noch über eigene Rechtsetzungsbefugnis in ihrem Kompetenzbereich. Die bei der Kooperation erlassenden Rechtsnormen können inhaltlich und formell ähnlich sein, und gleichwohl einigermaßen voneinander zu unterscheiden sein. Dennoch steht der lokalen Ebene eine Pflicht zu, die Regelungen abzuschaffen, soweit sie dem Gedanke der kooperativ getroffenen Regelung nicht entsprechen.³¹⁰

Die Rechtsetzungsform wird zwar erst in der Revision des GGG 2023 gesetzlich festgelegt, aber die lokale Ebene hat bereits vor der Revision solche Kooperation im Rahmen der lokalen Gesetzgebung durchgeführt. Die Anwendung der Rechtsetzungsform war eine Reaktion auf die praktischen Probleme. Vor allem waren einige örtliche wirtschaftlichen Interessen eng mit den von den Nachbarnregionen verbunden. In den letzten Jahren tendierte die lokale Ebene, teilweise bei der Rechtssetzung die Interessen der anderen Regionen, oder sogar die gemeinsamen Interessen nicht gleichmäßig wie eigene Interessen zu berücksichtigen. Somit entstanden beispielweise Schranken und Hindernisse für den wirtschaftlichen Verkehr bei der Rechtsetzung, was negative Einflüsse auf die wirtschaftliche Fähigkeit der lokalen Ebene ausübte. Weiterhin war die Auswirkung einiger Angelegenheiten etwa wie der Luftschadstoffe im Umweltbereich nicht unbedingt auf eine bestimmte Region begrenzt, sodass eine

³¹⁰ Vgl. Yu Hao, kooperative Gesetzgebung zwischen Peking, Tianjin und Hebei: Ein großer Durchbruch von locker zu geschlossen – Interview mit Wang Huiyong, stellvertretender Direktor des Ständigen Ausschusses des Volkskongresses der Provinz Hebei, Nationalen Volkskongress Chinas 2019 (16). [参见于 浩:《京津冀协同立法:从松散到紧密实现重大突破—专访河北省人大常委会副主任王会勇》, 载《中国人大》2019年第16期].

örtliche Rechtsetzung für die Aufgabenerfüllung noch unzureichend war. Folglich entstand ein Bedarf nach einer einheitlichen Handlung in solchem Gebiet. Dafür war eine zentrale Rechtsetzung hinsichtlich der Effizienz sowie der hohen Arbeitsbelastung nicht geeignet.³¹¹ In den letzten Jahren versuchte die lokale Ebene folglich spontan, eine Kooperation bei der Rechtsetzung vorzunehmen.

Die typischen Merkmale betreffen ebenfalls die Epidemiefälle. Wegen der Übertragbarkeit der Infektionskrankheiten steigert sich die Gefahr, dass sich die Infektionsfälle nicht auf eine Region beschränken. So ist in einigen betroffenen Regionen eine einheitliche Handlung zur effektiven Infektionsbekämpfung bedeutsam. Die regional koordinierte Rechtsetzung bietet der lokalen Ebene eine Möglichkeit an, selber über die überregionalen Epidemie-Ereignisse Regelungen zu erlassen. Beispielweise, bei der Coronapandemie kommen in verschiedenen Regionen unterschiedliche Gesundheitspässe in Anwendung. Die gegenseitige Anerkennung vom Gesundheitspass könnte durch die regional selbst koordinierte Rechtsetzung festgelegt werden. Einige örtliche Rechtsnormen enthalten bereits solchen Gedanken. Beispielweise, § 81 Abs. 2 „der Rechtsnorm über Medizin der Sonderwirtschaftszone Shenzhen“³¹² schreibt vor, dass sich die medizinischen Einrichtungen über die Informationsplattform des städtischen Gesundheitsamts austauschen, und die Ergebnisse der medizinischen Untersuchungen und des Labortests mitteilen können. Die Vorschrift zielt davon ab, die Informationsbarrieren zwischen medizinischen Einrichtungen abzubauen, und zugleich die Effizienz der medizinischen Leistung zu verbessern. Durch den Informationsaustausch wird folglich die Anerkennung des Gesundheitspasses in den betroffenen Regionen gestützt, obwohl die Vorschrift sie nicht direkt erwähnt.

³¹¹ Vgl. Wen Zebin, Verfassungsrechtliche Kontrolle der regionalen koordinierten Rechtsetzung, Rechtswissenschaft 2023 (08), S. 32. [参见温泽彬:《区域协同立法的宪法规制》,载《法学》2023年第8期,第32页].

³¹² Vgl. § 81 Abs. 2 der Rechtsnorm über Medizin der Sonderwirtschaftszone Shenzhen. [参见《深圳经济特区医疗条例》(2023)第81条第2款].

4. Die Beschränkungen zur Ausübung einer lokalen Regelungsbefugnis

Die örtliche Rechtsetzung unterliegt allgemein dem Prinzip der Widerspruchsfreiheit. Demnach sollen die lokalen Rechtsnormen gemäß § 80 nicht mit der Verfassung, den Gesetzen oder den Verwaltungsrechtsnormen (den zentralen Regelungen) im Widerspruch stehen. In der Literatur ist jedoch bisher nicht einig, wie der Grundsatz zu verstehen ist. In der praktischen Anwendung werden vor allem drei Unterprinzipien als Kriterien berücksichtigt:³¹³ vor allem kommt das Prinzip der einheitlichen Rechtsordnung in Art. 5 der CV in Betracht. Das Prinzip gilt als den Kern zum Verstehen des Prinzips, obwohl bisher keine Übereinstimmung für das Begriffsverstehen in der Literatur erreicht ist. Aber es lässt sich in der Literatur zumindest davon einig, dass das Prinzip keine gleichlautenden Vorschriften verlangt, sondern nur betont, die aufgrund der lokalen Unterschiede entstehende Vielfalt anzuerkennen, damit eine harmonische Rechtsordnung auf dieser Grundlage zu bilden ist.³¹⁴ Zweitens fordert das Prinzip zum Schutz der Bürgerrechten der lokalen Ebene, ohne sachlichen Grund die Rechte der Bürger nicht einzuschränken oder die Pflichte zu erweitern.³¹⁵ Drittens ist beim Prinzip zum effektiven Governance zu berücksichtigen, ob die Probleme tatsächlich abgelöst werden können. Anders als beim ersten Prinzip wird hier die Rolle der lokalen Ebene mehr betont, da sie mehr in der Lage ist, die örtlichen Probleme effektiv zu lösen.³¹⁶ Ohne Weiteres ist hier zu berücksichtigen, ob die örtlichen Bestimmungen den zentralen Regelungen inhaltlich kollidieren.

³¹³ Vgl. Shen Guangming, Beurteilungsmethoden und Wertorientierung lokaler Gesetzgebung im Widerspruch zu übergeordneten Gesetzen, Chinesisches und ausländisches Recht 2023 (01), S. 265. [参见沈广明:《地方立法抵触上位法的判定方法及其价值取向》,载《中外法学》2023年第1期,第265页].

³¹⁴ Vgl. Ge Hongyi, „Lokales Rechtssystem“ als Methodik, Chinesische Rechtswissenschaft 2016 (04), S. 117. [参见葛洪义:《作为方法论的“地方法制”》,载《中国法学》2016年第4期,第117页]; Jiang Bixin, Zu mehreren neuen Vorschlägen sozialistischer Rechtsstaatlichkeit, Chinesische Rechtswissenschaft 2010 (10), S. 74. [参见江必新:《试论社会主义法治的几个新命题》,载《中国法学》2010年第10期,第74页].

³¹⁵ Vgl. Shen Guangming, Beurteilungsmethoden und Wertorientierung lokaler Gesetzgebung im Widerspruch zu übergeordneten Gesetzen, Chinesisches und ausländisches Recht 2023 (01), S. 265. [参见沈广明:《地方立法抵触上位法的判定方法及其价值取向》,载《中外法学》2023年第1期,第265页].

³¹⁶ Vgl. Zhou Xueguang, Die institutionelle Logik der nationalen Regierungsführung Chinas, Leben·Lesen·Neues Wissen Sanlian Bookstore 2017, S. 19. [参见周雪光:《中国国家治理的制度逻辑》,生活·读书·新知三联书店 2017 年版,第 19 页].

In Bezug auf eine epidemische Lage dient das Prinzip zu dem Fall, wenn sich die Infektionskrankheit überregional weit ausbreitet, und eine Koordinierung der verschiedenen lokalen Regelungen erforderlich ist. Beispielsweise, zum Beginn der Coronapandemie waren die Medizingüter knapp. Die Stadt Dali von Provinz Yunnan hat beispielsweise Medizin-Importe von Chongqing blockiert. Gemäß § 45 PBIG 2013 haben „lokale Regierungen auf oder über der Kreisebene das Recht, in ihren eigenen Verwaltungsregionen ... Reservevorräte anzueigenen.“ So erscheint es als eine Rechtsgrundlage, wenn die VK von Stadt Dali eine solche örtliche Rechtsnorm erlassen hätte. Aber aus der teleologischen Auslegung könnte eine solche örtliche Rechtsnorm problematisch sein. Denn in § 1 PBIG wird das Ziel festgelegt, das Auftreten und die Verbreitung von Infektionskrankheiten zu verhindern, zu kontrollieren und zu beseitigen und die menschliche und öffentliche Gesundheit zu schützen. Ein solches Maßnahme wie Blockierung der Medizingüter entspricht dem Ziel des PBIG nicht, und solche örtliche Vorschrift steht folglich der Vorschrift des PBIG in Widerspruch.³¹⁷ Durch das Prinzip wird damit verhindert, dass sich die örtliche Rechtsetzung an eigenen örtlichen Interessen orientiert, und folglich die Effektivität der überregionalen Infektionsbekämpfung beschädigt.

³¹⁷ Vgl. Zheng Yi, Regionalismus, grenzüberschreitende Angelegenheiten und die Reform der lokalen Gesetzgebung - Aus der Perspektive der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene im Prozess der Bekämpfung gegen COVID-19, Südost-Rechtswissenschaft 2020 (02), S. 53. [参见郑毅:《地方主义、跨区域事务与地方立法改革—以抗击新冠肺炎过程中的央地关系为视角》,载《东南法学》2020年第2期,第53页].

Kapitel 3 Vertikale Aufgabenteilung bei der Ausführung der Gesetze

Bevor die Gesetze vollgezogen werden, steht der Exkutive noch die Normsetzungsbefugnis zu, die einen Einfluss auf den Gesetzesvollzug nimmt. Im Folgenden wird zunächst die Verteilung der Normsetzungsbefugnis untersucht, bevor auf die Verteilung der Verwaltungskompetenzen in Details einzugehen ist.

A. Die Verteilung der Normsetzungskompetenz

Hinsichtlich der Aufgabenerfüllung ist es aus der vertikalen Hinsicht wichtig zu erörtern, ob bzw. wie eine vertikale Verteilung der Normsetzungsbefugnisse vorliegt, und welche inhaltliche Bestimmungen die jeweiligen Regelungen erfassen können. Durch die Untersuchung soll es klarmachen, wie die unterschiedlichen staatlichen Ebenen neben der Gesetzgebung weiteren Einfluss auf die Aufgabenerfüllung nehmen, bevor die Gesetze endlich vollgezogen werden.

I. Die Verteilung der Normsetzungskompetenz in Deutschland

In Deutschland unterscheidet sich die exekutive Normsetzung in Rechtsverordnung und Satzung. Die Satzung wird aus der Satzungsautonomie von Körperschaften erlassen, während der Bund und die Länder Rechtsverordnung treffen können. Da sich die Arbeit unter anderem um die Aufgabenteilung zwischen dem Bund und den Ländern konzentrieren, wird im Folgenden die Befugnis zum Erlass der Rechtsverordnung diskutiert. Die Abgrenzung zwischen der Bundes- und Landesverordnung hängt davon ab, wer die Rechtsverordnung erlässt.³¹⁸ Im Grundgesetz wird nicht benannt, welche Sachmaterien die jeweilige Normsetzungsbefugnis erfassen kann. Somit ist in der Verfassung keine klare Kompetenzverteilung bei der Rechtsverordnung ersichtlich. Jedoch ist es noch zu fragen, ob in einer epidemischen Lage einige Merkmale der Rechtsverordnung aus

³¹⁸ Vgl. Martin Will, Staatsrecht I, C.H. Beck, 2021, § 12. Rechtsverordnungen, Rn. 8.

der vertikalen Hinsicht zusammenzufassen sein können. Im Folgenden ist auf die Normsetzungskompetenz der beiden Ebenen einzugehen.

1. Die Normsetzungskompetenz des Bundes

Die Normsetzungskompetenz des Bundes stützt sich auf die Verordnungsermächtigung des Art. 80 I GG, dass durch Gesetz die Bundesregierung oder ein Bundesministerium zum Erlass der Rechtsverordnungen ermächtigt wird. In Bezug auf eine epidemische Lage erfasst das Infektionsschutzgesetz die einzelnen Verordnungsermächtigungen des Bundes. Inhaltlich können sie vor allem in zwei Teile unterteilt werden: zum einen handelt es sich um die Handlungsmöglichkeit unmittelbar nach dem Bekanntwerden einer Infektionskrankheit. Beispielsweise, gemäß § 13 Abs. 5 IfSG kann das Bundesgesundheitsministerium Rechtsverordnung über übermittelte Angaben von Schutzimpfungen und von Impfeffekten sowie Ausnahmen dazu erlassen. In der Corona-Zeit hat das Gesundheitsministerium solche Möglichkeit verwendet, indem besondere Regelungen für COVID-19-Impfsurveillance in § 3 der Verordnung zum Anspruch auf Schutzimpfung und auf Präexpositionsprophylaxe gegen COVID-19³¹⁹ (nachfolgenden als COVID-19-Vorsorgeverordnung) festgelegt werden.³²⁰

Ein weiteres Beispiel sei § 28b Abs. 1 IfSG, dass eine Rechtsverordnungsermächtigung über Maskenpflicht für Verkehrsmittel des Flugverkehrs gegen COVID-19 vorgesehen wird. In der Vorschrift werden die Tatbestandsvoraussetzungen festgelegt, sodass es die weitere Handlungsmöglichkeit der Länder durch die Landesverordnung ausschließt. In diesem Sinne zeigt der Bund ein starkes Regelungspotenzial über Schutzmaßnahmen. Inhaltlich gilt die Verordnungsermächtigung größtenteils gesetztesergänzende Rechtsverordnung. Obwohl die Rechtsverordnung noch an

³¹⁹ Vgl. BGBl. 2023 I Nr. 96 vom 05.04.2023.

³²⁰ § 3 COVID-19-Vorsorgeverordnung tritt am 30. Juni 2024 außer Kraft.

die Rahmenvorgaben der gesetzgeberischen Bestimmungen halten soll, entfaltet die Gesetzesergänzende Rechtsverordnung in diesem Aspekt eine Wirkung wie Gesetze.³²¹ Mit der Befugnis darf der Bund angesichts der aktuellen Bedürfnisse die Details der Gesetze durch Rechtsverordnung sachnähe bestimmen.

Zum anderen wird dem Bund Verordnungsermächtigung über Gesundheitssystem erteilt. § 5 II IfSG sieht dem BMG bei der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite eine Befugnis vor, Ausnahmen (§ 5 II Nr. 4a IfSG) oder Abweichungen (§ 5 II Nr. 7 IfSG) von bestehenden aber nicht näher konkretisierten gesetzlichen Vorgaben von Gesundheitsgesetzen festzulegen. Da der Kreis der Änderungsermächtigung unklar formuliert ist, und ungefähr 1,000 Normen erfasst, und zugleich dem Bundesministerium keine Anforderungen zur Inanspruchnahme der Befugnis eingeführt werden, wird dem Bundesministerium tatsächlich eine Blankovollmacht in § 5 II IfSG ausgestellt.³²² In der Literatur ist der Rechtscharakter der Verordnungsermächtigung umstritten. Es ist befragt, ob die Verordnungsermächtigung des § 5 II IfSG eine Gesetzesändernde Verordnungsermächtigung gilt. Bei der Gesetzesändernden Verordnung wird der Exekutive vom Gesetzgeber eine Möglichkeit eingeräumt, dass sie abweichende Regelungen zum Erprobungszweck treffen kann.³²³ Solche Rechtsverordnung verlangt, dass dem Ordnungsgeber solche Experimentiermöglichkeit bereits im Gesetz bei der Erteilung der Ermächtigung eingeräumt wird, und deren Umfang gleichzeitig festgelegt wird.³²⁴ Inhaltlich sollen auch die Abweichungsmöglichkeiten nur marginale Aspekte treffen, die ebenfalls tatbestandlich eng begrenzt sein müssen.³²⁵

Die Vorschrift des § 5 II IfSG sieht dem Gesundheitsministerium zwar eine

³²¹ Vgl. Remmert, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 80 Rn. 212.

³²² Vgl. Kingreen, Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie, NJW 2021, 2766, Rn. 7-8.

³²³ Vgl. Lindner, Experimentelle Rechtsetzung durch Rechtsverordnung, DÖV 2007, 1003 (1005).

³²⁴ Vgl. Lindner, Experimentelle Rechtsetzung durch Rechtsverordnung, DÖV 2007, 1003 (1005).

³²⁵ Vgl. Dreier, Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie DÖV 2021, 229 (235).

Befugnis vor, gesetzliche Tatbestände einer Vielzahl von Gesetzen anders durch Rechtsverordnung zu regeln, aber in den betroffenen Gesetzen sind solche Abweichungsmöglichkeit oder ihre Anwendungsbeschränkung nicht beim Erlass der jeweiligen Gesetze selbst vorgesehen. Denn Teilen davon handelt es sich um die seit langem in Kraft tretenden Gesetze. Insofern ist es bezweifelt, dass die Vorschrift des § 5 II IfSG eine gesetzesändernde Verordnungsermächtigung erfasst. In der Literatur wird die Vorschrift eher als gesetzesvertretende Verordnungen gleichgestellt.³²⁶ Aus der Kritik lässt sich eher eine starke Befugnis des Bundes erkennen. Solche Befugnis dient insbesondere dazu, wenn die gesetzlichen Bestimmungen schon lange vorhanden sind, aber sich nicht mehr an die aktuellen Umstände anpassen. Gerade in der Corona-Zeit hat das Bundesministerium von solcher Befugnis mehrfach Gebrauch gemacht. Typische Beispiele seien die Verordnung zur Schaffung der Ausnahmen vom Medizinproduktegesetz und der Verordnung (EU) 2016/425,³²⁷ die Verordnung zur Änderung der Außenwirtschaftsverordnung,³²⁸ und die Verordnung zur Änderung der Medizinprodukte-Abgabeverordnung im Rahmen der epidemischen Lage von nationaler Tragweite.³²⁹ Mit der Befugnis erhält der Bund die Möglichkeit, durch Streichung oder Ergänzung der Gesundheitsgesetze die Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems zu schützen, um eine Überlastung des Gesundheitssystems zu vermeiden.

2. Die Normsetzungskompetenz der Länder

Die Normsetzungskompetenz der Länder findet sich vor allem in einer landesrechtlichen Ermächtigung, die sich grundsätzlich auf die Vorschriften der Landesverfassung stützen, und folglich im Einzelfall von den jeweiligen Ländern abhängig ist. Als Ermächtigungsadressaten kommt ausschließlich die Landesexekutive vor, und folgerichtig werden die Gesetzeskonkretisierung und

³²⁶ Vgl. Dreier, Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie, DÖV 2021, 229 (236).

³²⁷ Vgl. VO v. 8. April 2020 (BAnz. AT 9. April 2020 V3).

³²⁸ Vgl. VO v. 20. April 2020 (BAnz. AT 21. April 2020 V1).

³²⁹ Vgl. VO v. 15. Januar 2021 (BAnz. AT 19. Januar 2021 V1).

-weiterführung des Landesrechts nur an die Länder zugewiesen. Das betrifft den Fall beim Katastrophenschutzgesetz, etwa wie die Sächsische Katastrophenschutzverordnung.³³⁰ Da wegen der Sperrwirkung des IfSG die Landesgesetzgebung in einer epidemischen Lage nur randständige Bedeutung trägt, übernimmt somit die Landesnormsetzung in dieser Stelle eine unbedeutsame Rolle.

Weiterhin ist nach Art. 80 I GG die Landesregierung durch Bundesgesetz zum Erlass von Rechtsverordnung ermächtigt. Aus einer Gesamtschau betreffen die benannten Verordnungsermächtigungen in IfSG fast den ganzen Ablauf der Vollzugsaufgaben in einer epidemischen Lage. So übernehmen die Länder den Großteil der Aufgaben zur Konkretisierung der bundesgesetzlichen Infektionsrechtlichen Bestimmungen. Aus der vertikalen Hinsicht hat es eine Bedeutung, dass die Länder eigene Beiträge an die Konkretisierung und Weiterführung des Bundesgesetzes leisten können, indem sie bei der Landesverordnung die regionalen Umstände in Rechnung tragen. Inhaltlich erfassen die Verordnungsermächtigungen teilweise Aspekte zur Sicherstellung des Gesundheitssystems, etwa wie die Sicherstellung der Hygieneplänen in medizinischen Einrichtungen (§ 23 Abs. 5 IfSG).

Daneben erfassen sie hauptsächlich die Aspekte über Reaktion unmittelbar nach dem Bekanntwerden einer Infektionskrankheit, einschließlich Maßnahmen zur Verhütung und Bekämpfung übertragbarer Krankheiten, etwa über die Verhütungsmaßnahmen (§ 17 Abs. 4 und 5 IfSG), über die Anordnung der Schutzimpfungen (§ 20 Abs. 7 IfSG), über erforderliche Maßnahmen der medizinischen Einrichtung gegen nosokomiale Infektionen (§ 23 Abs. 8 IfSG), über die speziellen Maßnahmen für bestimmte Einrichtungen (§§ 35 Abs. 3, 36 Abs. 6 IfSG), über die entsprechenden Gebote und Verbote bezüglich des

³³⁰ Vgl. Sächsische Katastrophenschutzverordnung vom 19. Dezember 2005 (SächsGVBl. S. 324), die zuletzt durch Artikel 2 der Verordnung vom 19. Juni 2024 (SächsGVBl. S. 532) geändert worden ist.

Abwassers (§ 41 Abs. 2 IfSG).

Besonders wichtig ist die Ermächtigungsverordnung über die Infektionsbekämpfung in § 32 Satz 1 IfSG. Demnach sind die Landesregierungen ermächtigt, durch Rechtsverordnungen entsprechende Gebote und Verbote zur Bekämpfung übertragbarer Krankheiten zu erlassen, soweit die Voraussetzungen in §§ 28 bis 31 IfSG erfüllt sind. Wegen der Generalklausel des § 28 IfSG verbleibt den Ländern ein großer Raum zur Infektionsbekämpfung. Es ermöglicht den Ländern durch Rechtsverordnung insbesondere auf neu auftretenden Krankheiten passend zu reagieren. In der Corona-Zeit haben die Länder auch die Befugnis verwendet, und zu Beginn der Krise werden die Schutzmaßnahmen maßgeblich durch die Landesverordnungen beschlossen.³³¹ Insofern können die Länder gerade nach dem Bekanntwerden einer neuen Krankheit zur Infektionsbekämpfung eine maßgeblich Rolle übernehmen.

Kritisch zu sehen ist, dass § 32 Satz 1 IfSG insbesondere die Anforderung vom Bestimmtheitsgebot des Art. 80 I 2 GG nicht erfüllt. Nach der Rechtsprechung soll bei der gesetzlichen Grundlage vorgesehen werden, welche Eingriffe möglicherweise ergehen, und in § 32 IfSG jedoch an solchen Bestimmungen fehlt.³³² Auch nachdem der Gesetzgeber Corona-Schutzmaßnahmen in § 28a und § 28b IfSG konkretisiert hat, werden die Anforderungen des Bestimmtheitsgebots nur zum Teil befriedigt.³³³ Wegen der mangelnden Bestimmtheit schafft die bundesgesetzliche Ermächtigung der Landesregierung folglich einen weiteren Raum. Dadurch sind die Länder in der Lage, im Verordnungswege die Maßnahmen in Bezug auf eigene epidemische Umstände zu realisieren. Dennoch ist zu bedenken, dass die durch differenzierte Landesverordnung entstehende

³³¹ Vgl. Papier, Grundrechtsschutz in Zeiten der Epidemie GewArch 2022, 350 (352).

³³² Vgl. Kießling/Möllers/Volkman Zum Reformbedarf der Eingriffsbefugnisse im Infektionsschutzgesetz, Gutachten Oktober 2020, S.9.

³³³ Vgl. Papier, Grundrechtsschutz in Zeiten der Epidemie GewArch 2022, 350 (354); Gölzer/Fischer-Uebler/Schaub, Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie, NVwZ 2021, 928 (930).

Flexibilität gleichzeitig auf Kosten von Effektivität der Pandemiebekämpfung gehen könnte.³³⁴

Weitere Merkmale lassen sich dadurch erkennen, dass neben der Verordnungsermächtigung die Möglichkeit regelmäßig gegeben wird, dass die Ermächtigung auf andere Stelle übertragbar ist.³³⁵ Die Überlegung liegt darin, dass in Bezug auf eine epidemische Lage sich ein Infektionsgeschehen häufig örtlich unterschiedlich entwickelt. Insofern ist eine örtlich differenzierte Regelung innerhalb eines Landes noch denkbar. Nimmt die Schutzmaßnahmen als Beispiele, sind striktere Beschränkungen auf Kreis- oder Gemeindeebene zulässig, wenn die örtliche Besonderheit wegen eines besonders schweren Infektionsgeschehens einer solchen Regelung bedarf.³³⁶ Beispielweise, ein Land kann nur eine FFP2-Maskenpflicht über Sportveranstaltung erfordern, während auf örtlicher Ebene wegen eines besonders starken Ausbruchs der Infektionskrankheit der Zugang eher beschränkt wird.

Ebenso wichtig wie die Normsetzungsbefugnis der Länder ist die Frage, ob bzw. wie der Bund auf die Normsetzung der Länder Einfluss nimmt. Da der Gesetzgebungskompetenztitel für Infektionsschutz in die Kernkompetenz des Bundes liegt, steht dem Bund allgemein die Möglichkeit zu, die Kompetenz jederzeit wieder an sich zu ziehen. Dabei kann er entweder die Ermächtigungsgrundlagen aufheben, oder ein Gesetz über die gleichen Gegenstände als Ersatz der vorhanden Landesverordnung erlassen. Mehr von praktischen Bedeutung ist die Möglichkeit, dass der Bund beispielweise spezielle Anforderungen zum Erlass von Rechtsverordnung in § 32 IfSG vorsehen kann.³³⁷ So können einheitliche Standards bei der Ermächtigung geschaffen werden, indem

³³⁴ Vgl. Klafki, Differenzierte Rechtsgrundlagen als Gebot effektiver Krisenbewältigung, NJW 2023, 1340 (1344).

³³⁵ Typisches Beispiel ist § 32 Satz 2 IfSG.

³³⁶ Vgl. OVG Berlin-Brandenburg, Beschl. v. 7.4.2020 – OVG 11 S 15.20, Rn. 9 ff.

³³⁷ Vgl. Deutscher Bundestag – Wissenschaftliche Dienste, Ausarbeitung WD 3-3000- 068/21 v. 29.3.2021, 5.

sich bestimmte Maßnahmen an bestimmte Indikatoren knüpfen.³³⁸ Auf der Weise kann der Bund einwirken, wie die Länder mit den regionalen Infektionsgeschehen umgehen.³³⁹ Beispielweise, der Bund hat in der Corona-Zeit einige Indikatoren zum Schutz der Funktionsfähigkeit des Gesundheitssystems in § 28a Abs. 3 Satz 4-5 benannt, die bei der Entscheidung über Schutzmaßnahmen zu berücksichtigen sind.

Dennoch hat der Bund bisher nur unzureichend die Möglichkeit benutzt. Denn in den Vorschriften wird den Ländern auch die Befugnis eingeräumt, konkrete Schwellenwerte für die Indikatoren als Kriterium zur Ergreifung der Maßnahmen festzusetzen.³⁴⁰ Mit der Befugnis können die Länder eine örtlichen Überlastung des Gesundheitssystems vermeiden. Einige Länder haben in der Corona-Zeit die Möglichkeit genutzt. Beispielweise, Sachsen sieht für die Schutzmaßnahmen in der Vorwarnstufe und Überlastungsstufe unterschiedliche Schwellenwerte vor, etwa die für die Hospitalisierungsinzidenz, den Belastungswert der Normalstationen und Intensivstationen.³⁴¹ In Niedersachsen werden die Schutzmaßnahmen hinsichtlich der drei Warnstufen näher geregelt, wobei Hospitalisierungsinzidenz, Neuinfektionsinzidenz und Belegung der Intensivbetten besonders wichtige Indikatoren sind.³⁴²

Ferner übt der Bund faktisch einen Einfluss durch die Institutionalisierung der Bund-Länder-Konferenzen, wenn eine einheitliche Regelung im Bundesgebiet erzielt wird. Es handelt sich genau um Besprechung von Ministerpräsidentenkonferenz (MPK) und Bundesregierung.³⁴³ Die Form gilt als

³³⁸ Vgl. Gölzer/Fischer-Uebler/Schaub, Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie, NVwZ 2021, 928 (931).

³³⁹ Vgl. Dreier, Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona-Pandemie, DÖV 2021, 229 (237 f.).

³⁴⁰ S. § 28a Abs. 3 Satz 6, § 28b Abs. 7 IV.

³⁴¹ S. § 2 SächsCoronaSchVO v. 21.9.2021; § 2 SächsCoronaSchVO v. 5.11.2021.

³⁴² S. § 2 Niedersächsische Corona-Verordnung v. 23.11.2021.

³⁴³ Vgl. Waldhoff, Der Bundesstaat in der Pandemie, NJW 2021, 2772 (2773); Vgl. Gölzer/Fischer-Uebler/Schaub, Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie, NVwZ 2021, 928.

Instrument des Kooperativen Föderalismus.³⁴⁴ Die Beschlüsse der Konferenzen haben zwar keine rechtlich verbindliche Wirkung auf die Länder,³⁴⁵ aber aus der politischen Seite noch Einfluss auf die Landesverordnungen ausgeübt.³⁴⁶ Die Bundesländer passen regelmäßig ihre Landesverordnungen den Beschlüssen an, und die von den Bund-Länder-Konferenzen gefassten Aktionen werden dann einigermaßen in die Landesverordnungen umgesetzt.³⁴⁷ In der Corona-Zeit wird die Möglichkeit mehrfach benutzt, da in der Zeit hohe Koordinationsbedürfnisse zwischen den Ländern sowie mit dem Bund auftauchen, und nach § 32 IfSG die Befugnis zum Erlass einer Verordnung über die Bekämpfungsmaßnahmen an die Länder ermächtigt wird.³⁴⁸ Beispielweise, in der Corona-Zeit wurden vor der Einfügung des § 28b IfSG die Corona-Schutzverordnungen bundesweit von MinisterpräsidentInnen-Konferenz (MPK) festgelegt.³⁴⁹ Konkrete Beispiele sind die bedeutsamen Beschlüsse über die Kontaktbeschränkungen in April 2020,³⁵⁰ über die 3G-Regel für Gastronomie und die 2G-Regel für die Kultur und Einzelhandel in Februar 2022.³⁵¹ Gerade nach der Einfügung des § 28a IfSG besteht literarische Kritik, dass die Änderung die Praxis solcher Besprechung nicht ersetzen könnte.³⁵² Aus der Kritik lässt sich eher eine starke Einflussmöglichkeit der Institutionalisierung auf die Festlegung der Schutzmaßnahmen ersehen. In der Literatur wird es ebenfalls vertreten, dass die Institutionalisierung das zentrale Steuerungsgremium in der Corona-Zeit ist.³⁵³

Dennoch wird die Notwendigkeit der Kooperationsform im Infektionsschutzrecht besonders in der Literatur befragt. Denn der Kompetenztitel fällt in die

³⁴⁴ Vgl. BT-Drs. 19/23944, 21.

³⁴⁵ Vgl. Vgl. Gölzer/Fischer-Uebler/Schaub, Die ungenutzte Macht der Parlamente in der Covid-19-Pandemie, NVwZ 2021, 928.

³⁴⁶ Vgl. Kingreen, Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie NJW 2021, 2766, Rn. 20.

³⁴⁷ Vgl. Schwarz/Sairinger, Metamorphosen des Föderalismus in Krisenzeiten, NVwZ 2021, 265 (267).

³⁴⁸ Waldhoff: Der Bundesstaat in der Pandemie, NJW 2021, 2772 (2773).

³⁴⁹ Vgl. Kießling/Kießling, 3. Aufl. 2022, IfSG § 28b Rn. 2.

³⁵⁰ Abrufbar unter: <https://www.bundesregierung.de/breg-de/aktuelles/bund-laender-zu-coronavirus-1749778>

³⁵¹ Abrufbar unter:

<https://www.bundesregierung.de/breg-de/leichte-sprache/mpk-corona-bund-laender-2005814>

³⁵² Vgl. Amhaouach/Huster/Kießling/Schaefer: Die Beteiligung der Landesparlamente in der Pandemie – Modelle und Entwicklungen, NVwZ 2021, 825 (826).

³⁵³ Vgl. Lepsius, Partizipationsprobleme und Abwägungsdefizite im Umgang mit der Corona-Pandemie, JöR 69 (2021), 705 (719); Waldhoff: Der Bundesstaat in der Pandemie, NJW 2021, 2772 (2773).

konkurrierende Gesetzgebung ohne die Erforderlichkeitsprüfung, und der Bund kann von der Kompetenz voll umfänglich Gebrauch machen, sodass eine Zerschneidung der Lebenszusammenhänge nicht vorliegt.³⁵⁴ Aber die epidemische Situation ist dynamisch. Bei Infektionsgeschehen mit besonders regional geprägtem Charakter reicht es jedoch schwer aus, dass der Bund die Gesetzgebungskompetenz erschöpfend nutzt, da in solchen Fällen eine Handlung von den Ländern in Berücksichtigung der örtlichen Umstände ohne weiteres erforderlich ist. Es ist ebenfalls der häufige Fall in einer epidemischen Lage. Durch die Institutionalisierung wird damit die Flexibilität im Sonderfall gewährleistet, dass etwa wie bei einer überregionalen Infektionslage der Bund möglicherweise Einfluss auf die Landesverordnungen nimmt.

II. Die Verteilung der Normsetzungskompetenz in China

In China werden die zentrale und lokale Normsetzungsbefugnis jeweils in § 72 GGG und § 93 GGG (2023) ausdrücklich festgelegt. Im Gesetztext wird bei der zentralen Normsetzungsbefugnis statt den Begriff von der zentralen Regierung häufig der Begriff von Staatsrat³⁵⁵ verwendet. Damit die ursprüngliche Bedeutung genau erörtert wird, wird im folgenden betroffenen Teil der Begriff vom Staatsrat benutzt. Die Handlungsformen der beiden Ebenen sind jedoch unterschiedlich. Während der Staatsrat Verwaltungsrechtsnorm³⁵⁶ erlassen kann, steht der lokalen Regierung eine Normsetzungsbefugnis in Form von örtlicher Regierungsregel zu.³⁵⁷ Die Verwaltungsrechtsnorm gilt verbindlich und unmittelbar für den betroffenen Teil im Gesamtgebiet. Und sie steht zwar im Rang unter den Gesetzen (vom zentralen Gesetzgeber), ist aber ein höherrangiges Recht der örtlichen Rechtsnorm sowie der örtlicher Regierungsregel. Im Vergleich dazu ist die örtliche Regierungsregel ein niederrangiges Recht der Gesetze, Verwaltungsrechtsnorm sowie der jeweiligen örtlichen Rechtsnorm der gleichen

³⁵⁴ Vgl. Kingreen, Der demokratische Rechtsstaat in der Corona-Pandemie NJW 2021, 2766, Rn. 19.

³⁵⁵ Nach Art. 85 CV heißt der Staatsrat die Zentrale Volksregierung, die vollziehende Körperschaft des höchsten Organs der Staatsmacht und das höchste Verwaltungsorgan.

³⁵⁶ Xingzheng fagui. [行政法规].

³⁵⁷ Zhengfu guizhang. [政府规章].

Ebene, das nur für die jeweiligen betroffenen Gebiete verbindlich ist. Der Verteilung der Normsetzungsbefugnis liegt im Wesentlichen eine Überlegung darin, wenn alle Angelegenheiten durch die zentrale Normsetzung geregelt sind, dass die örtlichen Besonderheiten folglich wahrscheinlich zu übersehen sind, sodass die Regelungen in den Regionen schwer durchsetzbar sind.³⁵⁸ Im Folgenden ist anhand des Beispiels einer epidemischen Lage auf die zentrale und lokale Normsetzungskompetenz im Detail einzugehen.

1. Die zentrale Normsetzungskompetenz

Art. 89 Nr. 1 CV und § 72 I GGG sehen dem Staatsrat die Normsetzungsbefugnis vor, die weiterhin in drei Kategorie unterteilt werden. Als erste erfasst § 72 Abs. 2 Nr. 1 GGG eine Normsetzungsbefugnis zur Gesetzesausführung. Es geht davon aus, dass im Gesetz viele unbestimmte Begriffe verwendet werden, damit es zu der zukünftigen Entwicklung offen steht. Die Normsetzungsbefugnis dient dazu, die Gesetzesausführung sicherzustellen. Als zweite bezieht sich die Normsetzungskompetenz in § 72 Abs. 2 Nr. 2 GGG auf die Angelegenheiten, die in ihre Verwaltungszuständigkeit des Staatsrats in Art. 89 CV fallen. In Literatur wird solche Normsetzungsbefugnis als gestaltende Normsetzung benannt.³⁵⁹ Das betrifft insbesondere die nicht in § 11 GGG (dem Gesetzesvorbehalt) aufgelisteten Angelegenheiten.

Als Dritte wird dem Staatsrat in § 72 Abs. 3 GGG i.V.m. § 12 GGG vorgesehen, dass er anhand einer Ermächtigung von SANVK und NVK Teil der Sachmaterien von § 11 GGG regeln kann, die grundsätzlich durch die SANVK und NVK geregelt sind. Dabei sind einige Angelegenheiten ausdrücklich von § 12 GGG ausgenommen, etwa wie Straftaten und Strafe, freiheitseinschränkende und

³⁵⁸ Vgl. Ying Songnian(Hrsg.), Zeitgenössisches chinesisches Verwaltungsrecht (Bd. 3), Volksverlag 2018, S. 847. [参见应松年主编:《当代中国行政法》(第三卷),人民出版社2018年版,第847页].

³⁵⁹ Vgl. Liang Cuning, Zur normativen Grundlage für die Festsetzung von Verwaltungsstrafen in Regeln der lokalen Regierungen, Forschung zum Verwaltungsrecht 2023 (02), S. 47. [参见梁存宁:《论地方政府规章设定行政处罚的规范依据》,载《行政法学研究》2023年第3期,第47页]; Xie Libin, Über die Verordnung des Staatsrates - Befugnis ohne gesetzgeberische Ermächtigung, Politisches und rechtliches Forum 2018 (06), S. 107. [参见谢立斌:《论国务院的职权立法权》,载《政法论坛》2018年第6期,第107页].

-entziehende Maßnahmen, Gerichtsorganisation. Aus dem Wortlaut des § 12 GGG beschränkt sich die Normsetzungskompetenz in diesem Fall auf die Einzelmaterien eines bestimmten Sachgebiets.³⁶⁰ Die Normsetzung übernimmt vor allem eine Experimentsfunktion.³⁶¹ Denn für die Angelegenheit erscheint es noch unklar, wie sie zu regeln sein soll. Und ein Gesetzgebungsprozess des SAVNK und NVK ist mit hohem Aufwand verbunden, und erscheint folglich nicht besonders effizient, rechtzeitig auf die neu entstehenden Ereignisse zu reagieren. Dafür ist die Normsetzung der zentralen Regierung mehr geeignet.³⁶² Trotzdem wird die Ermächtigungsnormsetzung als ein Zwischenmittel benutzt, bevor die Rechtsvorschriften zu gegebener Zeit in Gesetze festgelegt werden.³⁶³ § 13 GGG bringt den Gedanken zum Ausdruck, dass die Ermächtigung einer Frist von maximal fünf Jahren unterliegt. Zugleich ist es mit einer Evaluierung verbunden. Das ermächtigte Organ soll mindestens sechs Monate vor Ablauf der Ermächtigungsfrist darüber berichten, wie die Ermächtigungsnormsetzung läuft, und ob eine Rechtsetzung durch Gesetz erforderlich ist. Kommt zum Ergebnis, dass die Erfahrungen schon gesammelt werden, soll die Bestimmung dann durch Gesetz zu regeln sein.

In Bezug auf eine epidemische Lage betrifft die zentrale Normsetzungsbefugnis insbesondere die erst zwei Varianten, da SANVK und NVK (der zentrale Gesetzgeber) schon Gesetze über die einschlägigen Bereiche erlassen, und eine Experimentsfunktion der Normsetzung i.d.R. unnötig in den Bereichen erscheint. Trotzdem weist die Vorschrift § 72 I GGG nur allgemein darauf hin, welche

³⁶⁰ Vgl. Zhang Shufang, An der Grenze zwischen Verwaltungsrechtsnormen und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichende Forschung 2012 (02), S. 17-18. [参见张淑芳:《论行政法规与行政法律的界限》,载《比较法研究》2012年第2期,第17-18页].

³⁶¹ Vgl. Zhang Shufang, An der Grenze zwischen Verwaltungsrechtsnormen und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichende Forschung 2012 (02), S. 18. [参见张淑芳:《论行政法规与行政法律的界限》,载《比较法研究》2012年第2期,第18页].

³⁶² Vgl. Lin Yan, Eine Analyse der Abnormalität und Ursachen des Grundgesetzesänderungsrechts, Rechtswissenschaft 2002 (07). [参见林彦:《基本法律修改权失范及原因探析》,载《法学》2002年第7期].

³⁶³ Vgl. Zhang Shufang, An der Grenze zwischen Verwaltungsrechtsnormen und Verwaltungsrecht, Rechtsvergleichende Forschung 2012 (02), S. 15. [参见张淑芳:《论行政法规与行政法律的界限》,载《比较法研究》2012年第2期,第15页].

Angelegenheit die zentrale Normsetzung umfassen kann. Dabei werden keine Einzelmaterien benannt. Welche Aspekte die zentrale Normsetzung über eine epidemische Lage genau erfasst, soll auf die Bestimmungen der zentralen Regelung einzugehen sein. Der Staatsrat hat durch den Erlass von Verwaltungsrechtsnorm zum Notfall im Bereich der öffentlichen Gesundheit (nachfolgenden als Verwaltungsrechtsnorm zu NOG benannt)³⁶⁴ solche Normsetzungsbefugnis genutzt.

Die Verwaltungsrechtsnorm zu NOG erfasst Verwaltungszweck, Prävention und Notfallvorsorge, Berichterstattung und Informationsfreigabe und Notfallbehandlung. Inhaltlich betrifft die Verwaltungsrechtsnorm vor allem die Aspekte zur Reaktion auf eine auftretende Krankheit. Daneben enthält sie einzelne Vorschriften über Sicherstellung des Gesundheitssystems, die hauptsächlich der Regierung eine Pflicht vorsieht, einschließlich die Erstellung des Notfallplans über die Vorräte und Verteilung der Medikamente und Medizinprodukte (§ 11 Nr. 6), die Pflicht zur Verbesserung der Notfallreaktionsfähigkeit von medizinischen Einrichtungen, die Pflicht zur Sicherstellung der Medikament, Technologie, Geräten und Personal (§ 17). Da sie detaillierte Regelungen des PBIG erfassen,³⁶⁵ und die weiterhin bei der lokalen Normsetzung zu berücksichtigen sein sollen,³⁶⁶ spielt die Verwaltungsrechtsnorm in einer epidemischen Lage eine wichtige Rolle. Dennoch werden in den Vorschriften vielmehr nur die Pflichten der Regierung benannt, ohne weitere Anforderungen einzuführen, sodass es weiterer Umsetzung der lokalen Ebene bedarf.

³⁶⁴ Tufa gonggong weisheng shijian yingji tiaoli. [突发公共卫生事件应急条例].

³⁶⁵ Vgl. Ying Songnian, Umsetzung von Vorschriften für den öffentlichen Gesundheitsnotstand und Verwirklichung der Rechtsstaatlichkeit, Zeitschrift der National Academy of Administration 2003 (04). [参见应松年:《〈突发公共卫生事件应急条例〉的法律意义》,载《国家行政学院学报》2003年第4期].

³⁶⁶ Beispielweise, einige örtliche Regierungsregeln läuten, dass „aufgrund ... der Verwaltungsrechtsnorm, und angesichts der tatsächlichen Lage der Provinz örtliche Regierungsregeln erlassen wird“. Siehe etwa wie „die Rechtsnorm zur Prävention und Vorsorge für die neue Coronavirus-Epidemie der Provinz Henan.“ (2022). [参见河南省新冠肺炎疫情常态化防控办法 (2022)].

2. Die lokale Normsetzungskompetenz

In China sind die Provinzen sowie die Bezirkstädte zur exekutiven Normsetzung befugt. Gemäß § 93 Abs. 1 GGG sollen die örtlichen Regierungsregeln auf einer Rechtsgrundlage des Oberrechts erlassen werden. Weiterhin wiederholt § 93 Abs. 6 GGG den Gedanken weiter, dass die örtliche Regierungsregel keinen belastenden Charakter erfassen soll, soweit sie nicht in Gesetzen, Verwaltungsrechtsnormen und lokalen Rechtsnormen zu einer solchen Bestimmung ermächtigt wird. Während keine Zuständigkeitsbereiche der Provinz ausdrücklich aufgelistet werden, beschränkt sich die städtische Normsetzungsbefugnis gemäß § 93 Abs. 3 GGG parallel wie bei der Rechtsetzungsbefugnis auf vier Sachgebiete, nämlich Bau und Management in Städten und Gemeinden, ökologischer Schutz, Schutz von historischen Kulturgütern sowie Governance auf der untersten Ebene. Die Begriffe sind gleich wie bei der lokalen Rechtsetzung zu verstehen. Somit stehen der Provinz sowie der Bezirkstädte eine Normsetzungsbefugnis über eine epidemische Lage zu.

Weiterhin werden in § 93 GGG gleich wie bei der örtlichen Rechtsetzung drei Normsetzungstypen festgeschrieben. Dazu zählen die Durchsetzungsnormsetzung (§ 93 Abs. 2 Nr. 1 GGG), die autonome Normsetzung (Abs. 2 Nr. 2.) und die Prioritätsnormsetzung (Abs. 5.). Vor allem ermöglicht die Durchsetzungsnormsetzung, den Regierungen zur Umsetzung der Oberrechte (einschließlich der örtlichen Rechtsnorm) konkrete Bestimmungen festzulegen. In der Literatur ist es umstritten, ob dazu noch die organisationsrechtlichen Bestimmungen zählen. Nach der h. M. soll eine solche Ermächtigung zumindest den lokalen Regierungen eine Verwaltungszuständigkeit vorschreiben.³⁶⁷ Trotzdem wird die Befugnis zur Durchsetzungsnormsetzung i.d.R. vom Oberrecht ausdrücklich benannt. In Bezug auf eine epidemische Lage kommt als Beispiel, dass in der Provinz Jiangsu der Behörde der Provinzregierung eine

³⁶⁷ Vgl. Liang Cuning, Zur normativen Grundlage für die Festsetzung von Verwaltungsstrafen in Regeln der lokalen Regierungen, *Forschung zum Verwaltungsrecht* 2023 (02), S. 47. [参见梁存宁:《论地方政府规章设定行政处罚的规范依据》, 载《行政法学研究》2023年第3期, 第47页].

Normsetzungsbefugnis über Einreisende nach Jiangsu ausdrücklich vorgesehen wird.³⁶⁸

Daneben erfasst die autonome Normsetzung die Angelegenheiten, die zu den konkreten Verwaltungsangelegenheiten des Verwaltungsbezirkes gehören. Aus der historischen Auslegung erfasst der Kompetenztyp die internen Verwaltungsangelegenheiten der Verwaltungsorgane, die keine Außerwirkung auf die Bürger nehmen.³⁶⁹ Ferner liegt die Prioritätsnormsetzung darin, dass die Angelegenheiten grundsätzlich durch die örtliche Rechtsnorm (den lokalen Gesetzgeber) geregelt werden sollen, aber hinsichtlich der dringenden Regelungsbedürfnisse eine Regelung durch die Regierung mehr angemessen ist. Die Prioritätsnormsetzung ist gemäß § 93 Abs. 5 GGG von einer Frist für zwei Jahren begrenzt. Nach der Frist sollen die Bestimmungen in Form der lokalen Rechtsnormen erfasst werden.

In Bezug auf eine epidemische Lage betrifft die örtliche Normsetzung vor allem die ersten zwei Funktionen, da die Angelegenheiten größtenteils schon geregelt werden, und ein dringendes Regelungsbedürfnis für bestimmte Sachmaterien nicht ersichtlich ist. Auch in Berücksichtigung der zwei Funktionen könnte die Regierungsregel nicht nur konkretisierte sondern auch gestaltende Bestimmungen erfassen. Beispielweise, Beijing hat angesichts eigener digitaler Entwicklung Big-Data-Anwendung als Überwachungsmittel festgelegt.³⁷⁰ Weiteres Beispiel findet sich in Taizhou,³⁷¹ wobei die Regierungsregel als die erste Regierungsregel mit dem Name von „Infektionsschutz“ in der Provinz Jiangsu erlassen wird. Aus

³⁶⁸ Vgl. § 20 der Rechtsnorm zur Durchsetzung des Gesetzes zur Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten Jiangsu. [《江苏省实施〈中华人民共和国传染病防治法〉办法》第二十条].

³⁶⁹ Vgl. Liang Cuning, Zur normativen Grundlage für die Festsetzung von Verwaltungsstrafen in Regeln der lokalen Regierungen, *Forschung zum Verwaltungsrecht* 2023 (02), S. 47. [参见梁存宁:《论地方政府规章设定行政处罚的规范依据》,载《行政法学研究》2023年第3期,第47页]; Xiang Zhongcheng, Über die Verbesserung des Gesetzgebungssystems, *Rechtsforum* 2022 (02), S. 104. [参见向忠诚:《论立法体制的完善》,载《法学论坛》2022年第2期,第104页].

³⁷⁰ Vgl. In § 8 der Regierungsregel bezüglich des Notfalls für die öffentliche Gesundheit von Beijing.

³⁷¹ Vgl. Die Regierungsregel über die Überwachung und Verwaltung der Hygiene bei der Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten von Taizhou (2020). [参见《泰州市传染病防治卫生监督管理办法》(2020)].

der COVID-19-Epidemie wird erfahren, dass die Überwachung der Infektionsfälle in den Schulen, Ausbildungseinrichtungen sowie zentralen Klima- und Lüftungsanlagen für einen wirksamen Infektionsschutz auch wichtig sind, die jedoch bisdahin nicht als Überwachungsorte festgelegt werden. In § 2 der Regierungsregel von Taizhou werden die Orte folglich auch erstmalig gesetzlich in den Überwachungsbereichen einbezogen.³⁷²

Neben den Normsetzungstypen in § 93 GGG wird zwar nicht ausdrücklich benannt, welche Aspekte die Normsetzung genau betreffen kann, aber durch die Untersuchung der Bestimmungen der Regierungsregeln lässt sich jedoch einige Merkmale erkennen. In der Corona-Zeit hat die lokale Ebene vielfach die Normsetzungsbefugnis genutzt, wobei einige Regeln neue Änderungen erfahren,³⁷³ und einige Regeln eher nach dem Ausbruch der Corona-Epidemie zustande gekommen sind.³⁷⁴ Inhaltlich betrifft die Regierungsregel hauptsächlich die Aspekte über unmittelbare Reaktion auf das Bekanntwerden einer Krankheit.³⁷⁵ Beispielweise, die Regierungsregel von Taizhou³⁷⁶ sieht den relevanten Einrichtungen einige detaillierte Vorgaben zur Verhütung und Bekämpfung der Infektionskrankheit vor, etwa wie die Reinigung und Desinfektion des Fahrzeugs als Konkretisierung der erforderlichen Schutzmaßnahmen zur Überweisung einer Kranker des § 77 Abs. 3 PBIG (§ 11 Abs. 2 der Regierungsregel von Taizhou). Daneben gibt es in der Regierungsregel

³⁷² Vgl. § 2 Die Regierungsregel über die Überwachung und Verwaltung der Hygiene bei der Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten von Taizhou (2020). [参见《泰州市传染病防治卫生监督管理办法》第二条].

³⁷³ S. etwa die Regierungsregel bezüglich des Notfall für die öffentliche Gesundheit von Henan (2021), von Shandong (2021), Zibo (2022), Kunming (2022), Zhengzhou (2020). [参见河南 (2021)、山东 (2021)、淄博 (2022)、昆明 (2022)、郑州 (2020) 有关突发公共卫生事件应急的地方规章].

³⁷⁴ S. etwa die Regierungsregel bezüglich des Notfall für die öffentliche Gesundheit von Beijing (2020), Shanghai (2020), Zhejiang (2020), Taian (2023), Weihai (2020); die Regierungsregel bezüglich Infektionsschutz von Taizhou (2020). [参见北京 (2020)、上海 (2020)、浙江 (2020)、泰安 (2023)、威海 (2020) 有关突发公共卫生事件应急的地方规章; 参见泰州有关传染病防治的地方规章].

³⁷⁵ S. etwa die Regierungsregel bezüglich des Notfall für die öffentliche Gesundheit von Beijing (2020), Shanghai (2020), Zhejiang (2020), Taian (2023), Kunming (2022), Shandong (2021), Henan (2021), Weihai (2020), Zhengzhou (2020).

³⁷⁶ Vgl. Die Regierungsregel über die Überwachung und Verwaltung der Hygiene bei der Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten von Taizhou (2020). [参见《泰州市传染病防治卫生监督管理办法》(2020)].

nur einen kleinen Teil über die Sicherstellung des Gesundheitssystems. Es umfasst häufig die Befugnis der lokalen Regierung, designierte Krankenhäuser, Reservekrankenhäuser oder vorläufige Behandlungsorte gegen bestimmte Infektionskrankheit festzulegen.³⁷⁷ Besonders sieht etwa wie Zhejiang der lokalen Regierung eine Befugnis zur Koordinierung über Vorsorge- und Behandlungsmaßnahmen von medizinischen Einrichtungen und Personal vor.³⁷⁸

Die lokale Normsetzungsbefugnis unterliegt einigen Einschränkungen aus der vertikalen Hinsicht. Inhaltlich sind die formellen sowie materiellen Vorgaben zu unterscheiden. Aus den formellen Aspekten hat der Staatsrat eine besondere Verordnung über das Verfahren zum Erlass örtlicher Regierungsregeln³⁷⁹ erlassen. Beispielsweise, gemäß § 8 Abs. 2 der Verordnung sollen die örtlichen Regierungsregeln die Bestimmungen nicht wiederholen, die bereits in den Gesetzen und Vorschriften festgelegt werden.³⁸⁰ Solches Verbot steht aber unter heftiger Kritik, da es wahrscheinlich zu einer unvollständigen Struktur der örtlichen Regierungsregeln führen könnte.³⁸¹ Trotzdem lässt die Anforderung die lokalen Regierungsregeln übersichtlicher, und sie wird in letzten Jahren häufig von der lokalen Rechtsetzung eingehalten. Typisches Beispiel findet sich bei der Regierungsregel über den Infektionsschutz von Taizhou.³⁸² Insgesamt gibt es bei der Regel 31 Vorschriften, die nur besondere Regelungen in Taizhou enthält. Hinsichtlich der vertikalen Aufgaben hat die formelle Vorgabe jedoch wenig Auswirkung darauf, wie die lokale Ebene durch die Normsetzung Einfluss auf den

³⁷⁷ Typische Beispiele siehe etwa wie § 31 Nr. 2 von Beijing, § 27 Regierungsregel von Shanghai, § 19 Regierungsregel von Zhejiang, § 22 Regierungsregel von Tai'an.

³⁷⁸ S. § 36 Regierungsregel von Zhejiang.

³⁷⁹ Vgl. Verordnung über den Verfahren zum Erlass örtlicher Regierungsregeln. [《规章制定程序条例》].

³⁸⁰ § 8 Abs. 2 der Verordnung über den Verfahren zum Erlass örtlicher Regierungsregeln schreibt vor, dass „die Regeln der lokalen Regierungen die Bestimmungen nicht wiederholen sollen, die bereits in den Gesetzen und Vorschriften festgelegt werden“. [《规章制定程序条例》第8条第2款规定:“法律、法规已经明确规定的內容, 规章原则上不作重复规定。”].

³⁸¹ Vgl. Wang Zicheng, Yi Jing, „Inaktive“ Verwaltungsrechtsnormen der Volksregierungen – Analyse mit Schwerpunkt auf Art. 82 des Gesetzgebungsgesetzes, Juristische Bewertung im Westen 2022 (02), S. 126. [参见汪自成, 衣婧:《“休眠”的地方政府规章—以《立法法》第82条为重点的分析》, 载《西部法学评论》2022年第2期, 第126页].

³⁸² Vgl. Die Regierungsregel über die Überwachung und Verwaltung der Hygiene bei der Prävention und Behandlung von Infektionskrankheiten von Taizhou (2020). [参见《泰州市传染病防治卫生监督管理办法》(2020)].

Gesetzesvollzug über den Infektionsschutz nimmt. Im Vergleich dazu ist die materielle Beschränkung mehr relevant. Dabei hat der zentrale Gesetzgeber durch einzelne Gesetze besondere Anforderungen zum Erlass einer örtlichen Regierungsregel vorgesehen. Obwohl das PBIG und das NVG keine solche Einschränkung ausdrücklich vorsehen, kommt § 14 III des Gesetzes über Verwaltungsstrafrecht in Betracht, nachdem in örtlichen Regierungsregeln nur Maßnahmen wie Warnung, Veröffentlichung einer Kritik sowie Zwangsgeld vorgesehen werden dürfen, soweit sie noch nicht durch Gesetze oder Rechtsnormen geregelt sind.³⁸³ In Bezug auf eine epidemische Lage führt es dazu, dass bei der Festlegung einer einschränkenden Infektionsbekämpfungsmaßnahme die Regierungsregel ebenfalls nicht über die Grenze hinausgehen soll.

B. Die Verteilung der Verwaltungskompetenz

Im Verwaltungsbereich ist es nicht nur wichtig, wie die Verwaltungszuständigkeiten verteilt werden. Auch bedeutsam ist es, welche Einflussnahmemöglichkeiten der oberen Ebene zustehen, wenn die untere Ebene die Aufgaben erfüllt. Im Folgenden ist auf diese Fragen anhand einer epidemischen Lage einzugehen.

I. Die Verteilung der Verwaltungskompetenz in Deutschland

Im Grundgesetz werden in Deutschland die Verwaltungskompetenzen insbesondere im Bereich des Gesetzesvollzugs abgegrenzt.³⁸⁴ Nach der Grundregel des Art. 83 GG liegt die Zuständigkeit zur Ausführung der Bundesgesetze grundsätzlich bei den Ländern, und ihre Ausführungsaufgaben werden grundsätzlich durch die Landeseigenverwaltung als einen regelmäßigen

³⁸³ Vgl. In § 14 Abs. 2 des Verwaltungsstrafgesetzes heißt es, „Soweit Gesetze und Verwaltungsrechtliche Rechtsnormen noch nicht erlassen wurden, können örtliche Regierungsregeln Verwaltungsstrafen in Form von Verwarnungen, Kritikanzeigen oder einer bestimmten Höhe von Geldstrafen für Verstöße gegen die Verwaltungsordnung festlegen.“ [《行政处罚法》第 14 条第 2 款规定: “尚未制定法律、法规的, 地方政府规章对违反行政管理秩序的行为, 可以设定警告、通报批评或者一定数额罚款的行政处罚。”].

³⁸⁴ Daneben gibt es noch gesetzesfreie Verwaltung, für die keine präzisen Handlungsanweisungen und -maßstäbe im Fachgesetz vorgesehen werden. Vgl. Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 86 Rn. 44. Da die Arbeit sich um die Ausführung der Gesetze konzentriert, wird im Folgenden auf die gesetzesakzessorische Verwaltung konzentriert.

Verwaltungstyp durchgeführt, soweit dieses Grundgesetz nichts anderes bestimmt oder zulässt. Im Grundgesetz werden die Verwaltungstypen in folgende Reihenfolge dargestellt: Landeseigenverwaltung, Bundesauftragsverwaltung und Bundeseigenverwaltung. In der Untersuchung erfolgt in der Reihenfolge ähnlich wie bei der Gesetzgebung zuerst die Bundesverwaltung, da auf dieser Weise sich besser veranschaulichen lässt, wie die Verwaltungskompetenzen anders als die Gesetzgebungskompetenz zwischen dem Bund und den Ländern aufgeteilt sind. Weiterhin unterliegt die Aufgabenerfüllung durch die Länder der Einflussmöglichkeit des Bundes. Im Folgenden wird anhand der epidemischen Lage untersucht, welche Einflussnahmemöglichkeit der Bund genau hat, ggf. bereits genommen hat. Ferner gibt es in einigen Bereichen das bundesstaatliche Zusammenwirken. Es wird damit erörtert, ob möglicherweise ein bundesstaatliches Zusammenwirken in einer epidemischen Lage vorliegt, und welche Merkmale solches Zusammenwirken besitzt.

1. Die Bundesverwaltung

Bei der Bundeseigenverwaltung kann der Bund Behörde, Körperschaften oder Anstalten des öffentlichen Rechts errichten und entsprechende Zuständigkeiten verteilen.³⁸⁵ Inhaltlich unterscheiden sich die Materien der Bundesverwaltung in zwei Kategorien, die obligatorische und fakultative Bundesverwaltung. Bei der obligatorischen Bundesverwaltung wird die Verwaltungsform als Bundesverwaltung festgestellt, wobei die Sachmaterien nicht weiter auf die Länder übertragbar sind. Bei der fakultativen Verwaltung steht es offen, ob die Bundesverwaltung im bestimmten Sachgebiet eingefügt wird. Da die Bundesverwaltung in einem Sinn als Ausnahme zu der deutschen Verwaltung gilt, werden die Aufgabensbereiche grundsätzlich ausdrücklich im Grundgesetz vorgesehen oder zugelassen. In Bezug auf eine epidemische Lage fehlt es jedoch an einer geschriebenen Verwaltungszuständigkeit des Bundes.

³⁸⁵ Vgl. Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Mohr Siebeck, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 87 Rn. 76.

Fraglich ist, ob allenfalls eine ungeschriebene Bundeskompetenz vorliegen könnte. Die ungeschriebenen Verwaltungskompetenzen des Bundes lassen sich von den Wortlauten der anderen Bestimmungen in Art. 83 Hs. 2 GG ableiten.³⁸⁶ Gleich wie im Gesetzgebungsbereich kommen hier drei Kategorien vor, nämlich die Verwaltungskompetenzen des Bundes kraft Natur der Sache, kraft Annexes und kraft Sachzusammenhangs. Jedoch ist die Abgrenzung der Kriterien nicht trennscharf.³⁸⁷ Da hinsichtlich der Verwaltungszuständigkeiten in Deutschland eine Regelzuständigkeit der Länder besteht, können ungeschriebene Bundesverwaltungskompetenzen nur unter äußerst restriktiven Voraussetzungen angenommen werden.³⁸⁸

In der Staatspraxis wird eine Reihe von Materien im Form eines Verwaltungsabkommens als ungeschriebene Bundesverwaltungskompetenz anerkannt. Die Aufzählung schafft keine neue Zuständigkeit des Bundes, sondern hat nur die Abgrenzung der bestehenden Zuständigkeiten zwischen dem Bund und den Ländern klargemacht.³⁸⁹ Alle Materien setzen davon aus, dass die Aufgaben für das Bundesgebiet als ganzes von Bedeutung sind und ihrer Art nach durch ein Land allein nicht wirksam wahrgenommen werden,³⁹⁰ das Ziel des Bundesgesetzes durch ein Land überhaupt nicht erreicht wird,³⁹¹ oder für eine Landeskompetenz kein Anknüpfungspunkt ersichtlich ist.³⁹² In Bezug auf eine epidemische Lage ist solches Merkmal nicht ersichtlich, und die Ländern können den Zweck des IfSG durch eigenen Verwaltungsakt erfüllen.³⁹³

³⁸⁶ Vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar, C.H.BECK, 5. Aufl., 2022, VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung, Rn. 25.

³⁸⁷ Vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar, C.H.BECK, 5. Aufl., 2022, VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung, Rn. 25.

³⁸⁸ Vgl. BGHZ 141, 48 (56 f.) = NVwZ 1999, 801 (803).

³⁸⁹ Vgl. Maunz, in: Maunz/Dürig, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 53. Aufl. 2009, Art. 104a, Rn.16.

³⁹⁰ Vgl. Benedikt P., Die Verankerung des Subsidiaritätsprinzips im Grundgesetz: ein Beitrag zur Bedeutung des Subsidiaritätsprinzips für die Kompetenzabgrenzung im Bundesstaat, Peter Lang, 1998, S. 139.

³⁹¹ Vgl. BVerfGE 41, 291 (312).

³⁹² Vgl. BVerfGE 11, 6 (17); 22, 180 (216 f.).

³⁹³ Vgl. Kluckert/Rixen, Das neue Infektionsschutzrecht, Nomos, 2. Aufl. 2021, § 4 Rn. 24f.; Kersten/Rixen Verfassungsstaat Corona, 3. Aufl. 2022, III. 2, S. 126 f.; Kingreen, Das Studium des Verfassungsrechts in der Pandemie, Jura 2020, 1032.

Ferner berechtigt Art. 87 III 1 GG dem Bund, Bundesoberbehörden oder einer bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt zu errichten, sofern ihm eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Bei der ausschließlichen Bundesgesetzgebung ist die Anforderung grundsätzlich unproblematisch, da solche Kompetenz die Handlungsmöglichkeit der Länder grundsätzlich ausschließt. Eine Ausnahme kommt, nur wenn der Bund nach Art. 71 GG eine Ermächtigung an die Länder erteilt, was in der Staatspraxis bisher nur selten der Fall ist.³⁹⁴ Strittige Frage bleibt bei der konkurrierenden Gesetzgebung, wobei die Gesetzgebungskompetenz möglicherweise zwischen dem Bund und den Ländern verschoben wird. Und in den von Art. 72 Abs. 2 GG ausgewählten Sachmateriaen darf der Bund die Möglichkeit des Art. 87 Abs. 3 Satz 1 GG von Gebrauch machen, wenn eine Erforderlichkeit zur Bundesgesetzgebung vorliegt.³⁹⁵ Da die Sachmateriaen über eine epidemische Lage überwiegend in die Kernkompetenz des Bundes fallen, ist folglich die Anforderung unproblematisch.

Angesichts der epidemischen Lage hat der Bund durch die Einrichtung des Robert-Koch-Instituts als eine selbstständige Bundesoberbehörde von solcher Möglichkeit Gebrauch gemacht. Seine Aufgabe umfasst gemäß Gesetz über Nachfolgeeinrichtungen des Bundesgesundheitsamtes (BGANachfG) unter anderem die Erkennung, Verhütung und Bekämpfung von übertragbaren Krankheiten. Das Infektionsschutzgesetz begrenzt weiterhin den Aufgaben- und Befugnisumfang auf eine Beratungsfunktion auf Ersuchen von der zuständigen Behörde (§ 4 Abs. 1 Satz 4 IfSG). Demnach ist die Bundesoberbehörde ledig für Beratungen sowie Vorschläge für die Verhinderung der Weiterverbreitung von bedrohlichen übertragbaren Krankheiten, und für die länderübergreifenden Maßnahmen zuständig, einschließlich die Empfehlungs- und Koordinationsbefugnisse in § 5 Abs. 6 IfSG. Die Beratung hat jedoch keine

³⁹⁴ Vgl. M. Heintzen, in: Mangoldt/Klein/Starck, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, Bd. 2, 7. Aufl. 2018, Art. 71 Rn. 48.

³⁹⁵ Vgl. Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 87 Rn. 233.

Bindungswirkung auf die Länder, und daneben steht dem Robert-Koch-Institute bei länderübergreifenden Gefahren- und Schadenslagen weder Interventionsrecht noch Weisungsbefugnis zu. Aus der Landesseite bedeutet es, dass die Länder nicht von den Vorschlägen rechtlich verbunden sind, und sie sich freilich über die Inanspruchnahme der Maßnahmen entscheiden können.

In der Corona-Zeit werden dem BMG weitere Befugnisse eingeführt. Die alte Fassung des § 5 IfSG enthält ein Informationsverfahren zwischen Bund und Ländern für „epidemisch bedeutsame Fälle“. Gerade nach dem ersten Ausbruch der Corona-Pandemie werden in § 5 Abs. 2 dem BMG Anordnungsbefugnisse über eingereiste oder einreisende Person (Nr. 1 a.F.), über die relevanten Unternehmen (Nr. 2 a.F.), über die Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit Arzneimitteln (Nr. 6) und über die entsprechende Verwendung der Erfindung (Nr. 5) eingeräumt. Die Einfügung der Anordnungsbefugnis richtet sich nach einer sich dynamisch entwickelnden Ausbruchssituation, die möglicherweise zu einer Überlastung des gesamten Gesundheitssystems führen kann.³⁹⁶ Nach der gesetzgeberischen Einschätzung ist die landeseigene Ausführung des IfSG für solche Situation nur begrenzt geeignet.³⁹⁷ Die Bundesregierung ist mit solcher Befugnis in der Lage, sich in solcher Situation schnell mit Maßnahmen zum Schutz der öffentlichen Gesundheit zu reagieren.³⁹⁸ Durch die Einfügung der Anordnungsbefugnisse räumen die Vorschriften dem BMG eher direkt Verwaltungskompetenz ein, indem das BMG Verwaltungsakten oder Allgemeinverfügungen erlassen kann.³⁹⁹ In der Literatur wird es als eine bundeseigene Verwaltung betrachtet.⁴⁰⁰

³⁹⁶ Kießling/Hollo, 3. Aufl. 2022, IfSG § 5 Rn. 1.

³⁹⁷ S. BT-Drs. 19/18111, 15.

³⁹⁸ S. BT-Drs. 19/18111, 15.

³⁹⁹ Vgl. Dreier, Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona Pandemie, DÖV 2021, 229 (238); Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 113; Mayen, Der verordnete Ausnahmezustand, NVwZ 2020, 828 (833).

⁴⁰⁰ Vgl. Rixen, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise - Die (Neu-) Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, 1097 (1102).

Solche Befugnis ist jedoch verfassungsbedenklich, insbesondere aus der vertikalen Hinsicht. Auf der einen Seite führt die Vorschrift zu einem unklaren Verhältnis zwischen Anordnungsbefugnis des BMG und Verwaltungskompetenz der Länder. Der Gesetzgeber betont durch die Wortlaute „unbeschadet der Befugnisse der Länder“ wahrscheinlich einen Gedanken, dass sich der Gesetzesvollzug durch die Länder auf die Durchführung der Anordnung beschränkt, und sie eine Erteilung der Anordnung nicht einschließt.⁴⁰¹ In der Literatur besteht ähnliche Auffassung, dass neben der Anordnungsbefugnis des Bundes die Vollzugskompetenz der Länder unberührt bleibt.⁴⁰² Eine indirekte Auffassung sei, dass die Ermächtigungsnorm über die Anordnungsbefugnis äußerst restriktiv ausgelegt werden soll, sodass die Anwendung der Befugnisse der Gesundheitsversorgung der Bevölkerung dient, und damit die Zuständigkeit der Länder für die Aufgabenerfüllung nicht geändert werden darf.⁴⁰³ Solche Auffassung setzt ebenfalls davon aus, dass der Landesvollzug die Erteilung der Anordnung nicht betrifft. Jedoch ist es zu bedenken, dass der Vollzug durch die Länder eher den beiden Teile erfassen soll.⁴⁰⁴ So ist die Vorschrift nicht mit Art. 83 GG vereinbar.⁴⁰⁵

Auf der anderen Seite gibt es auch keine Verankerung im Grundgesetz. Dabei wird für solche Befugnisnormen keine Bundesverwaltungszuständigkeit ausdrücklich vorgeschrieben. Noch schließt sich eine ungeschriebene Verwaltungszuständigkeit des Bundes aus, da es nicht ersichtlich ist, dass die Aufgaben notwendig nur durch eine Bundesbehörde vollgezogen werden sollen.⁴⁰⁶ Weiterhin entsprechen die Vorschriften den Wortlauten des Art. 87 Abs. 3 GG nicht, da Art. 87 Abs. 3 GG nur eine Errichtung einer Bundesoberbehörde,

⁴⁰¹ Vgl. Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 1. Aufl., 2020, § 5 Rn. 12.

⁴⁰² Vgl. Sangs/Schütz, in: Sangs/Eibenstein, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 1. Aufl. 2022, IfSG § 5 Rn. 11.

⁴⁰³ Vgl. Rixen, Gesundheitsschutz in der Coronavirus-Krise - Die (Neu-) Regelungen des Infektionsschutzgesetzes, NJW 2020, 1097 (1103).

⁴⁰⁴ Vgl. Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 1. Aufl., 2020, § 5 Rn. 12.

⁴⁰⁵ Vgl. Kießling, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 1. Aufl., 2020, § 5 Rn. 17.

⁴⁰⁶ Vgl. Kingreen, Das Studium des Verfassungsrechts in der Pandemie, Jura 2020, 1032; Mayen, Der verordnete Ausnahmezustand, NVwZ 2020, 828 (833).

einer bundesunmittelbaren Körperschaft oder Anstalt erfasst, und eine weitere Auslegung nach h.M. abgelehnt ist.⁴⁰⁷ Insofern ist die Einräumung der Anordnungsbefugnis verfassungswidrig.⁴⁰⁸ Nach der Änderung vom November 2020 bleiben nur die Anordnungsbefugnisse in Nr. 5 und 6. Trotz der verfassungsrechtlichen Bedenken hat § 5 II IfSG aus der vertikalen Hinsicht weiterhin eine Bedeutung, dass es dem Bund einen Zugriff auf die Verwaltungskompetenz der Länder einräumt, obwohl bisher nur der Bereich über die Versorgung mit Arzneimitteln betroffen ist. In Bezug auf eine epidemische Lage erhält die Bundesregierung somit die Möglichkeit, mit der Anordnungsbefugnis selber eine Überlastung des Gesundheitssystems in gesamten Regionen zu vermeiden.

2. Die Landesverwaltung

In Deutschland sind bei der Landesverwaltung die Auftragsverwaltung und die Landeseigenverwaltung zu unterscheiden. Bei der Auftragsverwaltung geht es darum, dass die Länder im Auftrag des Bundes Bundesgesetze ausführen. Bei der Landeseigenverwaltung ziehen die Länder die Bundesgesetze grundsätzlich wie ihre eigene Gesetze voll. Im Wesentlichen sind die Gegenstände der Verwaltungsformen mit unterschiedlichen Merkmalen gekennzeichnet. Während die beiden Gegenstände sach- und ortsnahe durch die Länder erledigt werden können, besitzen die Gegenstände der Auftragsverwaltung zusätzlich ein Merkmal, dass sie eng mit bundesrechtlichen Interessen verbunden sind. Die Gegenstände der Auftragsverwaltung werden zwar nicht in Art. 85 GG explizit benannt, aber sind in Einzelvorschriften auch abschließend im Grundgesetz geregelt, nämlich insgesamt neun Materien. Dazu zählt jedoch ein Kompetenztitel über eine Epidemie nicht.

Daneben umfasst die Landeseigenverwaltung die Ausführungsaufgaben von

⁴⁰⁷ Vgl. Kingreen, Das Studium des Verfassungsrechts in der Pandemie, Jura 2020, 1032.

⁴⁰⁸ Vgl. Dreier, Rechtsstaat, Föderalismus und Demokratie in der Corona Pandemie, DÖV 2021, 229 (240).

Bundesgesetzen und Landesgesetzen. Der Vollzug der Landesgesetze wird nicht im Grundgesetz ausdrücklich benannt. Der Verwaltungstyp stützt sich auf die Grundregel, nämlich Art. 30, 83 GG. Daraus folgt, dass die Länder ihre Gesetze selbst vollziehen, und der Bund an dieser Stelle ganz zurückerhaltend handeln muss, und weder Gesetze ausführen, nor Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten auf die Landesverwaltung nehmen kann.⁴⁰⁹ In Bezug auf eine epidemische Lage zählen dazu die Ausführungsaufgaben des Katastrophenschutzgesetzes, die in die ausschließliche Landesgesetzgebungskompetenz fallen. In dieser Stelle darf der Bund die Vollzugsaufgaben für den Katastrophenschutz nicht beeinflussen. Dabei ist eine Einrichtung neuer Gemeinschaftsaufgaben, oder einer verstärkten Verwaltungskooperation nur dann denkbar, wenn die Gesetzes- und Verfassungslage angepasst verändert sind.⁴¹⁰ Bei länderübergreifenden Pandemielagen zeigt sich wohl eine schwache Reaktion aufgrund des Katastrophenschutzgesetzes. Weiterhin trägt wie oben benannt das landesrechtliche Katastrophenschutzgesetz vielmehr nur randständige Bedeutung, und so übt der Vollzug für Katastrophenschutz wenig Wirkung auf die Infektionsbekämpfung aus.

Weiterhin bedeutet der Vollzug als eigene Angelegenheit, dass die Länder die Bundesgesetze grundsätzlich wie ihre eigene Gesetze vollziehen. Dabei besitzen die Länder das Organisationsrecht und das Verfahrensrecht. Somit können sie grundsätzlich selber über die Einrichtung der Behörde entscheiden, und dann den Aufgabenkreis,⁴¹¹ die Art, Weise und die Form des Verwaltungshandelns festlegen.⁴¹² Im Grundgesetz werden die Sachbereiche jedoch nicht ausdrücklich benannt. Dabei kommt die Grundregel in Art. 83 GG in Anwendung, wonach alle Aufgaben in die Zuständigkeitsbereiche der Länder fallen, soweit das Grundgesetz nicht explizit eine Verwaltungskompetenz des Bundes vorsieht, oder

⁴⁰⁹ Vgl. Windthorst, in: Gröpl/Windthorst/v. Coelln, Studienkommentar, C.H.BECK, 5. Aufl., 2022, VIII. Die Ausführung der Bundesgesetze und die Bundesverwaltung, Rn. 20.

⁴¹⁰ Vgl. Greve, in: Sangs/Eibenstein, Infektionsschutzgesetz-Kommentar, C.H.BECK, 1. Aufl. 2022, Einführung B Rn. 10.

⁴¹¹ Vgl. BVerfGE 105, 313 (331); BVerwGE 153, 367 Rn. 43.

⁴¹² Vgl. BVerfGE 114, 196 (224); 105, 313 (331).

dem Gesetzgeber zur Einführung von Bundesverwaltung ermächtigt. Dazu zählen die Vollzugsaufgaben des Infektionsschutzgesetzes. Insofern dürfen die Länder relevante epidemische Aufgaben selber erledigen.

3. Die Einflussmöglichkeit des Bundes

Gleich wie die Aufgabenerfüllung bedeutsam ist die Frage, welche Einflussmöglichkeit auf die Aufgabenerfüllung durch die Länder vorliegt. In Deutschland geht es davon aus, dass die Länder wahrscheinlich den Bund dominieren, wenn sie allein Gesetze ausführen.⁴¹³ Somit wird der Gesetzvollzug der Länder nicht völlig von den Einflussnahmemöglichkeiten des Bundes verdrängt. Zugleich gibt es in Deutschland einen Gedanken, dass der Zugriff des Bundes auf die Länder grundsätzlich bei der Landesverwaltung untersagt ist. Vor diesem Hintergrund wird die Einflussnahmemöglichkeit des Bundes im Grundgesetz nicht bloß sondern ausführlich geregelt. Bei der Auftragsverwaltung und der Landeseigenverwaltung unterscheidet sich die Intensität der Einflussnahmemöglichkeit des Bundes. Nach der h. M. stellt die Auftragsverwaltung zwar als Landesverwaltung dar, die aber mit mehr Wahrscheinlichkeit weitgehend den Einflussmöglichkeiten des Bundes unterliegt. Hier gilt die Behörde der Länder als Vollzugsorgane des Bundes.⁴¹⁴ Im Vergleich dazu ist die Landeseigenverwaltung durch niedrige Einflussmöglichkeit des Bundes gekennzeichnet. Da ein epidemischer Fall unter anderem in die Landeseigenverwaltung fällt, geht die folgende Arbeit vor allem um die einzelne Einflussmöglichkeit des Bundes bei der Landeseigenverwaltung.

a) Einflussmöglichkeiten durch Bundesgesetz

Nach Art. 84 I 2 GG besteht dem Bund die Möglichkeit, das Organisationsrecht und das Verwaltungsverfahren durch Gesetz zu regeln. So kann der Bund direkt

⁴¹³ Vgl. Jörn Ipsen, Staatsrecht I, Verlag Franz Vahlen, 32. Aufl. 2020, § 11 Die Ausführung der Bundesgesetze durch Landes- und Bundesverwaltung, Rn. 610.

⁴¹⁴ Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 102. EL August 2023, Art. 85 Rn. 11.

auf den Vollzug von Bundesgesetz Einfluss nehmen. Bei einer grenzübergreifenden Pandemie könnte daher das Bedürfnis nach einem einheitlichen Verwaltungsverfahren bundesweite erfüllt werden. Der Bund hat durch den Erlass von IfSG in einzelnen Bereichen solche Möglichkeit verwendet. Beispielsweise, er sieht in § 53a IfSG die Möglichkeit vor, dass Verwaltungsverfahren über Tätigkeiten mit Krankheitserregern auf eine einheitliche Stelle abgewickelt werden kann. Weiteres Beispiel sei die Regelung über Verwaltungsverfahren über elektronisches Melde- und Informationssystem (§ 14 IfSG).

Bei der Landeseigenverwaltung wird den Ländern daneben eine Abweichungsbefugnis vorgesehen. In dieser Stelle kommt dem Bund folglich die Handlungsmöglichkeit vor, dass er nach der Landesregelung erneut Regelungen trifft. Hier gilt die Posterioritätsregel, wonach das später erlassene Gesetz vorgeht. Im besonderen Fall kann der Bund bei der Bundesgesetzgebung die Abweichungsmöglichkeit mit der Zustimmung des Bundesrates ausschließen, wenn ein besonderes Bedürfnis nach einer bundeseinheitlichen Regelung vorliegt. In Bezug auf eine epidemische Lage hat der Bund die Befugnis beispielsweise für das Verwaltungsverfahren von Übermittlungen und Mitteilungen verwendet (§ 12 Abs. 3 IfSG).

b) Einflussmöglichkeiten der Bundesregierung

Gemäß Art. 84 II GG besitzt die Bundesregierung vor allem die Befugnis, das Verwaltungsgeschehen der betroffenen Behörden abstrakt-generell durch Verwaltungsvorschrift zu regeln. Bei der Länderverwaltung kann die Bundesregierung damit verbindliche Vorgaben über organisatorische und verhaltenslenkende Aspekte in deren Binnenbereich vorsehen. Der Ausgestaltung der Befugnis liegt ein Gedanke zur Machtbalance von Bund und Ländern

zugrunde.⁴¹⁵ Denn vor der Gesetzesumsetzung im Einzelakt haben die Landesbehörden noch einen gewissen Spielraum, und der Bund kann durch die Festlegung der Auslegungsrichtlinien oder Ermessensrichtlinien weiterhin auf die Gesetzesanwendung durch die Länder einwirken. Die allgemeinen Verwaltungsrechtsnormen entfalten hier eine ergänzende Garantiefunktion,⁴¹⁶ da die Organisationsgesetze allein für die Unifizierung des Gesetzesvollzugs nicht ausreichend sind.⁴¹⁷ Als Sicherstellung einer effektiven Steuerung des Bundes finden die Verwaltungsrechtsnormen des Bundes in Anwendungsvorrang.⁴¹⁸ Daneben ist es hier entbehrlich, ob die Länder schon Verwaltungsrechtsnormen in dem Bereich erlassen haben.

Der Bund kann auch Verwaltungsvorschrift für ein Land erteilen, sofern dafür ein besonderer Sachgrund vorliegt, etwa wie atypische Vollzugshindernisse in einem Land, oder eine Besonderheit des Verwaltungsaufbaus.⁴¹⁹ Hinsichtlich einer epidemischen Lage kann der Bund durch die Befugnis einen einheitlichen Vollzug des IfSG ggf. nur im Teil der Länder in bestimmten Bereich ermöglichen. Der Bund hat durch den Erlass der allgemeinen Verwaltungsvorschrift über die Koordinierung des Infektionsschutzes in epidemisch bedeutsamen Fällen (nachfolgenden als IfSGKoordinierungs-VwV) die Möglichkeit genutzt.⁴²⁰ In der Verwaltungsvorschrift werden etwa der Informationsaustausch und die Zusammenarbeit zwischen Bundesbehörde und Landesbehörde für den Infektionsschutz festgelegt, sodass eine Koordination über erforderliche Ermittlungen und Maßnahmen bundesweite einheitlich sichergestellt wird.

Ferner kann die Bundesregierung gemäß Art. 84 V GG Einzelweisung mit

⁴¹⁵ Vgl. Jörn Ipsen, Staatsrecht I, Verlag Franz Vahlen, 32. Aufl. 2020, § 11 Die Ausführung der Bundesgesetze durch Landes- und Bundesverwaltung, Rn. 623.

⁴¹⁶ Vgl. Ossenbühl, Verwaltungsrechtsnormen und Grundgesetz, Gehlen, 1968, S. 367.

⁴¹⁷ Vgl. Ossenbühl, Verwaltungsrechtsnormen und Grundgesetz, Gehlen, 1968, S. 366 f.

⁴¹⁸ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/F. Kirchhof, Grundgesetz-Kommentar, 106. EL Oktober 2024, Art. 84 Rn. 205.

⁴¹⁹ Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 84 Rn. 190.

⁴²⁰ S. IfSGKoordinierungs-VwV (2013).

Zustimmung des Bundesrates erteilen. Es gilt ein Nachsteuerungsmittel zum Verwaltungshandeln. Das Weisungsrecht bezieht sich auf eine Anweisung zu einem bestimmten Verhalten, die grundsätzlich an die oberste Landesbehörde erteilt wird. Wenn die Bundesregierung einen dringenden Fall sieht, kann die Weisung ausnahmsweise an die nachgeordnete Landesbehörde richten.⁴²¹ Bei der Landeseigenverwaltung kann das Weisungsrecht nur ausnahmsweise verwendet werden, und sich nicht zu einem regelmäßigen Steuerungsmittel des Bundes entwickeln.⁴²²

Als Beschränkung kommt vor allem der Grundsatz der Bundestreue in Betracht. Demnach kann der Bund Weisungsrecht erst in Anspruch nehmen, wenn er dem Land zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und seinen Standpunkt in Erwägungen einbezogen hat.⁴²³ Daneben soll formell der Bundesregierung die Weisungsbefugnis vom Bundesgesetz verliehen werden, das weiterhin eine Zustimmung von Bundesrat voraussetzt.⁴²⁴ Ferner muss sachlich ein besonderer Fall eintreten, der selbst im entsprechenden Bundesgesetz detailliert ist.⁴²⁵ Hier gibt es keinen Ermessensspielraum der Bundesregierung. Zu dem besonderen Fall zählen beispielweise exzeptionelle Vollzugsprobleme oder risikobehaftete Sachverhalte.⁴²⁶ Es betrifft insbesondere den Fall, wenn eine Pandemie von Ausnahmecharakter und besonderen Gefährungsgraden geprägt ist.⁴²⁷ Jedoch ist eine solche Einzelweisungsbefugnis bisher nicht explizit in IfSG eingeräumt. Und der Bund hat wegen der eingeschränkten Voraussetzungen ebenfalls noch keine Weisungsbefugnis verwendet.⁴²⁸

⁴²¹ Vgl. Will, Staatsrecht I, C.H. Beck, 2021, § 14. Verwaltung und Verwaltungskompetenzen im Bundesstaat, Rn. 36.

⁴²² Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 84 Rn. 266.

⁴²³ Vgl. BVerfGE 81, 310 (337); 104, 249 (270).

⁴²⁴ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/F. Kirchhof, 108. EL August 2025, GG Art. 84 Rn. 257.

⁴²⁵ Vgl. Hermes, in: Dreier, Grundgesetz-Kommentar, Mohr Siebeck, Bd. II, 3. Aufl. 2015, Art. 84 Rn. 91.

⁴²⁶ Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 84 Rn. 266.

⁴²⁷ Vgl. Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (133).

⁴²⁸ Vgl. Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (133).

In Bezug auf eine epidemische Lage bestehen weitere faktische Einflussmöglichkeiten. Vor allem erhält der Bund die Einflussmöglichkeit durch Gestaltung des nationalen Pandemieplans vom Robert-Koch-Institut, der fachliche Empfehlungen und Planungsleitlinien über die Vorbereitung der Pandemieabwehr sowie auch die Infektionsschutz- bzw. Katastrophenvorsorge umfasst.⁴²⁹ Der nationale Pandemieplan besitzt jedoch weder gesetzliche Rechtsnatur,⁴³⁰ noch stellt eine rechtlich verbindlich Handlungsempfehlung für die Länder dar.⁴³¹ Weiterhin kann das Innere Bundesministerium eine interministeriellen Koordinierungsgruppe von Bund und Ländern einberufen. Die Interministerielle Koordinierungsgruppe ist ein Beratungsgremium, wenn länderübergreifende Gefahren- und Schadenslagen einen hohen Abstimmungs- und Beratungsbedarf zwischen verschiedenen Ressorts sowie Ländern erfordern.⁴³² Durch das Beratungsgremium kann der Bund Einfluss auf das Krisenmanagement bundesweite nehmen. Jedoch darf das Gremium keine Weisungen teilen,⁴³³ und die Zuständigkeiten von dem Bund und Ländern bleiben in dem Prozess unverändert.⁴³⁴ In der Literatur wird es teilweise verlangt, dass dem Bund ein Notentscheidungs- und Weisungsrecht im Fall eines Dissenses eingeräumt werden soll, da zahlreiche beteiligten Akteure mit komplexen Aufgabendimensionen das Krisenmanagement erschweren.⁴³⁵ Von der Kritik lässt sich eher ein begrenztes Wirkungspotenzial des Bundes durch die Interministerielle Koordinierungsgruppe erkennen. Aus einer Zusammenschau erscheinen wegen der unverbindlichen Charakter die faktischen Einflussmöglichkeiten des Bundes insgesamt sehr schwach.

⁴²⁹ Vgl. hierzu Rolf Stober, in: Michael Klopfer (Hrsg.), Katastrophenrecht: Grundlagen und Perspektiven, S. 49.

⁴³⁰ Vgl. Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (132).

⁴³¹ Vgl. Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (132).

⁴³² Vgl. § 1 Geschäftsordnung der Interministeriellen Koordinierungsgruppe des Bundes und der Länder (GO IntMinKoGr), Stand: 15.3.2007.

⁴³³ Vgl. § 3 GO IntMinKoGr.

⁴³⁴ Vgl. § 2 GO IntMinKoGr.

⁴³⁵ Vgl. Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (133).

c) Rechtsaufsicht des Bundes über die Gesetzesausführung

Nach Art. 84 III GG steht die Ausführung der Bundesgesetze unter der Bundesaufsicht. Die Bundesaufsicht gilt als eine repressive Kontrolle.⁴³⁶ In der deutschen Kompetenzordnung unterscheiden sich die Rechtsaufsicht und die Fachaufsicht, die sich jeweils auf Gesetzmäßigkeit und Zweckmäßigkeit der Gesetzesausführung beziehen. Bei der Landeseigenverwaltung beschränkt sich die Bundesaufsicht ausschließlich auf die Gesetzmäßigkeit der Gesetzesausführung. Als Aufsichtsmittel sieht Art. 84 III GG vor, dass die Bundesregierung den Beauftragten mit Zustimmung des betroffenen Landes zu den obersten Landesbehörden, oder im Falle von deren Versagung mit Zustimmung des Bundesrates auch zu den nachgeordneten Behörden entsenden kann. Aus der grundgesetzlichen Vorschrift ist der Begriff des Beauftragten im Sinne von einem Vertreter zu verstehen.⁴³⁷

Die Befugnis des Beauftragten beschränkt sich jedoch auf eine Informationsbefugnis, etwa wie Beobachtung, Untersuchung und Unterrichtung,⁴³⁸ und eine Anweisung an die Landesexekutive ist unzulässig.⁴³⁹ Stellt der Beauftragte Mängel fest, darf die Bundesregierung nur den Ländern mitteilen. Eine erfolglose Mängelrüge kann nur zum Bundesrat weitergeleitet werden, und dann nimmt der Bundesrat eine Rolle als Schiedsrichter zwischen Bundesregierung und einer Landesregierung. In der Staatspraxis kommt jedoch eine solche Mängelrüge nur selten vor.⁴⁴⁰ Dennoch ermöglicht es bei einer bundesweiten epidemischen Krise der Bundesregierung, durch die Entsendung der Beauftragten zu überprüfen, ob die Länder die vom Infektionsschutzgesetz

⁴³⁶ Vgl. Isensee, Das Instrumentarium des Bundes zur Steuerung der Auftragsverwaltung der Länder - Am Beispiel der Revision des Kerntechnischen Regelwerks, in: DetterBeck/Rozek/Coelln (Hrsg.), Recht als Medium der Staatlichkeit, Duncker & Humblot, 2009, 359 (384 ff.).

⁴³⁷ Vgl. Karoline Haake, Die Beauftragten der Bundesregierung, Duncker & Humblot, 2024, S. 30-31.

⁴³⁸ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/F. Kirchhof, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 84 Rn. 233.

⁴³⁹ Vgl. Dürig/Herzog/Scholz/F. Kirchhof, 106. EL Oktober 2024, GG Art. 84 Rn. 233.

⁴⁴⁰ Vgl. Jörn Ipsen, Staatsrecht I, Verlag Franz Vahlen, 32. Aufl. 2020, § 11 Die Ausführung der Bundesgesetze durch Landes- und Bundesverwaltung, Rn. 623.

festgestellten Pflichten erfüllen. So wird dadurch ein effektiver Schutz der Bevölkerung vor einer Krankheit im gesamten Gebiet sichergestellt.

4. Das bundesstaatliche Zusammenwirken

Bei der Aufgabenerfüllung durch die Länder wird im Grundgesetz dem Bund ein Mitwirkungsrecht in einigen Bereichen vorgesehen, sodass der Bund steigernde Einflussnahmemöglichkeiten in den betroffenen Sachbereichen erhält. Im Grundgesetz werden bisher insgesamt fünf Varianten ausnahmsweise in Art. 91a - 91e GG vorgesehen. Es bezieht sich auf Wirtschaftsstruktur, Agrarstruktur und Küstenschutz (91a GG), bildungs- und forschungsfördernde Aktivitäten (Art. 91b GG), IT-Bereich (Art. 91c GG), Leistungsvergleichsbereich (Art. 91d GG), und die Grundsicherung für Arbeitssuchende (Art. 91e I GG). Hinsichtlich einer epidemischen Lage ist jedoch ein Zusammenwirken gesetzlich nicht benannt.

II. Die Verteilung der Verwaltungskompetenz in China

Schon seit 90er wird es in China diskutiert, ob ein besonderes Gesetz über die Verteilung der Befugnisse zwischen der zentralen und der lokalen Regierung zu erlassen sein soll, beispielweise Gesetz über zentral-lokale Beziehungen. Dabei soll die Verwaltungskompetenz in die ausschließliche Befugnis der zentralen Regierung, die Befugnis der lokalen Regierungen sowie die geteilte Befugnis der zentralen und der lokalen Regierung verteilt werden.⁴⁴¹ Trotzdem wirkt solches Plädoyer der Wissenschaft bisher noch als ergebnis- und erfolglos. Bisher werden die Verwaltungszuständigkeiten, die Verwaltungstypen sowie die Einflussnahmemöglichkeit der zentralen Ebene auf die lokale Verwaltung in verschiedenen Gesetzen geregelt. In der Arbeit werden die einzelnen Aspekte anhand einer epidemischen Lage untersucht. Ferner besteht eine Tendenz in den letzten Jahren, dass vielen Kooperationen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene in einigen Bereichen durchgeführt werden. Damit ist es weiter einzugehen,

⁴⁴¹ Vgl. Xin Xiangyang, Die Fürsten der Großmächte: Die Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene in China, Verlag der China-Gesellschaft, S. 641-643. [参见辛向阳:《大国诸侯:中国中央与地方关系之结》, 中国社会出版社 1996 年版, 第 641-643 页].

ob eine solche Kooperation ebenfalls bei einer epidemischen Lage vorliegt.

1. Die Verwaltungszuständigkeiten

In der Verfassung werden die zentralen und lokalen Verwaltungskompetenzen explizit geregelt. Die zentrale Verwaltungskompetenz findet sich überwiegend in Art. 89 CV. Dabei werden achtzehn Befugnisse des Staatsrates aufgelistet. Sechs davon beziehen sich auf die Verwaltungsaufgaben des Staatsrats. Die lokalen Verwaltungskompetenzen finden sich vor allem in Art. 107 I CV, und in § 73 V LOG werden die in Art. 107 I CV aufgelisteten Sachgebiete wiederholt, zusätzlich drei Sachgebiete in § 73 Abs. 5 LOG erwähnt. Daneben sieht Art. 107 CV eine allgemeine Regel vor, dass die lokale Regierung die Kompetenz besitzt, die ausdrücklich vom Gesetz benannt ist, und andersfall insoweit der lokalen Regierung keine Kompetenz zusteht.⁴⁴² Solche Kompetenz wird nach Art. 63 Nr. 16, Art. 67 Nr. 22 und Art. 89 Nr. 18 CV als „andere Befugnisse“ mit einer Ermächtigung von SANVK und NVK in die Zuständigkeit des Staatsrats überführt. Mit anderen Worten, der Staatsrat besitzt im Wesentlichen die Residualkompetenz.⁴⁴³

Die Besonderheit der Vorschriften liegt in der Auflistung der Sachmaterien: abgesehen von einigen unterschiedlichen Ausdrücken wird nur ein kleiner Teil der Sachmaterien ausschließlich in Art. 89 CV benannt, und daneben überschneiden sich die aufgelisteten Sachgebiete der zentralen und lokalen Verwaltungskompetenz im Großteil. Dazu zählt ebenfalls die Angelegenheit über eine epidemische Lage, da der Sachbereich für Gesundheit sowohl in Art. 89 Nr. 7 CV als auch in Art. 107 I CV aufgelistet wird. Aus den Vorschriften erscheint es folglich so, dass die zentrale Regierung fast für alle Ausführungsaufgaben

⁴⁴² Vgl. Zheng Yi, Zur „Einheitlichen Führung des Zentralen“ in der Verfassung, Jurist 2021 (02), S. 35-36. [参见郑毅:《论宪法上的“中央的统一领导”》,载《法学家》2021年第2期,第35-36页].

⁴⁴³ Vgl. Ma Ling, Das Prinzip des demokratischen Zentralismus in der aktuellen Verfassung Chinas, Zeitschrift der Yunnan Universität (Law Edition) 2013 (04), S. 8. [参见马岭:《我国现行《宪法》中的民主集中制原则》,载《云南大学学报(法学版)》2013年第4期,第8页]; Zheng Yi, Zur „Einheitlichen Führung des Zentralen“ in der Verfassung, Jurist 2021 (02), S. 35-36. [参见郑毅:《论宪法上的“中央的统一领导”》,载《法学家》2021年第2期,第35页].

zuständig ist. Trotzdem ist es bei den überschneideten Sachgebieten zu betrachten, dass in Art. 89 Nr. 6, 7, 8, 10 und 11 CV über die Zuständigkeit der zentralen Regierung neben dem Begriff von Managen zusätzlich der Begriff von Leitung verwendet wird. Die Ausdrücke zeigen deutlich, dass die Rolle der zentralen und der lokalen Regierung bei den gleichen Aufgaben unterschiedlich festgelegt wird. Wie der Begriff der einheitlichen Leitung des Staatsrates konkret zu verstehen ist, wird im Folgenden Teil 3 im Detail erörtert.

Ferner wird mehrfach in Einzelgesetzen benannt, wer für die einzelnen Ausführungsaufgaben zuständig ist. Es betrifft überwiegend die Sachmaterien von den überschneideten Bereichen. In der Literatur geht davon aus, dass die Verwaltungskompetenzen in drei Kategorien eingeteilt werden sollen, nämlich die ausschließlichen Zuständigkeitsbereiche der zentralen Regierung, die geteilten Zuständigkeitsbereiche der zentralen und lokalen Regierung, und die Zuständigkeitsbereiche der lokalen Regierung.⁴⁴⁴ Obwohl die Abgrenzung der Zuständigkeit nur theoretisch anerkannt wird, dient die Untersuchung unbedingt dazu, die Zuordnung der Verwaltungskompetenzen in China besser zu verstehen.

⁴⁴⁴ Im übrigen ist zu erläutern, dass in Literatur teilweise versucht wird, die überschneideten Aufgaben in Art. 107 CV in Auftragsverwaltung und lokaler Verwaltung zu unterscheiden. Vgl. Wang Jianxue, Die einheitliche Führung des Zentralen: aktuelle Situation und Probleme, China Law Review 2018 (01). [参见王建学:《中央的统一领导:现状与问题》,载《中国法律评论》2018年第1期]; Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinesische Rechtsprechung 2017 (04). [参见王建学:《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》,载《中国法学》2017年第4期]. Bei der Auftragsverwaltung ist zu verstehen, dass die Aufgaben der Sache nach zu den zentralen Zuständigkeiten gehören, und solche Aufgaben in Berücksichtigung auf die Effektivität an die lokale Ebene überträgt, und durch die lokale Ebene erfüllt werden. Teilweise wird kritisiert, dass sich die Auftragsverwaltung nicht um die Zuordnung der Verwaltungskompetenz, sondern um die Verantwortung für die Haushaltsausgaben handelt. Demnach besitzt die zentrale Regierung noch die Verwaltungskompetenz, aber die zentrale Ebene kann durch Transferzahlungen einen Teil ihrer Ausgabenverantwortung den lokalen Regierungen übertragen. Vgl. Liu Jianwen Hou Zhuo, Chinas Weg zur Legalisierung der Gewaltenteilung, Chinesische Sozialwissenschaften 2017 (02), S.117. [参见刘剑文,侯卓:《事权划分法治化的中国路径》,载《中国社会科学》2017年第2期,第117页]; Lou Jiwei, Aufbau eines modernen Finanzsystems, China Finance 2014 (01). [参见楼继伟:《建立现代财政制度》,载《中国财政》2014年第1期]. Trotz der Auseinandersetzung ist es zu erläutern, dass die Abgrenzung zwischen der Auftragsverwaltung und der lokalen Verwaltung nur in Literatur zu finden. Die beiden sind praktisch angesichts der Abteilungsstruktur der Volksregierungen nicht klar voneinander zu unterscheiden. Vgl. Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinesische Rechtsprechung 2017 (04), S. 138. [参见王建学:《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》,载《中国法学》2017年第4期,第138页]. Somit wird es in der Arbeit nicht benannt.

a) Die ausschließliche Zuständigkeit der zentralen Regierung

Die ausschließliche Zuständigkeit der zentralen Regierung bezieht sich auf die Gegenstände, von denen die Bewohner im ganzen Staat profitieren können, und für die folglich eine einheitliche Handlung im Gesamtgebiet erforderlich ist.⁴⁴⁵ Dazu zählen vor allem die Materien, die ledig in Art. 89 CV aufgelisteten sind, nämlich der auswärtige Dienst und Abschluß von Verträgen und Abkommen mit anderen Staaten in Art. 89 Nr. 9 CV; Verteidigung in Art. 89 Nr. 10 CV. Weiterhin kommen die in Einzelgesetzen benannten Zuständigkeitsbereiche vor. Die Vorschrift lautet grundsätzlich, dass der Staatsrat für bestimmte Aufgaben zuständig ist.⁴⁴⁶ Die Gegenstände könnten auf drei Aspekte zu verstehen sein:⁴⁴⁷ zuerst, einige Materien sind mit der nationalen Souveränität und Sicherheit verbunden, wie der auswärtige Dienst. Zweitens, einige Materien sind für die gesamte Entwicklung des Staates bedeutsam, beispielweise staatliche Steuererhebung und -verwaltung. Drittens, einige Materien haben ein überregionales Merkmal, wie die Eisenbahnverkehrsverwaltung für Staatsbahnen und die Luftverkehrsverwaltung. Dabei gibt es keine explizite ausschließliche Zuständigkeit der zentralen Regierung über den Fall einer Epidemie.

b) Die geteilte Zuständigkeit der zentralen und der lokalen Regierung

Bei der geteilten Zuständigkeit der zentralen und der lokalen Regierung geht es davon aus, dass sowohl die zentrale Regierung als auch die lokale Regierung für die Ausführungsaufgaben im bestimmten Sachgebiet zuständig sind.⁴⁴⁸ Jedoch

⁴⁴⁵ Vgl. Liu Jianwen Hou Zhuo, Chinas Weg zur Legalisierung der Gewaltenteilung, Chinesische Sozialwissenschaften 2017 (02), S. 117. [参见刘剑文, 侯卓: 《事权划分法治化的中国路径》, 载《中国社会科学》2017年第2期, 第117页].

⁴⁴⁶ Der Staatsrat... [“国务院...”]. Typische Beispiele finden sich in § 12 Antimonopolgesetz, § 2 Abs. 1 Bankaufsichts- und Managementgesetz, § 7 Abs. 1 Wertpapiergesetz, § 9 Abs. 1 Versicherungsgesetz, § 3 Abs. 1 Zollgesetz, § 3 Abs. 1 des Eisenbahngesetzes, § 6 der meteorologischen Arbeitsregeln für die Zivilluftfahrt. [《反垄断法》第12条, 《银行业监督管理法》第2条第1款, 《证券法》第7条第1款, 《保险法》第9条第1款, 《海关法》第3条第1款, 《铁路法》第3条第1款, 《中国民用航空气象工作规则》第6条].

⁴⁴⁷ Vgl. Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 103. [朱丘祥: 《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机关与地方政府关系的法治对策研究》, 中国政法大学出版社 2013 年, 第 103 页].

⁴⁴⁸ Vgl. Liu Jianwen, Hou Zhuo, Chinas Weg zur Legalisierung der Gewaltenteilung, Chinesische

lässt sich der Begriff nicht so verstehen, dass die beiden für den gleichen Gegenstand auf unterschiedliche Weise zuständig sind. Dabei werden die Zuständigkeiten der Einzelmaterien in dem Sachgebiet weiterhin anhand bestimmter Kriterien verteilt. Der Zuständigkeitstyp ist in der Kompetenzordnung üblich. In Einzelgesetzen gibt es insgesamt drei Formulierungen, etwa wie „Regierungen auf allen Ebenen...“,⁴⁴⁹ oder einfach „der Staat“.⁴⁵⁰ Angesichts einer epidemischen Lage weisen § 6 PBIG und § 16 NVG durch die jeweiligen Ausdrücke von „der Staat“ auf eine geteilte Zuständigkeitsbereiche der zentralen und der lokalen Regierung.

Hinsichtlich der konkreten Aufgabenteilung ist es weiter zu fragen, wie genau die Aufgaben zwischen der zentralen und der lokalen Ebene verteilt werden. In der Praxis wird das Kriterium häufig angewendet, dass die Auswirkungsbereiche der Einzelmaterien als Teilungsstandard zu berücksichtigen sind. Demnach ist die zentrale Regierung für die gesamtstaatlichen und überregionalen Aufgaben zuständig, während die lokalen Regierungen die regionalen Aufgaben erfüllen sollen. Die Vorschrift lautet häufig „der Staatsrat ist ...im Gesamtgebiet des Staats zuständig; und die lokale Volksregierung ist ... im Verwaltungsbezirk zuständig.“ Daneben gibt es eine Formulierung einfach durch das Wortlaut von „Territorium“. Das betrifft die Vorschriften des § 6 PBIG und §§ 16, 17 NVG über eine epidemische Lage. Die Überlegung liegt darin, dass bei einem überregionalen Infektionsgeschehen die jeweiligen lokalen Regierungen tendenziell nur die örtlichen Ereignisse berücksichtigen, und fehlende Bereitschaft

Sozialwissenschaften 2017 (02), S. 117. [参见刘剑文, 侯 卓: 《事权划分法治化的中国路径》, 载《中国社会科学》2017 年第 2 期, 第 117 页]; Wang Jianxue, Die einheitliche Führung des Zentralen: aktuelle Situation und Probleme, China Law Review 2018 (01). [参见王建学: 《中央的统一领导: 现状与问题》, 载《中国法律评论》2018 年第 1 期, 第 51 页]; Zheng Yi, Die Entwicklung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene im Verfassungstext seit der Gründung der Volksrepublik China, Chinesische Verwaltung 2015 (04). [参见郑 毅: 《建国以来中央与地方关系在宪法文本中的演变》, 载《中国行政管理》2015 年第 4 期].

⁴⁴⁹ Regierungen auf allen Ebenen... [“各级政府...”]. Vgl. Liu Jianwen Hou Zhuo, Chinas Weg zur Legalisierung der Gewaltenteilung, Chinesische Sozialwissenschaften 2017 (02), S. 115. [刘剑文, 侯 卓: 《事权划分法治化的中国路径》, 载《中国社会科学》2017 年第 2 期, 第 115 页].

⁴⁵⁰ Der Staat. [“国家...”]. Vgl. Liu Jianwen Hou Zhuo, Chinas Weg zur Legalisierung der Gewaltenteilung, Chinesische Sozialwissenschaften 2017 (02), S. 115. [刘剑文, 侯 卓: 《事权划分法治化的中国路径》, 载《中国社会科学》2017 年第 2 期, 第 115 页].

hat, Rücksicht auf die Gesamtlage zu nehmen, und daneben die Fähigkeit der lokalen Regierungen wegen der beschränkten öffentlicher Ressourcen wie lokaler Finanzmittel auch begrenzt ist.⁴⁵¹ So werden die Aufgaben bezüglich einer epidemischen Lage angesichts der Auswirkungsbereiche weiter verteilt.

In der Literatur wird jedoch die Rolle der zentralen Regierung unterschiedlich bewertet. Teilweise wird vertreten, dass in dem Prozess die zentrale und die lokale Regierung eher unterschiedliche funktionelle Rolle übernehmen, wobei die zentrale Regierung die Entscheidung trifft und dann die lokale Regierung ausführt.⁴⁵² Daneben gibt es noch eine Ansicht, dass die lokale Regierung überwiegend über entsprechende Verwaltungsbefugnisse verfügt und die zentrale Regierung die koordinierenden Aufgaben wahrnehmen muss.⁴⁵³ Welche Ansicht mehr vertretbar ist, soll auf die konkreten Befugnisvorschriften einzugehen sein. Dazu zählen vor allem die Befugnisvorschriften des Staatsrats in Rahmen von PBIG, die weiterhin in drei Kategorien unterteilt werden können: Zum einen enthält § 10 Abs. 2 PBIG eine Leitungsbefugnis des Staatsrats über „die Aufgaben der Institutionen für Krankheitsprävention und -bekämpfung auf allen Ebenen“. Gemäß § 10 Abs. 3 und Abs. 4 PBIG bezieht sich die konkrete Aufgabe darauf, dass „der Staatsrat zur Infektionsvorsorge und -Bekämpfung ... professionelle Unterstützung wie Beratung, Bewertung und Illustration... Vorschläge zu Maßnahmen zur Epidemieprävention und -bekämpfung anbietet“. Somit erfüllt die Befugnis des Staatsrats in dieser Stelle eine Unterstützung- und

⁴⁵¹ Vgl. Zheng Yi, Regionalismus, grenzüberschreitende Angelegenheiten und die Reform der lokalen Gesetzgebung - Aus der Perspektive der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene im Prozess der Bekämpfung gegen COVID-19, Südost-Rechtswissenschaft 2020 (02), S. 41-42. [参见郑毅: 《地方主义、跨区域事务与地方立法改革—以抗击新冠肺炎过程中的央地关系为视角》, 载《东南法学》2020年第2期, 第41-42页].

⁴⁵² Vgl. Zheng Yi, Regionalismus, grenzüberschreitende Angelegenheiten und die Reform der lokalen Gesetzgebung - Aus der Perspektive der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene im Prozess der Bekämpfung gegen COVID-19, Südost-Rechtswissenschaft 2020 (02), S. 42. [参见郑毅: 《地方主义、跨区域事务与地方立法改革—以抗击新冠肺炎过程中的央地关系为视角》, 载《东南法学》2020年第2期, 第42页].

⁴⁵³ Vgl. Xiong Wenzhao, Forschung zur Legalisierung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene in Großmächten, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2012, S. 234. [参见熊文钊: 《大国地方—中央与地方关系法治化研究》, 中国政法大学出版社2012年版, 第234页].

Beratungsfunktion. Daneben gibt es etwa eine Befugnis zum Erlass nationaler Impfpläne⁴⁵⁴ sowie Überwachungspläne⁴⁵⁵, und eine Befugnis zur Veröffentlichung Informationen über Epidemie,⁴⁵⁶ wobei daneben eine Möglichkeit zur Konkretisierung der Bestimmungen durch die Provinzregierung zugleich vorgeschrieben wird. So spielt die Befugnis des Staatsrats hier wieder eine koordinierende Rolle.

Als Sonderfall werden dem Staatsrat die Entscheidungsbefugnis über Lockdown großer und mittelgroßer Städte oder provinzübergreifender Gebiete,⁴⁵⁷ und die Befugnis etwa zur Sicherstellung der Personalkräfte und Verwendung der Versorgungsmaterialien sowie technischer Unterstützung eingeführt.⁴⁵⁸ Da solche Befugnisse einen Einzelfall betreffen und unmittelbare Rechtswirkung nach außen richten könnten, ist die Befugnis im Sinne von einer Ausführungsbefugnis zu verstehen. Bei der Corona-Epidemie hat der Staatsrat beispielsweise solche Ausführungsbefugnis bezüglich der Personalkräfte verwendet. Zu Beginn der Corona-Epidemie werden in fünf Tagen (vom 24. bis 28. Januar 2020) 52 medizinische Teams mit insgesamt 6.097 Personen aus 29 Provinzen, autonome Regionen und Gemeinden in Hubei entsandt.⁴⁵⁹ Insofern lässt sich insgesamt in Bezug auf eine epidemische Lage erkennen, dass der Staatsrat überwiegend eine Rolle zur Förderung der Koordination übernimmt, und daneben ausnahmsweise eine Ausführungsbefugnis über die Einzelbereiche besitzt.

⁴⁵⁴ Vgl. § 24 Abs. 2 PBIG.

⁴⁵⁵ Vgl. § 42 Abs. 2 PBIG.

⁴⁵⁶ Beispielsweise, § 57 Abs. 3 PBIG schreibt vor, „Wenn eine Infektionskrankheit ausbricht und epidemisch wird, ... veröffentlicht die Abteilung für Krankheitsvorbeugung und -bekämpfung des Staatsrats rechtzeitig und präzise Informationen über die Epidemie der Infektionskrankheit an die Öffentlichkeit.“

⁴⁵⁷ Beispielsweise, § 66 Abs. 2 Satz 2 PBIG lautet, „Wenn aufgrund einer Infektionskrankheit der Klasse I größere Ausbrüche einer Infektionskrankheit auftreten, ... soll der Lockdown großer und mittelgroßer Städte oder provinzübergreifender Gebiete vom Staatsrat beschlossen werden.“

⁴⁵⁸ Gemäß § 69 Abs. 1 PBIG darf „bei größeren Ausbrüchen von Infektionskrankheiten...der Staatsrat im ganzen Staaten oder provinzübergreifenden Regionen...Personalkräfte oder sicherstellen, vorläufig Häusern, Fahrzeugen und zugehörigen Einrichtungen, Ausrüstungen, Grundstücken und anderen Materialien sowie bei enteignender Wirkung verwenden, technische Unterstützung auffordern.“

⁴⁵⁹ Siehe die Zeitung, in welche Krankenhäuser wurden die 52 Ärzteteams aus verschiedenen Orten geschickt, die zur Hilfe nach Hubei geschickt wurden?, https://m.sohu.com/a/369974210_260616 (abgerufen am 30.05.2025). [参见澎湃新闻: 《各地驰援湖北的 52 支医疗队被派到了哪些医院?》, https://m.sohu.com/a/369974210_260616, 访问日期: 2025 年 5 月 30 日].

Darüber hinaus zeigt die zuletzt Entwicklung der Frühwarnungs- und Ankündigungsbefugnis in der neuen Fassung 2025 ebenfalls deutlicher, welche Rolle die zentrale Regierung übernimmt. In der alten Version 2013 werden die beiden Befugnisse nur der zentralen Ebene und der Provinzebene (ggf. mit einer Ermächtigung vom Gesundheitsministerium des Staatsrats) eingeräumt (§§ 19 Abs. 2 und 38 Abs. 3 PBIG 2013). Der Vorschrift liegt eine Erwägung zugrunde, dass beispielweise eine solche Ankündigung öffentliche Panik erheben kann, die zentrale Regierung und die Provinzregierung besser in der Lage sind, die Befugnis sorgfältig zu verwenden.⁴⁶⁰ Jedoch erscheint solches Modell bei der Corona-19-Epidemie nicht besonders effizient. Da damals nur die Provinzregierung auf der lokalen Ebene solche Befugnis besaß, war der Prozess bis zu der Ankündigung solcher Epidemielage langfristig, sodass die Bevölkerung nicht schnell wie möglich eine Maßnahme zum Selbstschutz spontan ergriff. In der neuen Fassung des PBIG werden die beiden Befugnisse der lokalen Regierungen auf und über der Kreisebene eingeräumt (§ 53 Satz 3, § 57 Abs. 3 PBIG). So zeigt die Entwicklung der Vorschriften eine veränderte Wertvorstellung, dass die Vorbeugung der Risiken mehr geschätzt wird. Zugleich verschafft sie die Rolle der lokalen Regierungen, insbesondere ihre Aufgaben für den Gesetzesvollzug. Aus einer Gesamtschau ist die letzte Ansicht mehr vertretbar.

c) Die Zuständigkeit der lokalen Regierung

Die Zuständigkeit der lokalen Regierung weist auf keine lokale ausschließliche Verwaltungszuständigkeit hin, die dem Grundgedanke als Einheitsstaat nicht entspricht.⁴⁶¹ Aber es hat eine Bedeutung aus der funktionalen Hinsicht, dass die lokalen Regierungen in solchen Sachbereichen grundsätzlich allein für die

⁴⁶⁰ Vgl. Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 90. [参见王旭:《重大传染病危机应对的行政组织法调控》,载《法学》2020年第3期,第90页].

⁴⁶¹ Vgl. Zhou Zhenchao, Veränderungen und Einflussmechanismen sektionaler Beziehungen – aus der Perspektive der Zuständigkeiten von Regierungen, Akademie 2020 (05). [参见周振超:《条块关系的变迁及影响机制—基于政府职责的视角》,载《学术界》2020年第5期].

Aufgabenerfüllung zuständig sind. Im Schrifttum wird teilweise so beschrieben, dass die lokalen Regierungen als das exekutive Organ der lokalen NK die örtlichen Aufgaben verwalten, die weiterhin von dem Prinzip der zwei Initiativ in Art. 3 Abs. 4 CV verfassungsrechtlich geschützt sind.⁴⁶² Die Sachmaterien sind dadurch gekennzeichnet, die zu den Interessen der Bewohner eines bestimmten Gebiets dienen und deren Aufgaben durch die lokalen Regierungen besser erfüllt werden können.⁴⁶³ Die Zuständigkeit wird ebenfalls in Einzelvorschriften ausdrücklich benannt. Übliche Formulierungen sein etwa wie „die lokalen Regierungen auf allen Ebenen“,⁴⁶⁴ „die lokalen Regierungen auf der Kreisebene für bestimmte Aufgaben zuständig sind.“⁴⁶⁵

In Bezug auf eine epidemische Lage machen die Aufgaben nur einen kleinen Teil der epidemischen Aufgaben aus, die weiterhin in zwei Teile verteilt werden: Zum einen zählen dazu die Aufgaben zur Reaktion auf eine Krankheit. Maßgeblich Beispiele sind die Aufgaben zur Erstellung und Umsetzung der Infektionsschutzpläne (§ 25 Abs. 3 PBIG), sowie die Aufgaben über ein Notfallmanagement, einschließlich Beseitigung oder Kontrolle schwerwiegender sozialer Schäden durch Notfälle (§ 17 NvG),⁴⁶⁶ die ebenfalls die wesentlichen Aufgaben beim Auftreten einer Krankheit darstellen. Zum anderen werden der lokalen Ebene mehr Raum über die Aufgaben zur Sicherstellung des Gesundheitssystems gegeben, etwa wie die Aufgaben zur Bau und Renovierung

⁴⁶² Vgl. Wang Jianxue, Zur rechtlichen Grundlage und verfassungsmäßigen Struktur lokaler Regierungsbefugnisse, Chinesische Rechtsprechung 2017 (04), S. 135-136. [参见王建学: 《论地方政府事权的法理基础与宪法结构》, 载《中国法学》2017年第4期, 第135-136页].

⁴⁶³ Vgl. Liu Jianwen Hou Zhuo, Chinas Weg zur Legalisierung der Gewaltenteilung, Chinesische Sozialwissenschaften 2017 (02), S. 117. [参见刘剑文, 侯卓: 《事权划分法治化的中国路径》, 载《中国社会科学》2017年第2期, 第117页].

⁴⁶⁴ Lokale Regierungen auf allen Ebenen... [“地方各级政府...”]. Vgl. Liu Jianwen Hou Zhuo, Chinas Weg zur Legalisierung der Gewaltenteilung, Chinesische Sozialwissenschaften 2017 (02), S. 113-115. [刘剑文, 侯卓: 《事权划分法治化的中国路径》, 载《中国社会科学》2017年第2期, 第113-115页].

⁴⁶⁵ Angesichts der Formulierung soll die Provinzregierung keine Behörde zum Gesetzesvollzug einrichten. Vgl. Ye Bifeng, Territoriale Verwaltungsprinzipien im Prozess der chinesischen Modernisierung, Rechtsforschung 2024 (01), S. 12. [叶必丰: 《中国式现代化进程中的属地管理原则》, 载《法学研究》2024年第1期, 第12页].

⁴⁶⁶ Weitere Beispiele sind die Inspektion und Überwachung von Gefahrenquellen und Gefahrenbereichen (§ 33 Abs. 1 NvG), Bekanntmachung von Notfallwissen, und Durchführung notwendiger Notfallübungen (§ 42 Abs. 1 NvG), Meldung von Notfallinformationen (§ 61 NvG).

öffentlicher Gesundheitseinrichtungen in städtischen und ländlichen Gebieten (§ 22 PBIG), die Festlegung und Einrichtung der designierten Krankenhäuser (§ 75 PBIG). Aus einer Gesamtbetrachtung machen dieartige Aufgaben zwar nur einen kleinen Teil, die aber eine bedeutsame Rolle in einer epidemischen Lage spielen können. Insofern können die lokalen Regierungen im Vollzugsbereich viele wichtige Aufgaben grundsätzlich selbstständig durchführen.

2. Die Verwaltungsformen

Im Verwaltungsbereich werden die Verwaltungstypen für die jeweiligen Verwaltungsaufgaben in Einzelgesetzen geregelt. Dazu kommen allgemein zwei Verwaltungsformen, nämlich das vertikale Management⁴⁶⁷ und das territoriale Management⁴⁶⁸. Beim territorialen Management sind die lokalen Volksregierungen grundsätzlich für die örtliche Aufgabenwahrnehmung zuständig. Hingegen bezieht sich das vertikale Management auf eine Verwaltungsform, wo die Verwaltungsbehörden oder -einheiten zur Umsetzung der Gesetze und Vorschriften der Volksregierung der gleichen Ebene nicht unterliegen. Beim vertikalen Management liegt im Allgemeinen eine Überlegung zugrunde, dass die Erfüllung derartigen Aufgaben durch die örtliche Behörde stark von den lokalen Regierungen beeinflusst wird.⁴⁶⁹ Die Einfügung der Verwaltungsform zielt folglich davon ab, den lokalen Protektionsismus entgegenzuwirken.⁴⁷⁰ Durch das vertikale Management können die örtlichen Abteilungen ihre Aufgaben unabhängig und ohne Einwirkung von den jeweiligen lokalen Regierungen wahrnehmen. Zugleich werden die aktuellen örtlichen Umstände genau vermittelt, damit es mehr Informationen für die Entscheidungsfindung anbietet.⁴⁷¹ Die

⁴⁶⁷ Chuizhi Guanli. [垂直管理].

⁴⁶⁸ Shudi Guanli. [属地管理].

⁴⁶⁹ Vgl. Sun Bo, Forschung zur Legalisierung der Beziehung zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Shandong Volksverlag 2013, S. 104-105. [参见孙 波: 《中央与地方关系法治化研究》, 山东人民出版社 2013 年版, 第 104-105 页].

⁴⁷⁰ Vgl. Zhang Yin, Verwaltungsrechtliche Forschung zum vertikalen Managementsystem, Zeitschrift des Heilongjiang Political and Legal Management Cadre Kolleg 2014 (6), S. 21. [参见张 茵: 《垂直管理体制的行政法研究》, 载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2014 年第 6 期, 第 21 页].

⁴⁷¹ Vgl. Zhang Chaohua, Reform der lokalen Regierungen im Zuge der Ausweitung des vertikalen Managements, Zeitschrift des Yunnan Administration Institute 2019 (01), S. 107-109. [参见张朝华: 《垂直

Verwaltungsform findet sich sowohl auf der zentralen als auch auf der lokalen Ebene. Es könnte weiterhin in drei Typen aufgeteilt werden, nämlich das zentrale materielle vertikale Management,⁴⁷² das zentrale aufsichtliche vertikale Management⁴⁷³ und das provinzielle vertikale Management.⁴⁷⁴ Im Folgenden ist auf die vier oben benannten Verwaltungsformen einzugehen.

a) Das zentrale materielle vertikale Management

Unter dem zentralen materiellen vertikalen Management ist zu verstehen, dass die Abteilungen des Staatsrats Behörde direkt vor Ort einrichten, und die Behörde nur die Einzelweisungen von der zentralen Ebene verfolgt und nicht von den lokalen Regierungen beeinflusst wird.⁴⁷⁵ Im Wesentlichen weist es auf eine Verwaltungsform, dass die zentrale Ebene selber die Aufgabenerfüllung übernimmt. In der Literatur ist es besonders fraglich, ob das Ziel zur Verhinderung der Einflussnahmemöglichkeiten der lokalen Regierung wirklich ins Gewicht fällt. Es könnte in folgende zwei Aspekte erörtert werden: Einerseits, beim vertikalen Management stehen die örtlichen Abteilungen zwar unter der Aufsicht der oberen Abteilungen, beispielweise die auf der Provinzebene, aber solche oberen Abteilungen sind weit entfernt von der zentralen Regierung, sodass die zentrale Regierung tatsächlich nur begrenzte Möglichkeiten zur Aufsicht

管理扩大化下的地方政府变革》，载《云南行政学院学报》2009年第1期，第107–109页；Ren Jin, Standardisierung der Beziehung zwischen vertikalen Managementagenturen und lokalen Regierungen, Zeitschrift der National Akademie der Verwaltung 2009 (03), S.21-24. [参见任进：《规范垂直管理机构与地方政府的关系》，载《国家行政学院学报》2009年第3期，第21-24页]；Sun Fafeng, Probleme und Lösungen in der Beziehung zwischen vertikalen Managementabteilungen und lokalen Regierungen, Zeitschrift der Henan Normal Universität, S. 63-66. [参见孙发锋：《垂直管理部门与地方政府关系中存在的问题及解决思路》，载《河南师范大学学报》2010年第1期，第63-66页].

⁴⁷² Zhongyang chuizhi guanli shitixing. [中央垂直管理实体型].

⁴⁷³ Zhongyang chuizhi guanli dubanxing. [中央垂直管理督办型].

⁴⁷⁴ Shengyixia chuizhi guanli. [省以下垂直管理].

⁴⁷⁵ Vgl. Dong Juan, Die aktuelle Situation, das Dilemma und die Gedanken des vertikalen Regierungsmanagements Chinas, Zeitschrift des Sichuan Administration Institute 2009 (03), S. 5-8. [参见董娟：《我国政府垂直管理的现状、困境与思考》，载《四川行政学院学报》2009年第3期，第5-8页]；Dong Juan, Forschung zum vertikalen Management muss wissenschaftlich und streng sein, Chinas nationale Bedingungen und Stärke 2011 (05), S. 17-19. [参见董娟：《垂直管理研究要科学严谨》，载《中国国情国力》2011年第5期，第17-19页]；Shen Ronghua, Regierungsvertikalmanagement im Kontext der Dezentralisierung: Modelle und Ideen, Chinesisches Verwaltungsmanagement 2009 (09), S. 38-43. [参见沈荣华：《分权背景下的政府垂直管理、模式和思路》，载《中国行政管理》2009年第9期，第38-43页].

besitzt.⁴⁷⁶ Andererseits, die Erfüllung der jeweiligen Aufgaben wird vor Ort durchgeführt, und einige Unterstützungen von den lokalen Regierungen sind kaum vermeindlich.⁴⁷⁷ Da die Aufgabenerfüllung teilweise eng mit den örtlichen Interessen verbunden ist,⁴⁷⁸ wird sie möglicherweise von den lokalen Regierungen beeinflusst.⁴⁷⁹ Als Folge könnte es sein, dass die Behörde abweichend von der Bestimmung ihrer Oberbehörde eher die Bestimmungen der lokalen Regierungen verfolgt.⁴⁸⁰ Von den Bedenken lässt sich insoweit bei der zentralen Verwaltung eine starke Einflussmöglichkeit von der lokalen Ebene erkennen.

Die Einrichtung der Verwaltungsform bedarf gemäß § 11 des Organisationsrechts des Staatsrats⁴⁸¹ stets einer Zustimmung von NVK und SANVK.⁴⁸² Zu den Gegenständen des vertikalen Managements zählen grundsätzlich die ausschließlichen Zuständigkeitsbereiche der zentralen Ebene.⁴⁸³ In geltenden Gesetzen könnte die Verwaltungsform auf zwei Weise festgelegt werden: Zum einen lässt es sich aus der CV ableiten. Beispielsweise, der Auswärtige Dienst wird

⁴⁷⁶ Vgl. Sun Bo, Forschung zur Legalisierung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Shandong Volksverlag 2013, S. 105. [参见孙 波:《中央与地方关系法治化研究》, 山东人民出版社 2013 年版, 第 105 页].

⁴⁷⁷ Vgl. Zhang Yin, Verwaltungsrechtliche Forschung zum vertikalen Managementsystem, Zeitschrift des Heilongjiang Political and Legal Management Cadre Kolleg 2014 (6), S. 21. [参见张 茵:《垂直管理体制的行政法研究》, 载《黑龙江省政法管理干部学院学报》2014 年第 6 期, 第 21 页].

⁴⁷⁸ Vgl. Du Wanping, Gedanken zur Umsetzung des vertikalen Managements der Umweltbehörden Chinas, Chinesisches Verwaltungsmanagement 2006 (03), S. 100. [参见杜万平:《对我国环境部门实行垂直管理的思考》, 载《中国行政管理》2006 年第 3 期, 第 100 页].

⁴⁷⁹ Vgl. Sun Bo, Forschung zur Legalisierung der Beziehungen zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Shandong Volksverlag 2013, S. 105. [参见孙 波:《中央与地方关系法治化研究》, 山东人民出版社 2013 年版, 第 105 页].

⁴⁸⁰ Vgl. Ling Zheng, Wu Jinxing, Forschung zur Autonomie vertikaler Managementabteilungen unter „impliziter Kontrolle“ – auch zur Entwicklung zwischenstaatlicher Beziehungen unter vertikalem Management, Zeitschrift für öffentliche Verwaltung 2023 (01). [参见凌 争, 吴金兴:《“隐性控制”下的垂直管理部门自主性研究 – 兼论垂直管理下政府间条块关系的嬗变》, 载《公共管理学报》2023 年第 1 期].

⁴⁸¹ Guowuyuan zuzhifa. [《国务院组织法》]

⁴⁸² Gemäß § 11 des Organisationsrechts des Staatsrats sind der NVK und SANVK auf Vorschlag des Premierministers über die Einrichtung, Aufhebung oder Zusammenlegung von Arbeitsabteilungen des Staatsrates zu entscheiden.

⁴⁸³ Vgl. Gu Lei, Forschung zum vertikalen Management der chinesischen Regierung vor dem Hintergrund der Dezentralisierung, Zeitschrift der Tangshan Normal Universität 2018 (05), S. 115. [参见顾 蕾:《分权背景下的中国政府垂直管理研究》, 载《唐山师范学院学报》2018 年第 5 期, 第 115 页]; Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 106. [参见朱丘祥:《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机制与地方政府关系的法治对策研究》, 中国政法大学出版社 2013 年, 第 106 页].

wie oben benannt ausschließlich in die Zuständigkeitsbereiche des Staatsrats aufgelistet. Somit ist eine Aufgabenerfüllung nur durch die zentrale Ebene möglich. Zum anderen könnte es im Einzelgesetz ausdrücklich festgelegt werden. Die Vorschrift lautet beispielsweise, dass der Staatsrat für bestimmte Aufgaben zuständig ist. Angesichts einer epidemischen Lage ist eine ausdrücklich benannte zentrale Verwaltung nicht ersichtlich.

b) Das zentrale aufsichtliche vertikale Management

Beim zentralen vertikalen Management in aufsichtlicher Form handelt es sich darum, dass die zentrale Regierung Aufsicht über das Verhalten der lokalen Regierungen hat, indem sie Beauftragten in die lokale Ebene entsendet oder Institutionen in den lokalen Behörden einrichtet.⁴⁸⁴ Somit stellt es im Wesentlichen eine erhöhte Einflussnahmemöglichkeit der zentralen Ebene dar, wobei die Verteilung der Befugnisse über Ausführungsaufgaben unverändert bleibt. Der Typ wird nur ausnahmsweise in einigen Verwaltungsbereichen vorgesehen. Das findet sich vor allem in dem Bereich, wo eine geteilte Zuständigkeit vorliegt.⁴⁸⁵ Angesichts einer epidemischen Lage ist jedoch eine aufsichtliche Form nicht ausdrücklich benannt.

c) Das provinzielle vertikale Management

Unter dem provinziellen vertikalen Management ist es zu verstehen, dass die jeweiligen örtlichen Abteilungen unter der Provinzebene nur den Abteilungen der Provinzebene untergeordnet sind. Im Vergleich zum territorialen Management sind die Behörden unter der Provinzebene nicht von derselben Regierungsebene beeinflusst. In der Literatur wird es angenommen, dass solcher Verwaltungstyp tatsächlich auf einen ausschließlichen Zuständigkeitsbereich der Provinz weist,

⁴⁸⁴ Vgl. Gu Lei, Forschung zum vertikalen Management der chinesischen Regierung vor dem Hintergrund der Dezentralisierung, Zeitschrift der Tangshan Normal Universität 2018 (05), S. 115. [顾蕾:《分权背景下的中国政府垂直管理研究》,载《唐山师范学院学报》2018年第5期,第115页].

⁴⁸⁵ Vgl. Shen Ronghua, Regierungsvertikalmanagement im Kontext der Dezentralisierung: Modelle und Ideen, Chinesisches Verwaltungsmanagement 2009 (09), S. 38. [参见沈荣华:《分权背景下的政府垂直管理:模式和思路》,载《中国行政管理》2009年第9期,第38页].

obwohl solcher Begriff bisher noch nicht im Gesetz benannt wird.⁴⁸⁶ Im wesentlichen handelt es sich noch um eine Form, dass die lokalen Regierungen die Aufgabenerfüllung selber übernehmen. In Bezug auf eine epidemische Lage ist ebenfalls solche Verwaltungsform nicht ersichtlich.

d) Das territoriale Management

Das territoriale Management bezieht sich auf eine Verwaltungsform, dass die lokalen Regierungen für die Umsetzung relevanter Aufgaben verantwortlich sind. Im Wesentlichen liegt ein Gedanke zugrunde, dass die lokalen Regierungen für die Aufgabenerfüllung ausreichend sind, und eine Handlung durch die zentrale Regierung unnötig erscheint.⁴⁸⁷ Das territoriale Management dient allgemein dazu, dass die lokalen Regierungen die aktuellen Umstände Rechnung tragen und angesichts eigener Ziele Entscheidung treffen.⁴⁸⁸ Es bezieht sich zurzeit vor allem auf die Sachmaterien der geteilten Zuständigkeitsbereiche der zentralen und der lokalen Regierung,⁴⁸⁹ und auch der Zuständigkeitsbereiche der Lokralregierung.⁴⁹⁰ Meistens ist der Verwaltungstyp in der Vorschrift durch das

⁴⁸⁶ Vgl. Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 134. [参见朱丘祥: 《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机制与地方政府关系的法治对策研究》, 中国政法大学出版社 2013 年, 第 134 页]; Ye Bifeng, Territoriale Verwaltungsprinzipien im Prozess der chinesischen Modernisierung, Rechtsforschung 2024 (01), S. 9. [参见叶必丰: 《中国式现代化进程中的属地管理原则》, 载《法学研究》2024 年第 1 期, 第 9 页].

⁴⁸⁷ Vgl. Jin Wenhui, Normative Konstruktion zentral-kommunaler Regierungsbeziehungen in der Risikoregulierung, Rechtsforschung 2022 (05), S. 78. [参见靳文辉: 《风险规制中的央地政府关系之规范建构》, 载《法学研究》2022 年第 5 期, 第 78 页].

⁴⁸⁸ Vgl. Du Wanping, Gedanken zur Umsetzung des vertikalen Managements der Umweltbehörden Chinas, Chinesisches Verwaltungsmanagement 2006 (03), S. 99-102. [参见杜万平: 《对我国环境部门实行垂直管理的思考》, 载《中国行政管理》2006 年第 3 期, 第 99 – 102 页]; Wang Yongqin, Zhang Yan, Zhang Yuan, Chen Zhao, Lu Ming, Chinas Weg zur Entwicklung: Über die Gewinne und Verluste dezentraler Reformen, Wirtschaftsforschung 2007 (01), S. 4 -16. [参见王永钦, 张晏, 章元, 陈钊, 陆铭: 《中国的大国发展道路: 论分权式改革的得失》, 载《经济研究》2007 年第 1 期, 第 4-16 页]; Zhang Chaochua, Transformation der Kommunalverwaltung im Zuge der Ausweitung des vertikalen Managements, Zeitschrift des Yunnan Administration Institute 2009 (01), S. 107- 109. [参见张朝华: 《垂直管理扩大化下的地方政府变革》, 载《云南行政学院学报》2009 年第 1 期, 第 107-109 页]; Sun Fafeng, Probleme und Lösungen in der Beziehung zwischen vertikalen Managementabteilungen und lokalen Regierungen, Zeitschrift der Henan Normal Universität, S. 63-66. [参见孙发锋: 《垂直管理部门与地方政府关系中存在的问题及解决思路》, 载《河南师范大学学报》, 2010 年第 1 期, 第 63-66 页].

⁴⁸⁹ Vgl. Ye Bifeng, Territoriale Verwaltungsprinzipien im Prozess der chinesischen Modernisierung, Rechtsforschung 2024 (01), S.12 zu Fn. 53. [参见叶必丰: 《中国式现代化进程中的属地管理原则》, 载《法学研究》2024 年第 1 期, 第 12 页, 注解 53].

⁴⁹⁰ Vgl. Cao Zhenghan, Zentralisierung und Dezentralisierung in der chinesischen öffentlichen Verwaltung:

typische Wortlaute von „Verwaltungsbezirk“⁴⁹¹ festgelegt. Daneben könnte die Verwaltungsform ausdrücklich in Gesetzen festgelegt werden. Das betrifft den Fall einer Epidemie, wobei § 6 PBIG und § 16 NvG ausdrücklich ein territoriales Management vorschreiben. Somit sind grundsätzlich die lokalen Regierungen für die Durchsetzung relevanter Aufgaben zuständig.

3. Die Einflussmöglichkeit der zentralen Ebene

Während die lokalen Regierungen die Aufgaben erfüllen, steht die Aufgabenerfüllung unter den Einflussnahmemöglichkeiten der zentralen Ebene. Das macht darin deutlich, dass in Art. 89 CV neben der aufgelisteten Sachmaterien die Begriffe von „Leitung“ und „Managen“ verwendet werden. Unter den Begriffen ist es zu verstehen, dass „die zentrale Regierung direkt die Aufgaben verwaltet, oder die Verwaltungsbefugnis an die lokalen Regierungen überträgt und folglich in einer Leitungsposition stehen kann.“⁴⁹² Die Leitungsbefugnis der zentralen Regierung bezieht sich genau auf die konkreten Aufgaben in Art. 89 Nr. 6, 7, 8, 10 und 11 CV,⁴⁹³ in denen die zentrale Regierung angesichts der aktuellen Entwicklung die Ziele der Aufgaben bestimmen, und zur Sicherstellung der Ziele die zuständige Behörden leiten, organisieren und beaufsichtigen kann.⁴⁹⁴ Inhaltlich stellt das Wortlaut im Wesentlichen eine Einflussmöglichkeit auf die lokale Verwaltung dar. Aber wie genau sie der zentralen Ebene zusteht, lässt sich in der Vorschrift nicht in Details benennen. Die einzelnen Einflussmöglichkeiten finden sich verstreut in Einzelgesetzen. Im

Ihr Verhältnis zur nationalen Regierungsführung, Academic Monthly 2020 (04), S. 74-75. [参见曹正汉:《中国公共事务的集权与分权:与国家治理的关系》,载《学术月刊》2020年第4期,第74-75页].

⁴⁹¹ Guanxia quyue. [管辖区域].

⁴⁹² Wang Jianxue, Die einheitliche Führung des Zentralen: aktuelle Situation und Probleme, China Law Review 2018 (01), S. 52. [王建学:《中央的统一领导:现状与问题》,载《中国法律评论》2018年第1期,第52页].

⁴⁹³ Vgl. Zheng Yi, Zur „Einheitlichen Führung des Zentralen“ in der Verfassung, Jurist 2021 (02), S. 27. [参见郑毅:《论宪法上的“中央的统一领导”》,载《法学家》2021年第2期,第27页].

⁴⁹⁴ Vgl. Xie Libin, Über die Verordnung des Staatsrates - Befugnis ohne gesetzgeberische Ermächtigung, Politisches und rechtliches Forum 2018 (06). [参见谢立斌:《论国务院的职权立法权》,载《政法论坛》2018年第6期]; Zhu Qiuxiang, Von der administrativen Dezentralisierung zur rechtlichen Dezentralisierung – Forschung zu rechtlichen Gegenmaßnahmen zur Anpassung des Verhältnisses zwischen vertikalen Verwaltungsbehörden und lokalen Regierungen bei der Übergangszeit, Chinesische Universität für Politikwissenschaft und Rechtspresse 2013, S. 131. [参见朱丘祥:《从行政分权到法律分权—转型时期调整垂直管理机关与地方政府关系的法治对策研究》,中国政法大学出版社2013年,第131页].

Folgenden ist auf die Einzelmöglichkeit anhand des Beispiels einer epidemischen Lage in Details einzugehen.

a) Einflussmöglichkeit durch zentrales Gesetz

Im Allgemeinen besteht eine Einflussmöglichkeit durch zentrales Gesetz, dass die Zusammensetzung, die Amtszeit, die Befugnisse sowie die Behördeeinrichtung der lokalen Regierung in einem gesonderten Kapitel des LOG geregelt werden.⁴⁹⁵ So nimmt die zentrale Ebene durch das Gesetz einen Einfluss auf die organisatorischen Seite. Das gilt gleichweise für den Vollzug von PBIG und NvG. Trotzdem lässt sich in vielen Vorschriften des LOG nicht im Detail regeln, beispielweise welche Behörde unter welchen Voraussetzungen auf welcher Weise eingerichtet werden sollen.⁴⁹⁶ Dabei wird beispielweise benannt, dass die Einrichtung der provinziellen Arbeitsabteilungen einer Genehmigung von dem Staatsrat nach § 85, § 79 Abs. 3 LOG bedarf. Somit lässt es der lokalen Ebene noch einen gewissen Spielraum.

Daneben hat die zentrale Ebene daneben durch Gesetze des PBIG und NvG besondere Einwirkungen auf die organisationsrechtlichen Bestimmungen einer epidemischen Lage genommen. Beispielweise, in denen Gesetzen wird eine Einrichtung von Abteilung für Notfallmanagement⁴⁹⁷ der zentralen und der lokalen Ebene ermächtigt, wenn schwere Infektionskrankheit auftritt, und sie einen Notfall für die öffentliche Gesundheit darstellt (§ 9 Abs. 2 PBIG i.V.m. § 19 Abs. 3 NvG). Die Rechtsnatur der Abteilung ist eine Organisation der Beratung und Koordination für bestimmte Arbeiten.⁴⁹⁸ In einer epidemischen Lage zielen die Aufgaben genau davon ab, eine Koordinierung zur Epidemievorsorge und

⁴⁹⁵ Vgl. Das vierte Kapitel des LOG.

⁴⁹⁶ Vgl. Ying Songnian, Xue Gangling, Forschung zum Verwaltungsorganisationsrecht, Rechtsverlag 2002, S. 225. [参见应松年、薛刚凌：《行政组织法研究》，法律出版社 2002 年版，第 225 页].

⁴⁹⁷ Tufa shijian yingji zhihuijigou. [突发事件应急指挥机构].

⁴⁹⁸ Vgl. Dai Jiajia, Organisationsrechtliche Analyse der Befugnis zur Einrichtung von Beratungs- und Koordinierungsgremien des Staatsrates – Am Beispiel von ‚Abteilung für Notfallmanagement‘, in: Zeitschrift für Politikwissenschaft und Rechtswissenschaft 2019 (06), S. 77 - 80. [参见戴加佳：《国务院议事协调机构设置权的组织法分析——以“指挥部”为例》，《政法学刊》2019 年第 6 期，第 77—80 页].

-bekämpfung sicherzustellen.⁴⁹⁹ Gemäß § 20 NVG kann die Abteilung für Notfallmanagement zur Bewältigung von Katastrophen und Notfällen etwa wie Entscheidungen, Anordnungen und Maßnahmen treffen, die eine gleiche Wirkung besitzen, wie die von der lokalen Regierung erlassend sind. Dennoch soll die Durchsetzung der konkreten Bekämpfungsmaßnahmen noch von der lokalen Regierung sowie ihren Behörden wahrgenommen werden soll.⁵⁰⁰ Trotzdem spielt die Abteilung in einer epidemischen Lage eine wichtige Rolle. Beispielsweise, seit dem Ausbruch der Coronavirus-Infektion 2020 haben fast 31 der Provinzen und 333 der Städte eine solche Abteilung eingerichtet.⁵⁰¹ Die Einrichtung solcher Abteilung dient zu einer flexiblen Reaktion, da sie die Koordination zwischen den Behörden erleichtert.⁵⁰²

Weiterhin übt die zentrale Ebene wegen der Zuweisungsvorschriften der Sachbereiche einen faktischen Einfluss auf die organisatorischen Aspekte aus. Da sich die aufgelisteten Sachmaterien in Art. 89 CV und Art. 107 I CV i.V.M § 73 IV LOG im Großteil überschneiden, führt es dazu, dass die lokalen Regierungen in der Praxis eigene Arbeitsabteilungen entsprechend der Organisationsgestaltung der zentralen Regierung eingerichtet haben.⁵⁰³ In Literatur wird es als „die Gleichgestaltigkeit der Verantwortungen“⁵⁰⁴ beschrieben. Dafür besteht der

⁴⁹⁹ Vgl. Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, *Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft* 2020 (03), S. 82. [参见王 旭: 《重大传染病危机应对的行政组织法调控》, 载《法学》2020年第3期, 第82页].

⁵⁰⁰ Vgl. Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, *Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft* 2020 (03), S. 91. [参见王 旭: 《重大传染病危机应对的行政组织法调控》, 载《法学》2020年第3期, 第91页].

⁵⁰¹ Vgl. Song Hualin, Xu Xihao, Die rechtsstaatliche Struktur der institutionellen Koordination im Verwaltungsrecht - Am Beispiel der Verwaltung für öffentliche Gesundheit, *Zeitschrift der Nankai-Universität* 2023 (02), S. 172. [宋华琳, 徐曦昊: 《行政法中机构协调的法治架构—以公共卫生治理为例证》, 载《南开学报》2023年第2期, 第172页].

⁵⁰² Vgl. Liu Junqiang, Unkonventionelle Aufgaben, Aufmerksamkeit von Beamten und das Governance-Mechanismus von lokalen Beratungs- und Koordinierungsgruppen in China – Eine Studie über die Stadt A in der Provinz A (2002–2012), *Politikwissenschaft* 2015 (04), S.84–97. [参见刘军强: 《非常规任务、官员注意力与中国地方议事协调小组治理机制——基于A省A市的研究(2002—2012)》, 《政治学研究》2015年第4期, 第84—97页].

⁵⁰³ Vgl. Zhu Guanglei, Zhang Zhihong, Kritik am „Verantwortungsisomorphismus“, *Zeitschrift der Peking-Universität (Philosophie und Sozialwissenschaften Edition)* 2005 (01), S. 102. [参见朱光磊, 张志红: 《“职责同构”批判》, 载《北京大学学报(哲学社会科学版)》2005年第1期, 第102页].

⁵⁰⁴ Zhize Tonggou. [职责同构].

Grund vermutlich darin, dass in China die lokalen Regierungen auf vier Ebene ausgestaltet werden, und die zentrale Ebene nicht vertraut ist, dass die Aufgabenerfüllung durch die lokalen Regierungen mit vielen Ebene effektiv selber durchgeführt wird.⁵⁰⁵ Und die Gleichstellung der Organisation dient dazu, ggf. die zentrale einheitliche Bestimmung durch die lokale Regierung effektiv auszuführen.⁵⁰⁶

Trotzdem erhebt die Ausgestaltung der Organisation negative Auswirkungen. Beispielsweise, die Aufgaben, die ursprünglich zu den lokalen Regierungen gehören, werden wahrscheinlich von der zentralen Regierung (durch ihre Abteilung) erledigt. Dadurch lässt sich der Gestaltungsspielraum der lokalen Regierung verdrängen.⁵⁰⁷ Umgekehrt könnte es auch sein, dass die ursprünglich zu der zentralen Regierung zählenden Aufgaben wahrscheinlich von den lokalen Regierungen erfüllt werden. Somit übernehmen manche lokale Regierungen sogar die überregionalen Aufgaben. Es empfiehlt sich aber, dass in der zukünftigen Reform die Zuständigkeit für Einzelmaterien in einem Sachgebiet ausdrücklich festgelegt werden soll.⁵⁰⁸ In einigen der jüngsten Reformen wird solche Änderung schon vorgenommen.⁵⁰⁹

Ferner werden einige verfahrensrechtliche Aspekte in Einzelgesetzen der zentralen Ebene geregelt, einschließlich im Verwaltungsstraf-, Verwaltungsgenehmigungs- und Verwaltungszwangsgesetz, die aber nur einige

⁵⁰⁵ Vgl. Zhang Zhihong, Forschung zu vertikalen Beziehungen zwischen Regierungen im heutigen China, Tianjin Volksverlag 2005, S. 310. [参见张志红:《当代中国政府间纵向关系研究》,载《天津人民出版社》2005年版,第310页].

⁵⁰⁶ Vgl. Zhang Zhihong, Forschung zu vertikalen Beziehungen zwischen Regierungen im heutigen China, Tianjin Volksverlag 2005, S. 310. [参见张志红:《当代中国政府间纵向关系研究》,载《天津人民出版社》2005年版,第310页].

⁵⁰⁷ Vgl. Ye Bifeng, Zu lokalen Angelegenheiten, Verwaltungsrechtliche Forschung 2018 (01), S. 23. [参见叶必丰:《论地方事务》,载《行政法学研究》2018年第1期,第23页].

⁵⁰⁸ Vgl. Ye Bifeng, Territoriale Verwaltungsprinzipien im Prozess der chinesischen Modernisierung, Rechtsforschung 2024 (01), S.12. [参见叶必丰:《中国式现代化进程中的属地管理原则》,载《法学研究》2024年第1期,第12页].

⁵⁰⁹ Typisches Beispiel findet sich in der 2022 erlassenden Vorschrift über Verfahren zum Erlass einer Verwaltungssanktion im Bereich der Marktüberwachung und -verwaltung. [《市场监督管理行政处罚程序规定》(2022)]. Nach § 8 der Vorschrift sind nur die lokalen Regierungen auf der Kreisebene für Ausführungsaufgaben zuständig.

spezielle Verwaltungsbereiche betreffen. Für die übrigen Verwaltungsbereiche verbleibt folglich der lokalen Regierungen ein weiterer Raum, dass sie weiterhin verfahrensrechtliche Bestimmungen treffen können. Daneben sieht § 93 Abs. 3 Nr. 2 GGG die Möglichkeit ausdrücklich vor, dass die örtlichen Regierungsregeln die konkreten Verwaltungsangelegenheiten regeln können, und dazu die verfahrensrechtlichen Materien zählen.⁵¹⁰ Viele lokalen Regierungen haben durch den Erlass von Regierungsregeln über Verwaltungsverfahren die Möglichkeit verwendet. Beispielweise, 2008 hat die Provinz Hunan als die erste Provinz im Gesamtgebiet eine örtliche Regierungsregel über das Verwaltungsverfahren erlassen.⁵¹¹ In den folgenden Jahren haben beispielweise die Provinz Liaoning,⁵¹² die Provinz Shandong,⁵¹³ die Provinz Jiangsu,⁵¹⁴ und die Provinz Zhejiang⁵¹⁵ anschließend von der Möglichkeit Gebrauch gemacht. Auf der Städteebene wird zwar die Regelungsmöglichkeit nach der Revision des GGG 2015 von der Stadtregierung ausgenommen, aber die vorher erlassenen Regelungen bleiben nach § 93 Abs. 3 GGG weiter wirksam. So nehmen Teile der Städte noch einen Einfluss auf das Gebiet. Typische Beispiele seien die Regelungen von Stadt Shantou in Guangzhou,⁵¹⁶ Stadt Xi'an in Shanxi,⁵¹⁷ Stadt Haikou in Hainan,⁵¹⁸ Stadt Lanzhou in Gansu.⁵¹⁹ Soweit die Vollzugsaufgaben im Falle der Epidemie von den jeweiligen Vorschriften betroffen sind, könnte die lokale Ebene wieder Einfluss auf die Vollzugsaufgaben aus der verfahrensrechtlichen Seite ausüben.

b) Einflussmöglichkeit des Staatsrats

Vor allem besitzt der Staatsrat allgemein Einflussmöglichkeit auf die

⁵¹⁰ Vgl. Zhang Jiansheng, Von der lokalen zur zentralen Regierung: Die Realität und Zukunft der Verwaltungsverfahrensgesetzgebung, *Administrative Law Research* 2017 (02), S. 55-56. [参见章剑生:《从地方到中央:我国行政程序立法的现实与未来》,载《行政法学研究》2017年第2期,第55-56页].

⁵¹¹ Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Provinz Hunan (2008). [《湖南省行政程序规定》].

⁵¹² Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Provinz Liaoning (2011). [《辽宁省行政执法程序规定》].

⁵¹³ Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Provinz Shandong (2011). [《山东省行政程序规定》].

⁵¹⁴ Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Provinz Jiangsu (2015). [《江苏省行政程序规定》].

⁵¹⁵ Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Provinz Zhejiang (2016). [《浙江省行政程序办法》].

⁵¹⁶ Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Stadt Shantou (2011). [《汕头市行政程序规定》].

⁵¹⁷ Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Stadt Xi'an (2013). [《西安市行政程序规定》].

⁵¹⁸ Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Stadt Haikou (2013). [《海口市行政程序规定》].

⁵¹⁹ Vgl. Vorschrift über das Verwaltungsverfahren in Stadt Lanzhou (2015). [《兰州市行政程序规定》].

organisatorischen und verfahrensrechtlichen Seite. Dabei hat der Staatsrat angesichts der Verfassung und des LOG eine Verwaltungsrechtsnorm über die Einrichtung der Behörden und die Stellenplanverwaltung der örtlichen Regierungen⁵²⁰ erlassen. Inhaltlich erfasst die Verwaltungsrechtsnorm nur Rahmenvorgaben,⁵²¹ in denen die Anforderungen zur Behördeeinrichtung der lokalen Regierung nicht tiefgehend erörtert werden. So überlässt es der lokalen Ebene noch Raum. Darüber hinaus hat die vom Staatsrat erlassende Verwaltungsrechtsnorm⁵²² auf Verfahren zum Treffen wichtiger Verwaltungsentscheidungen etwa im Bereich des öffentlichen Diensts, des sozialen Managements einwirkt. Soweit es Einzelmaterien über eine epidemische Situation betrifft, soll das Entscheidungstreffen von der lokalen Regierung auch die Bestimmungen verfolgen.

Weiterhin steht dem Staatsrat gemäß Art. 89 Abs. 1 CV i.V.m § 73 LOG die Befugnis zu, Beschlüsse⁵²³ und Anordnungen⁵²⁴ an die lokale Regierung zu erteilen. In Bezug auf eine epidemische Lage wird in § 20 NvG der Abteilung für Notfallmanagement solche Befugnis eingeräumt. Jedoch wird es in der Vorschrift nicht im Detail geregelt, welche Inhalte die Befugnis treffen soll. Ebenfalls fehlt es an den Bestimmungen, welche Handlungsmöglichkeiten der zentralen Ebene zur Verfügung stehen, wenn die lokale Ebene die Beschlüsse oder Anordnungen nicht verfolgt. In der Literatur wird auch teilweise vertreten, dass es noch unklar ist, ob in diesen Fällen das zentrale Verwaltungsorgan Gesetze selber durchführen kann, oder anhand anderer Einflussmöglichkeiten die Durchführung der Gesetze

⁵²⁰ Difang geji renmin zhengfu jigou shezhi he bianzhi guanli tiaoli. [《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》].

⁵²¹ Beispielsweise, gemäß § 8 der Verwaltungsrechtsnorm soll die Zuständigkeit der Behörde so zugeordnet werden, damit die Aufgaben klar definiert sind, die Arbeitsteilung angemessen ist, die Einrichtungen effizient organisiert sind, die Rechte und Pflichten übereinstimmen und die Entscheidungsfindung sowie ihre Umsetzung harmonisch koordiniert werden. [《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》第 8 条规定: “地方各级人民政府行政机构应当以职责的科学配置为基础, 综合设置, 做到职责明确、分工合理、机构精简、权责一致, 决策和执行相协调。”].

⁵²² Vgl. Die Vorläufige Verwaltungsrechtsnorm über das Verfahren für wichtige Verwaltungsentscheidungen. [《重大行政决策程序暂行条例》].

⁵²³ Jueding. [决定].

⁵²⁴ Mingling. [命令].

sicherstellt.⁵²⁵ So ist es besonders fraglich, ob solche Einflussmöglichkeiten faktisch ins Gewicht fallen. Weiterhin kann der Staatsrat nach Art. 89 Nr. 14 CV unangemessene Entscheidungen und Anordnungen der lokalen Verwaltungsbehörden ändern oder widerrufen.⁵²⁶ Es handelt sich um ein Nachsteuerungsmittel. Solche Befugnis setzt auch davon aus, dass der Staatsrat die Sachkompetenz an sich ziehen, und damit dann eine Entscheidung treffen kann. So erhält der Staatsrat dadurch ein starkes Einwirkungspotenzial. Trotzdem ist in der Praxis eine formale Anwendung solcher Befugnisse nur selten zu finden.

In Bezug auf eine epidemische Lage sind weitere besondere Einflussmöglichkeit des Staatsrats denkbar. Vor allem kann gemäß § 28 I PBIG und § 26 I NVG das Gesundheitsministerium des Staatsrats mit Zustimmung des Staatsrats einen Notfallplan erlassen,⁵²⁷ der regelmäßig die Klassifikation der Notfälle, die organisationsrechtlichen Bestimmungen und relevante Maßnahmen umfasst.⁵²⁸ Der Notfallplan stellt der Sache nach konkrete Umsetzungspläne dar.⁵²⁹ Es zielt davon ab, die Ausführungsaufgaben zu konkretisieren, und zugleich eine Koordinierung zwischen verschiedenen Behörden zu fördern.⁵³⁰ Die vom Notfallplan festgelegten Rahmenvorgaben, etwa wie Art und Umfang der Schutzmaßnahmen, sollen von der lokalen Regierung bei der Erstellung eigener Notfallpläne berücksichtigt werden. In diesem Sinne ist es auch zu vermeiden, dass die lokale Ebene viel Aufmerksamkeit auf die örtlichen Interessen legt, und folglich etwa großer Unterschied bei den Bekämpfungsmaßnahmen in den

⁵²⁵ Vgl. Ying Songnian, Xue Gangling, *Forschung zum Verwaltungsorganisationsrecht*, Rechtsverlag 2002, S. 225. [参见应松年、薛刚凌《行政组织法研究》，法律出版社2002年版，第225页].

⁵²⁶ Vgl. Art. 89 Nr. 14 CV sieht vor, „unangemessene Entscheidungen und Anordnungen staatlicher Verwaltungsorgane auf lokaler Ebene ändern oder widerrufen“. [参见《宪法》第89条第14项规定：“改变或者撤销地方各级国家行政机关的不适当的决定和命令”].

⁵²⁷ Yingji Yu'an. [应急预案].

⁵²⁸ Vgl. Lin Hongchao, Über die Natur und Rechtswirkung von Notfallplänen – Am Beispiel von nationalen und provinziellen Notfallplänen, *Juristen* 2009 (02), S. 24. [参见林鸿潮：《论应急预案的性质和效力——以国家和省级预案为考察对象》，《法学家》2009年第2期，第24页].

⁵²⁹ Vgl. Lin Hongchao, Über die Natur und Rechtswirkung von Notfallplänen – Am Beispiel von nationalen und provinziellen Notfallplänen, *Juristen* 2009 (02). [参见林鸿潮：《论应急预案的性质和效力——以国家和省级预案为考察对象》，《法学家》2009年第2期].

⁵³⁰ Vgl. Lin Hongchao, Über die Natur und Rechtswirkung von Notfallplänen – Am Beispiel von nationalen und provinziellen Notfallplänen, *Juristen* 2009 (02), S. 22-25. [参见林鸿潮：《论应急预案的性质和效力——以国家和省级预案为考察对象》，《法学家》2009年第2期，第22—25页].

Regionen besteht, was negative Konkurrenz auf der lokalen Ebene erhebt.⁵³¹ Insofern dient die Erstellung des Notfallplans vom Staatsrat in einer epidemischen Lage dazu, die überregionalen Ereignisse angemessen zu behandeln, insbesondere wenn sich die Infektionskrankheit landesweit ausbreitet. Daneben darf die lokale Ebene im Rahmen der einheitlichen Vorgaben angesichts der örtlichen Bedürfnisse Detailregelungen erfassen. Beispielsweise, Beijing hat in eigenem Notfallplan⁵³² in einem gesonderten Kapitel besondere Regelungen über die koordinierte Organisation erlassen, sodass die nötigen Koordinierungsaufgaben rechtmäßig erfüllt sind.

Weiterhin hat die Zentralebene in der Corona-Zeit auf Verwaltungsgeschehen zur Infektionsbekämpfung einwirkt, indem das Justizministerium am 24. Februar 2020 ein Dokument über die Gesetzesausführung in der Coronapandemie erlassen hat.⁵³³ Teilweise wird vertreten, dass die zentrale Regierung dadurch einheitliche Verwaltungsrichtlinien erlassen hat, oder den Provinzregierungen aufgefordert hat, Verwaltungsrichtlinien festzulegen, damit Maßstäben für den Ermessensspielraum der Verwaltung festgelegt und veröffentlicht werden.⁵³⁴ Aber inhaltlich handelt es sich bei dem Dokument um eine Betonung des Prinzips der Verhältnismäßigkeit bei den Ausführungsaufgaben, und dabei werden keine neuen Vorgaben über Verwaltungsverfahren festgelegt.

Ferner kann der Staatsrat gemäß § 19 Abs. 2 NVG bei Bedarf eine Arbeitsgruppe an bestimmte Region entsenden, die die einschlägigen Arbeiten leitet. Ziel der

⁵³¹ Vgl. Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 86. [参见王 旭: 《重大传染病危机应对的行政组织法调控》, 载《法学》2020 年第 3 期, 第 86 页].

⁵³² Vgl. Notfallplan für öffentliche Gesundheit in Peking. [参见《北京市突发公共卫生事件应急预案》].

⁵³³ Vgl. „Meinungen zur Förderung gerechter und zivilisierten Gesetzesausführung, um eine starke rechtliche Garantie für die Prävention und Kontrolle von Epidemien zu bieten“. [《关于推动严格规范公正文明执法为疫情防控工作提供有力法治保障的意见》].

⁵³⁴ Vgl. Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 87. [参见王 旭: 《重大传染病危机应对的行政组织法调控》, 载《法学》2020 年第 3 期, 第 87 页].

Ausgestaltung ist den lokalen Protektismus entgegenzuwirken.⁵³⁵ Die Aufgabe der Arbeitsgruppe ist durch einen Unterstützungscharakter gekennzeichnet, und erfasst konkrete Aufgaben etwa wie die Arbeitsassistenten, Fachaufsicht, Forschungen und Berichterstattung, die zur Erfüllung bestimmter Aufgaben dienen. Dabei kann die Arbeitsgruppe weder in Angelegenheiten wie der Koordination von Verwaltungsaufgaben direkt eingreifen, noch Anweisungen und normative Dokumente erlassen, die eine Handlungsleitlinie für die lokalen Verwaltungsbehörden darstellen.⁵³⁶ In der Corona-Epidemie hat beispielsweise 2022 der Staatsrat eine Gruppe an Hainan entsandt. Dabei wird es vom Staatsrat klargemacht, dass die Gruppe sich an das Prinzip des territorialen Managements halten, und die Aufgaben unterstützen, anstatt der Provinz Hainan zur Aufstellung eines konkreten Plans über Infektionsschutz zu leiten.⁵³⁷ Jedoch werden die Vorschläge von der Arbeitsgruppe in der Praxis häufig von der lokalen Ebene angenommen. Denn die Arbeitsgruppe setzt sich aus erfahrenen Verwaltungsbeamten und Experten, und die lokale Ebene tendiert einerseits die Arbeitsgruppe als „Oberbehörde“, und andererseits die Vorschläge als professionell zu betrachten.⁵³⁸ Insofern kann die Arbeitsgruppe tatsächlich eine Koordinierung der Behörde fördern und zugleich Informationsübermittlung zwischen der zentralen und der lokalen Ebene verbessern.

c) Aufsicht der zentralen Ebene über die Gesetzesausführung

⁵³⁵ Vgl. Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, *Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft* 2020 (03), S. 83. [王旭:《重大传染病危机应对的行政组织法调控》,载《法学》2020年第3期,第83页].

⁵³⁶ Vgl. Die Pressekonferenz der Staatlichen Konsultativkommission der Volksrepublik China, Weißbuch über Chinas Maßnahmen gegen die COVID-19-Pandemie (Juni 2020), *People's Daily*, 8. Juni 2020, S. 10. [参见中华人民共和国国务院办公厅:《抗击新冠肺炎疫情的中国行动白皮书(2020年6月)》,《人民日报》2020年6月8日,第10版].

⁵³⁷ Vgl. Zhu Jianhua, Zur Prävention und Kontrolle der Epidemie entsendet das koordinierende und kontrollierende Mechanismus des Staatsrates Leitgruppen in viele Regionen des Landes, aufgerufen am 11. März 2022, <http://news.cjn.cn/sywh/202002/t3556854.htm>. [参见朱建华:《防控疫情,国务院联防联控机制向全国多地派出指导组》,长江网: <http://news.cjn.cn/sywh/202002/t3556854.htm>,访问日期:2022年3月11日].

⁵³⁸ Vgl. Song Hualin, Xu Xihao, Die rechtsstaatliche Struktur der institutionellen Koordination im Verwaltungsrecht - Am Beispiel der Verwaltung für öffentliche Gesundheit, *Zeitschrift der Nankai-Universität* 2023 (02), S. 173. [参见宋华琳,徐曦昊:《行政法中机构协调的法治架构—以公共卫生治理为例证》,载《南开学报》2023年第2期,第173页].

Ferner steht der zentralen Ebene im Allgemeinen eine Aufsichtsbefugnis zu, die sich aus der Leitungsbefugnis des Art. 89 CV ableiten lässt.⁵³⁹ Es geht davon aus, dass die lokale Regierung wahrscheinlich etwa die zentralen Gesetzen oder Regelungen nicht verfolgen, und Informationen nicht weiterleiten kann.⁵⁴⁰ Die Aufsichtsmitteln werden im Einzelgesetz angesichts der konkreten Sachgebieten festgelegt. Hinsichtlich einer epidemischen Lage sieht NvG viele Aufsichtsmöglichkeiten in Einzelbereichen vor, obwohl es nicht ausdrücklich als Aufsicht der zentralen Ebene benannt sind. Beispielweise, in § 17 Abs. 1 NvG wird ein Risiko-Reporting-System⁵⁴¹ festgelegt, dass „nach Eintritt eines Notfalls die Volksregierung auf Kreisebene ... unverzüglich der Volksregierung auf der nächsthöheren Ebene, ggf. der auf der höheren Ebenen meldet“. Gleiche Meldepflicht findet sich bei der Frühwarnung in § 64 NvG. Daneben gibt es eine Online-Direktberichterstattung, dass die Informationen von Fachinstitutionen überprüft und schließlich in die nationale Datenbank eingegeben werden.⁵⁴² Die Meldung auf der höheren Ebene sowie die Online-Direktberichterstattung ermöglichen eine Aufsicht der zentralen Regierung. Alle der Aufsichtsmitteln zielen im Wesentlichen davon ab, dass die zentrale Regierung in der Lage ist, rechtzeitig über den Vorgang der Aufgabenerfüllung zu erfahren (das sog. Informationsrecht), sodass die unangemessenen Handlungen oder die Unfähigkeit

⁵³⁹ Vgl. Ying Songnian, Xue Gangling, Forschung zum Verwaltungsorganisationsrecht, Rechtsverlag 2002, S. 218. [参见应松年、薛刚凌：《行政组织法研究》，法律出版社 2002 年版，第 218 页]；Jin Wenhui, Die normative Konstruktion der Beziehung zwischen der zentralen und der lokalen Regierung in der Risikoregulierung, Rechtsforschung 2022 (05), S. 71. [参见靳文辉：《风险规制中的央地政府关系之规范建构》，载《法学研究》2022 年第 5 期，第 71 页]。

⁵⁴⁰ Vgl. Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 88. [参见王旭：《重大传染病危机应对的行政组织法调控》，载《法学》2020 年第 3 期，第 88 页]。

⁵⁴¹ Vgl. § 17 Abs. 1 NvG lautet, „Nach Eintritt eines Notfalls ergreift die Volksregierung auf Kreisebene am Ort des Ereignisses unverzüglich Maßnahmen, um die Entwicklung der Situation zu kontrollieren und Notfallrettungs- und Versorgungsarbeiten zu organisieren., und meldet es unverzüglich der Volksregierung auf der nächsthöheren Ebene, und auf höhere Ebenen bei Bedarf.“ [《突发事件应对法》第 7 条第 2 款规定：“突发事件发生后，发生地县级人民政府应当立即采取措施控制事态发展，组织开展应急救援和处置工作，并立即向上一级人民政府报告，必要时可以越级上报。”]。

⁵⁴² Vgl. § 19 der „Verordnung für die Bewältigung von Notfällen im Bereich der öffentlichen Gesundheit und der Informationsberichterstattung zur Überwachung von Infektionskrankheiten“ (vom Gesundheitsministerium 2003). [参见《突发公共卫生事件与传染病疫情监测信息报告管理办法》第十九条（卫生部 2003 年）]。

der lokalen Regierungen nicht zu weiteren negativen Folgen führen.⁵⁴³ Angesichts der bisher gültigen Vorschriften bezieht sich jedoch die Aufsicht vor allem auf die Überwachungsphase.

4. Die vertikale Kooperation

In den letzten Jahren waren viele Kooperationen etwa über überregionale Ereignisse zwischen der zentralen und der lokalen Ebene durchgeführt.⁵⁴⁴ Dabei wird ein bestimmtes Thema diskutiert, und möglicherweise eine Vereinbarung darüber erreicht, etwa wie die Ziele der Kooperation und die Aufgaben der Beteiligten. Das geschlossene Abkommen hat eine Bindungswirkung auf die Vertragsparteien, das aber keine Außerwirkung auf die Bürger hat, die weiterhin eine Regierungsregel oder Verwaltungsakt verlangt.⁵⁴⁵ Ein aktuelles Beispiel sei, dass das Ministerium für Ökologie und Umwelt und die Regierung der Provinz Qinghai 2021 ein Kooperationsabkommen zur Förderung des ökologischen und Umweltschutzes geschlossen.⁵⁴⁶ Trotzdem ist bisher eine vertikale Kooperation in einer epidemischen Lage nicht vorhanden.

⁵⁴³ Vgl. Jin Wenhui, Die normative Konstruktion der Beziehung zwischen der zentralen und der lokalen Regierung in der Risikoregulierung, *Rechtsforschung* 2022 (05), S. 81. [参见靳文辉: 《风险规制中的央地政府关系之规范建构》, 载《法学研究》2022年第5期, 第81页].

⁵⁴⁴ Vgl. Ren Jin, Eine Studie über die vertikalen zwischenstaatlichen Beziehungen aus der Perspektive der Verfassung, *Juristischer Verlag* 2023, S.257. [参见任进: 《宪法视阈下纵向府际关系研究》, 法律出版社2023年版, 第257页].

⁵⁴⁵ Vgl. Ren Jin, Eine Studie über die vertikalen zwischenstaatlichen Beziehungen aus der Perspektive der Verfassung, *Juristischer Verlag* 2023, S.259. [参见任进: 《宪法视阈下纵向府际关系研究》, 法律出版社2023年版, 第259页].

⁵⁴⁶ Vgl. Kooperationsvereinbarung zur Förderung des ökologischen und Umweltschutzes in Qinghai während des 14. Fünfjahresplans. [《“十四五”期间推进青海生态环境保护工作合作协议》(2021)]

Kapitel 4 Ergebnisse des Rechtsvergleiches

Nach der Darstellung der Grundkenntnisse und der neueren Entwicklungen der vertikalen Aufgabenteilung in Deutschland und in China, und Untersuchung der vertikalen Aufgabenteilung im Bereich der Gesetzgebung sowie der Gesetzesausführung werden in diesem Kapitel die Ergebnisse des Rechtsvergleiches dargestellt. Bei einer epidemischen Lage sind meistens die epidemischen Fälle örtlich begrenzt, und können sich aber zu überregionalen oder nationalen Fällen entwickeln. Ein adäquater Schutz der Bevölkerung bezieht nicht nur auf die Frage, ob bzw. inwieweit der unteren Ebene Raum gegeben wird, damit sie angesichts der unterschiedlichen Entwicklung des Infektionsgeschehens auf eine angemessene Weise reagieren könnte. Daneben ist die Frage noch wichtig, ob beim besonderen Fall der Bedarf nach einer einheitlichen Handlung effektiv befriedigt werden kann, insbesondere wenn ein überregionales Infektionsgeschehen überraschend eintritt und sich weiterhin schnell ausbreitet.

Nicht verwundert ist der Fall, wenn eine schon bekannte Krankheit auftritt, wobei der Staat nach den vorherigen Erfahrungen dann darauf reagieren kann. Ein schwieriger Fall ist dann, wenn eine neue Krankheit auftritt, die wegen der schweren Vorhersehbarkeit weitere Unsicherheit in die Gesellschaft bringen kann. Solcher Sonderfall, der aber in der Zukunft nicht selten zu sehen ist, bringt besondere Herausforderungen mit sich, wie ein Staat aus der vertikalen Hinsicht die Bedürfnisse flexibel erfüllen kann, und zwar entweder nach einer regional differenzierten Handlung oder nach einer einheitlichen Handlung. Vor diesem Hintergrund ist im Folgenden anhand der Fragen untersucht, inwieweit die unterschiedlichen staatlichen Ebenen in Deutschland und in China Raum im Bereich der Gesetzgebung sowie der Gesetzesausführung besitzen, ob bzw. inwieweit Ähnlichkeiten und Unterschiede miteinander in dem jeweiligen Bereich zustehen, und ob möglicherweise nützliche Erfahrungen übertragbar sind.

A. Ähnlichkeiten und Unterschiede im Gesetzgebungsbereich

Im Gesetzgebungsbereich erfährt die vertikale Aufgabenteilung in beiden Staaten eine ähnliche Struktur: Vor allem wird in beiden Staaten den Übergeordneten eine ausschließliche Zuständigkeit gesetzlich ausdrücklich festgelegt, obwohl die auf unterschiedliche Weise geregelt ist. Während in Deutschland solche Kompetenz ausdrücklich als die ausschließliche Bundesgesetzgebungskompetenz benannt wird, wird in China die Kompetenz aus dem Gesetzesvorbehalt abgeleitet, da in China nur der zentrale Gesetzgeber Regelungen in Form der Gesetze erlassen kann. Weiterhin wird in beiden Staaten ein Gebiet gestaltet, dass sowohl die obere als auch die untere Ebene tätig sein können. In Deutschland wird es als die konkurrierende Gesetzgebung benannt, während sich in China ein gemeinsamer Tätigkeitsbereich faktisch aus den Vorschriften des § 80 und § 81 Abs. 1 GGG - dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit ableitet. Demnach sollen die örtlichen Rechtsnormen nicht mit den zentralen Regelungen im Widerspruch zustehen, und eine Tätigkeit der zentralen Ebene ist in den Bereichen folglich denkbar.

Ferner wird in beiden Staaten der unteren Ebene noch Raum gegeben, dass sie grundsätzlich sich selber entscheiden, welchen Gegenstand zu welchem Zeitpunkt mit welchem Inhalt zu regeln. In Deutschland wird es als eine ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder ausgestaltet. In China gibt es zwar keine lokale ausschließliche Kompetenz, aber bei der autonomen Rechtsetzung kommt der lokalen Ebene ein weiterer Raum vor. Im Folgenden wird anhand der drei Typen in beiden Staaten verglichen, inwieweit sich die unterschiedlichen staatlichen Ebenen an der Schaffung der gesetzlichen Grundlage für den Infektionsschutz beteiligen können, und ggf. wie sie die Möglichkeit in einer epidemischen Lage Gebrauch gemacht haben.

I. Die Gesetzgebungskompetenz der oberen Ebene

1. Ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der oberen Ebene

In beiden Staaten werden die Sachmaterien der ausschließlichen

Gesetzgebungskompetenz der oberen Ebene ausdrücklich aufgelistet. Dabei gibt es keinen Hinweis auf einen Kompetenztitel über eine epidemische Lage. Daneben kommen in beiden Staaten noch ungeschriebene ausschließliche Gesetzgebungskompetenzen vor. Der Unterschied liegt vor allem in der Begründung eines gleichen Kompetenztitel. Angesichts einer epidemischen Lage ist der Kompetenztitel über grenzüberschreitende Angelegenheiten mehr beachtlich, da sich eine Krankheit häufig regionsüberschreitend ausbreitet. In Deutschland wird die Kompetenz so begründet, dass für die Aufgabenerfüllung die Leistungsfähigkeit der Länder bei typisierender Betrachtung unzureichend ist. Hingegen wird es in China positiv und eher vom einem wirtschaftlichen Aspekt formuliert, dass die Aufgabenerfüllung zur Herstellung eines gemeinsamen Markts von Bedeutung ist. In beiden Staaten fehlt es jedoch an solchem Merkmal bei einer epidemischen Lage.

Ein weiterer Unterschied liegt in der Zuordnung der Sachmaterien. Angesichts der epidemischen Lage kommen die grundrechtsbeschränkenden Maßnahmen in Betracht, die häufig als Mittel zur Infektionsbekämpfung benutzt werden. In Deutschland unterliegen die Sachmaterien allgemein nur dem Gesetzesvorbehalt, sodass der Landesgesetzgebung ein Zugang zu den Sachmaterien theoretisch nicht gesperrt ist. In China wird die Angelegenheit eher als „eine politische Bedeutung“ betrachtet und folglich in die ausschließliche zentrale Zuständigkeitsbereiche zugewiesen. Typisches Beispiel ist die Isolationspflicht,⁵⁴⁷ die mit freiheitsbeschränkendem Charakter aufgrund des ausdrücklich benannten Gesetzesvorbehalts in § 11 Nr. 5 GGG weiterhin der zentralen Ebene vorbehalten bleibt.⁵⁴⁸ Darin liegt die Überlegung vor allem, dass in China die lokale Ebene sich tendenziell an wirtschaftlichen Interessen orientiert, ohne den Grundrechtsschutz auf der gleichen Weise zu berücksichtigen. Die einheitliche

⁵⁴⁷ Vgl. § 58 I PBIG.

⁵⁴⁸ Vgl. Zhao Peng, Macht und Recht bei der Prävention und Bekämpfung der Epidemie - Aus der Perspektive der Anwendung und Überprüfung des PBIG, Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 101. [赵 鹏: 《疫情防控中的权力与法律 - 《传染病防治法》适用与检讨的角度》, 载《法学》2020 年第 3 期, 第 101 页].

Regelung wird damit als ein wichtiges Mittel betrachtet, da sie ein Maßstab zum Schutz der Grundrechte schafft,⁵⁴⁹ und gleichzeitig die Gleichstellung der Bürger insbesondere angesichts der bisherigen unausgeglichene Entwicklung Chinas fördert.⁵⁵⁰ Ein weiterer Grund liegt wohl darin, dass in China keine Verfassungsgerichtsbarkeit wie die abstrakte Kontrolle in Deutschland vorliegt. Eine Kontrolle auf die örtliche Gesetzgebung wäre nicht so leicht wie in Deutschland durchzuführen, insbesondere wenn der lokalen Ebene solche Rechtsetzungsbefugnis durchaus eingeräumt ist. Vor diesem Hintergrund ist in China in einer epidemischen Lage die Gesetzgebungskompetenz über grundrechtsbeschränkende Maßnahmen der zentralen Ebene vorbehalten. Ob der Unterschied eine praktische Auswirkung hat, bedarf es einer Gesamtbetrachtung mit anderen Gesetzgebungskompetenzen.

2. Gesetzgebungskompetenz im gemeinsamen Tätigkeitsbereich

Im gemeinsamen Tätigkeitsbereich wird die Gesetzgebungskompetenz der oberen Ebene unterschiedlich geregelt. In Deutschland stehen dem Bund die Kern- und die Erforderlichkeitskompetenz zu. Bei der Erforderlichkeitskompetenz des Bundes kann der Bund erst dann Gesetze erlassen, wenn bestimmte Voraussetzungen erfüllt sind. Die Sachgebiete des Kompetenztypes werden im Grundgesetz enumerativ aufgelistet, und dazu zählen keine Sachmaterien über eine Epidemie. Bei der Kernkompetenz des Bundes geht es davon aus, dass eine Bundesregelung stets für die Sachgebiete erforderlich ist, und der Bund ohne weiteres von der Gesetzgebungskompetenz Gebrauch machen kann. Somit entfält die Kernkompetenz des Bundes einigermaßen eine gleiche Wirkung wie bei der ausschließlichen Gesetzgebungskompetenz des Bundes. Der Kompetenztyp umfasst die Sachmaterien, die von den gesamtstaatlichen Interessen betroffen sind,

⁵⁴⁹ Vgl. Yu Qi, Festlegung des Geltungsbereichs ermächtigter Gesetzgebung, Rechtswissenschaft 2024 (02), S. 65. [参见俞 祺: 《授权立法范围的合理界定》, 载《法学》2024 年第 2 期, 第 65 页].

⁵⁵⁰ Vgl. Yu Qi, Gesetzesvorbehalte im Verhältnis zwischen der zentralen und der lokalen Ebene, Chinas Rechtswissenschaft 2023 (02), S. 199. [参见俞 祺: 《央地关系中的法律保留》, 载《中国法学》2023 年第 2 期, 第 199 页].

und für die die Rechtseinheit von besonderem Gewicht ist.⁵⁵¹ Obwohl die Sachmaterien im Grundgesetz nicht ausdrücklich aufgelistet sind, sind sie durch ein Substraktionsmethod bestimmbar. Dazu zählt der Kompetenztitel über den Infektionsschutz. In Bezug auf eine epidemische Lage bedeutet es, dass der Bund ohne weiteres die gesetzlichen Grundlagen über den Infektionsschutz festlegen kann.

In China besteht durch die Untersuchungen ein faktischer gemeinsamer Tätigkeitsbereich aus den Wortlauten des § 80 und § 81 Abs. 1 GGG. Anders als in Deutschland werden keine Anforderungen zur Inanspruchnahme solcher Befugnis ausdrücklich benannt. Einige Merkmale können jedoch aus der praktischen Anwendung der Befugnis resumiert werden, dass die zentrale Ebene in dem Bereich tendenziell Rahmenvorgaben schafft, etwa wie Grundstruktur und Grundprinzip, sodass es der lokalen Ebene noch Raum zur Berücksichtigung der örtlichen Besonderheiten überlässt.⁵⁵² Das Gesetzgebungsmodell ist einigermaßen mit dem deutschen vorherigen Kompetenztyp - der Rahmengesetzgebung vergleichbar. Der Unterschied liegt vielmehr darin, dass anders als bei der Rahmengesetzgebung die lokale Ebene ohne weiteres Regelungen erlassen könnte, auch wenn keine zentrale Regelungen vorhanden sind. Die Sachmaterien werden zwar nicht ausdrücklich aufgelistet, aber aus dem Grundsatz der Widerspruchsfreiheit lässt sich ein Sachgebiet ableiten, sofern das nicht in die ausschließliche zentrale Gesetzgebungskompetenz fällt. Dazu zählen die übrigen sowie der Großteil der Angelegenheiten über eine epidemische Lage.

Vor diesem Hintergrund hat die obere Ebene in beiden Staaten die Befugnis, das

⁵⁵¹ Vgl. Christoph Degenhart, Die Charakteristika der konkurrierenden Gesetzgebung des Bundes nach der Föderalismusreform, in: Markus Heintzen und Arnd Uhle (Hrsg.), Neuere Entwicklungen im Kompetenzrecht, Duncker & Humblot, 2014, S. 70.

⁵⁵² Vgl. Zhang Qianfan, Umherwandern, betteln und Kontrolle –die Abgrenzung zentraler und lokaler Befugnisse aus der Perspektive der Armutsbekämpfung, Rechtsforschung 2004 (03), S. 46. [参见张千帆:《流浪乞讨与管制—从贫困救助看中央与地方权限的界定》,载《法学研究》2004年第3期,第46页]; Shen Guangming, Bestimmungsmethoden und Wertorientierung lokaler Gesetzgebung im Widerspruch zu übergeordneten Gesetzen, Chinesisches und ausländisches Recht 2023 (01), S. 275. [参见沈广明:《地方立法抵触上位法的判定方法及其价值取向》,载《中外法学》2023年第1期,第275页].

Hauptprogramm zur Infektionsbekämpfung zu schaffen. Ebenso haben die beiden solche Befugnis genutzt, indem sie unter anderem Grundbegriffe und Grundstruktur festgelegt haben. Die Merkmale der Gesetzgebung lassen sich anhand der folgenden wichtigen Fragen erkennen: Bei einer epidemischen Lage kommt vor allem die Frage in Betracht, wie sich eine Reaktion auf eine neu auftretende Krankheit eröffnet. In beiden Staaten hat die obere Ebene eine Reihe von Infektionskrankheiten im Gesetz aufgelistet, was jedoch unterschiedliche Bedeutung hat. In Deutschland wird eine Begriffsbestimmung über Infektionskrankheiten im Gesetz aufgenommen, und die Auflistung der Infektionskrankheiten gilt insofern als Regelbeispiele. Im Vergleich dazu wird in China der Begriff von Infektionskrankheiten nicht klar definiert, und der Anwendungskreis wird ausschließlich auf die aufgelisteten Infektionskrankheiten begrenzt, die weiterhin in drei Kategorien eingeteilt werden. Eine Reaktion auf die nicht im Gesetz aufgeführten Fälle wird in beiden Staaten vor allem durch eine Anpassungsbefugnis der Exekutive der Oberebene ermöglicht, sodass die Exekutive beispielsweise durch die Erweiterung des Kreises die Möglichkeit zum Infektionsschutz eröffnet.

Dennoch dauert der Prozess angesichts der Corona-Pandemie noch einige Zeit. Aus den Erfahrungen mit der Corona-Krise haben die beiden Staaten einige Änderungen über den Anwendungskreis durchgeführt. In Deutschland wird der Auffangtatbestand erweitert, und eine Meldung ist demnach erforderlich, soweit eine Infektionskrankheit von einem Charakter von einer potenziellen Bedrohung für die Bevölkerung geprägt ist (§ 6 Abs.1 Nr. 5 IfSG). In China wird ein neuer Begriff der neuen auftretenden Infektionskrankheit in der Revision des PBIG 2025 eingeführt. Dadurch ermöglichen die beiden Modelle eine rechtzeitige Reaktion auf die neu auftretende Krankheit. Die Änderungen zeigen in beiden Staaten auch einen Gedanken, der Exekutive mehr Raum zur Infektionsbekämpfung einzuräumen.

In Bezug auf die in einer epidemischen Lage häufig diskutierte Frage - die Epidemiebekämpfung, wird es in beiden Staaten auf unterschiedlicher Weise geregelt. In Deutschland kommt vor allem eine Generalklausel, die besonders gegen die schwer vorhersehbaren Epidemiefälle ausgestaltet wird. In China werden Schutzmaßnahmen angesichts der Kategorien der Infektionskrankheiten vorgeschrieben werden. Daneben sind Maßnahmen gegen die Klasse I für einen Übergangszeitraum zulässig, wenn sich neue Infektionskrankheiten oder Infektionskrankheiten mit unbekannter plötzlicher Ursache ausbreiten (§ 65 PBIG). Im Vergleich mit Deutschland schaffen die Vorschriften eher ein striktes Vorbild zur Reaktion auf eine schon bekannte Infektionskrankheit. In der Literatur wird teilweise kritisiert, dass wegen des Regelungsmodells sich die Exekutive bei der Aufgabenerfüllung möglicherweise an die gesetzlichen Vorgaben orientiert, und dann die Flexibilität ignoriert, die sie aufgrund ihrer Fachkenntnisse eigentlich besitzen soll.⁵⁵³ Jedoch könnte solches Regelungsmodell als eine Folge der besonderen Ausgestaltung des Gesetzesvorbehalts in China sein. Denn einige Schutzmaßnahmen unterliegen wie oben erörtert wegen des freiheitsbeschränkenden Charakters einem Gesetzesvorbehalt, nämlich der zentralen Gesetzgebung. So ist es der lokalen Ebene nicht zulässig, solche Maßnahmen selber vorzusehen, und folglich soll die zentrale Ebene im Gesetz entsprechende Regelungen treffen. Die notwendige Flexibilität wird bei der Revision des PBIG 2025 dadurch kompensiert, dass der Exekutive gegen neue auftretende Krankheiten vorläufige Maßnahmen ermächtigt werden.

Hinsichtlich des Regelungsmodells werden in beiden Staaten auch die Tatbestände in meisten Fällen nicht in Details erfasst, sodass eine weitere Umsetzung angesichts der konkreten Lage noch denkbar ist. Bei neu auftretenden

⁵⁵³ Vgl. Li Guangde, Theoretische Logik des Regelungsgegenstands des Infektionskrankheitenbekämpfungsgesetzes und seine regulatorische Anpassung, in: Forum über Politik und Recht 2022 (02), S. 159. [参见李广德:《传染病防治法调整对象的理论逻辑及其规制调适》,载《政法论坛》2022年第2期,第159页].

Krankheiten wird damit in beiden Staaten ein freier Raum zur Infektionsbekämpfung geschaffen. Ausnahmsweise werden in Deutschland bundeseinheitliche Regelungen über Corona-Schutzmaßnahmen in § 28b IfSG festgelegt, wobei bestimmte Maßnahmen für bestimmte Zeit mit oder ohne Anknüpfung an weitere Kriterien in bestimmten Orten gelten. Da es keiner weiteren Umsetzung durch die untere Ebene bedarf, zeigt es ein starkes zentrales Steuerungspotenzial des Bundes über die Schutzmaßnahmen. Angesichts der Erfahrungen mit dem Coronavirus erhält der Bund eine solche Möglichkeit erst dann, wenn bei neu auftretenden Krankheiten „die notwendigen Schutzmaßnahmen“ mit den gesammelten Erfahrungen genauer festgelegt werden können. Solche Befugnis dient zu dem Fall, wenn sich die Krankheit überregional oder national ausbreitet, und sich ein Bedarf nach einer einheitlichen Handlung steigert. Neben der einheitlichen Regelung wird in Deutschland die Möglichkeit gleichzeitig gegeben, dass die Schutzmaßnahmen innerhalb eines Landes regional differenziert geregelt werden können, sodass örtliche Besonderheiten noch neben einer einheitlichen Steuerung berücksichtigt werden können.

In China kam beispielweise in der Corona-Krise der Fall, dass auf der lokalen Ebene weitere strengere Maßnahmen als die zentral festgelegten Vorgaben getroffen wurden, auch wenn die zentrale Ebene absichtlich eine mildere Maßnahme im Gesamtgebiet formuliert hatte.⁵⁵⁴ In der Krise wird es als „Stufenweise verschärfte Maßnahmen“⁵⁵⁵ kritisiert. Der Grund liegt wahrscheinlich darin, dass die zentrale Regelung ganz allgemein formuliert wird, was wie oben gesagt das übliche Regelungsmodell der zentralen Gesetzgebung in China ist. Ziel des Regelungsmodells ist ohne weiteres der Lokalebene Handlungsraum zu geben, damit die örtlichen besonderen Umstände bei der

⁵⁵⁴ Beispielweise, Während des Frühlingsfestes 2021 wurde angesichts der Ansteckungsgefahr von Familienzusammenkünften eine Richtlinie „zur Sicherstellung der Dienstleistungen und der Unterstützung für das Feiern des Frühlingsfestes vor Ort“ getroffen. Für unterschiedliche Gruppen galten unterschiedlich Grundprinzipien. Darunter verlangten einige Gebiete, wie der Kreis Zhaozhou in der Provinz Heilongjiang, eine Quarantäne für die Rückkehrer, die eine strengere Maßnahme darstellt.

⁵⁵⁵ Cengceng Jiama. [层层加码].

Gesetzgebung berücksichtigt werden. Jedoch läuft das Regelungsmodell in einer epidemischen Lage einigermaßen nicht besonders effektiv. Das deutsche Regelungsmodell ist insofern aufschlussreich für die Staatspraxis in China, dass für besondere Fälle Mindestvorgaben über Schutzmaßnahmen detailliert festgelegt werden, statt einfach das übliche Regelungsmodell zu verfolgen. Zugleich soll die Möglichkeit ggf. als Ausnahme gleichzeitig ausdrücklich benannt werden, sodass eine situationsadäquate Anpassung durch die lokale Ebene zu verwirklichen ist.

II. Die Gesetzgebungskompetenz der unteren Ebene

1. Gesetzgebungskompetenz im gemeinsamen Tätigkeitsbereich

Im gemeinsamen Tätigkeitsbereich stehen der unteren Ebene unterschiedliche Rechtsetzungstypen zu. In Deutschland wird wegen der Kernkompetenz des Bundes den Ländern eine Rechtsetzungsbefugnis gegeben, soweit und solange der Bund die Gesetzgebungskompetenz nicht von Gebrauch gemacht hat (Art. 72 GG). In dieser Stellt hängt die Handlungsmöglichkeit der Länder vielmehr davon ab, ob der Bund erschöpfend von solcher Gesetzgebungskompetenz Gebrauch gemacht hat. Angesichts der epidemischen Lage bestehen beispielweise abschließende Bundesregelungen über die Aspekte der Versorgungssicherheit,⁵⁵⁶ und der Bekämpfung übertragbarer Krankheiten.⁵⁵⁷ Mit den zunehmenden Bundesregelungen bleibt den Ländern in diesem Wege ein immer kleinerer Raum, sich an der Schaffung gesetzlicher Grundlagen über eine Epidemie zu beteiligen.

Ein weiterer Raum besteht wohl darin, dass der Landesgesetzgeber gemäß Art. 80 IV GG die zu regelnden Fragen der Landesverordnung durch ein formelles Landesgesetz statt durch Landesverordnung regeln kann. Während einige Landesgesetze inhaltliche Bestimmungen zur Infektionsbekämpfung vorsehen,⁵⁵⁸

⁵⁵⁶ Vgl. Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 4 Rn. 13.

⁵⁵⁷ Vgl. Lindner, in: Schmidt, Rechtsfragen zur Corona-Krise, C.H.BECK, 3. Aufl. 2021, § 18 Rn. 5.

⁵⁵⁸ S. die pandemischen Leitlinien in Nordrhein-Westfalen, Entwurf eines Gesetzes zur Umsetzung der besonderen Schutzmaßnahmen zur Verhinderung der Verbreitung der Coronavirus-Krankheit 2019 gem. § 28a Infektionsschutzgesetzes in Schleswig-Holstein.

erfasst der Großteil der Landesgesetze formelle Vorgaben etwa über das Beteiligungsverfahren des Gesetzgebers. Insofern haben die Länder in der Praxis zurückhaltend die Möglichkeit zur Ergänzung der Bundesgesetze benutzt, und folglich spielt die Landesgesetzgebung auf diese Wege keine maßgebliche Rolle.

In China haben nach der Untersuchung auf der lokalen Ebene nicht nur die Provinzen sondern auch die Bezirkstädte eine Rechtsetzungsbefugnis über eine epidemische Lage. Im gemeinsamen Tätigkeitsbereich sieht § 82 GGG der lokalen Ebene allgemein zwei Rechtsetzungstypen vor, nämlich die Prioritätsrechtsetzung und die Durchsetzungsrechtsetzung. Beide Regelungstypen unterscheiden sich tatsächlich darin, ob eine zentrale Regelung für den Regelungsgegenstand schon vorhanden ist. So schließen die beiden Typen keine gestaltenden Regelungen von der lokalen Ebene aus. Daneben wird die lokale Rechtsetzung durch das Grundprinzip der Widerspruchsfreiheit beschränkt, dass die Lokalregelungen nicht mit den zentralen Regelungen im Widerspruch zustehen.

Jedoch bedeutet das Prinzip nicht, dass die lokale Ebene rein redaktionell an die relevanten zentralen Gesetze anpassende örtliche Regelungen erlassen können. Es setzt eine Beschränkung für die lokale Rechtsetzung, nur wenn die örtlichen Bestimmungen der zentralen Regelung inhaltlich kollidieren. Es gilt insbesondere für den Fall, wenn sich die Krankheit überregional weit ausbreitet, und die lokale Ebene die Interessen der Nachbarregionen oder des Gesamtgebiets nicht auf gleiche Weise wie ihre eigene Interessen berücksichtigen, ein sog. negativer Konkurrenz zwischen den lokalen Ebenen.⁵⁵⁹ Auf der anderen Seite schafft das Prinzip der lokalen Ebene noch einen Raum, dass sie zur Berücksichtigung der örtlichen besonderen Umständen noch gestaltende Regelungen erlassen werden

⁵⁵⁹ Typisches Beispiel sei etwa in der Corona-Zeit die Blockade der Medikamenten aus Chongqing durch die Stadt Dali. Wenn die Stadt Dali eine solche örtliche Rechtsnorm erlassen hätte, könnte solche Rechtsnorm nichtig sein, da sie dem Ziel zur Infektionsbekämpfung und zum Schutz der menschliche und öffentliche Gesundheit widerspricht.

können. Am Beispiel der Corona-Zeit werden Schutzmaßnahmen maßgeblich nach dem ersten Ausbruch der Corona-Pandemie in vielen lokalen Rechtsnormen konkretisiert, während in der alten Fassung der zentralen Gesetze nur einzelne Maßnahmen aufgezählt werden. Daneben erfassen sie weitere gestaltende Regelungen etwa wie die Befugnisnormen der zuständigen Behörden, die Detailregelungen zur Sicherstellung medizinischer Versorgung. Angesichts der Erfahrungen mit dem Coronavirus könnte die lokale Ebene zu Beginn der Ausbreitung einer neuen Krankheit eine positive Rolle beim Infektionsschutz übernehmen.

2. Gesetzgebungskompetenz im örtlichen Tätigkeitsbereich

Angesichts der epidemischen Lage wird in beiden Staaten nur ein begrenzter Raum geschaffen, dass die untere Ebene grundsätzlich sich selber entscheiden, welchen Gegenstand zu welchem Zeitpunkt mit welchem Inhalt zu regeln. In Deutschland steht den Ländern vergleichsweise mehr Raum zu, dass die ausschließliche Gesetzgebungskompetenz der Länder über den Katastrophenschutz grundsätzlich die Bundesgesetzgebung in dem Bereich verhindert. In China gibt es keine ausschließliche lokale Kompetenz, und der lokalen Ebene wird eine Rechtssetzungsbefugnis für die örtlichen Angelegenheiten eingeräumt, auf die die zentrale Ebene grundsätzlich keinen Einfluss nehmen darf, die sog. autonome Rechtsetzung. So besitzt die lokale Ebene in diesem Bereich vergleichsweise einen größeren Gestaltungsspielraum. Jedoch gibt es keine Begriffsbestimmung über die örtlichen Angelegenheiten im Gesetz. Damit die autonome Rechtssetzungsbefugnis effektiv verwendet werden kann, sollen die Angelegenheiten sowohl regionale Merkmale besitzen, als auch deren Auswirkungsbereiche regional beschränkt sein. Wegen der strikten Anforderungen fällt nur ein kleiner Teil der Angelegenheiten über eine Epidemie in den Bereich.

Von oben erscheint es so, dass die ausschließliche Landesgesetzgebung den

Ländern in Deutschland ermöglicht, zum Infektionsschutz eine bedeutsame Rolle einzunehmen. Jedoch ist der Unterschied in der Praxis nicht so groß. Denn die Länder besitzen zwar die ausschließliche Gesetzgebungsbefugnis über den Katastrophenschutz, aber der Tatbestand einer Katastrophe entspricht regelmäßig der Festlegung einer epidemischen Lage von nationaler Tragweite in § 5 Abs. 1 IfSG. Die Bundesregelung des Infektionsschutzgesetz entfaltet weiterhin hier eine Sperrwirkung gegenüber den inhaltsgleichen Bestimmungen, die aufgrund der katastrophenschutzrechtlichen Grundlage erlassen sind. Die landesrechtlichen Bestimmungen sind daher nur anwendbar, soweit sie den infektionsschutzrechtlichen Bestimmungen des Bundes nicht widersprechen.⁵⁶⁰ Anders als in China ist es in Deutschland entbehrlich, ob die Landesbestimmungen der Bundesregelung inhaltlich kollidieren.⁵⁶¹ Somit handelt es sich in Deutschland um einen strengeren Maßstab, was zusätzlich Hindernis für die Landesgesetzgebung schafft. In diesem Sinne wird den beiden unteren Ebenen in dem Bereich faktisch ein begrenzter Raum gegeben.

3. Die kooperationsmöglichkeit bei der Rechtsetzung

In beiden Staaten gibt es eine Kooperationsform zur Rechtsetzung durch die untere Ebene. In einer epidemischen Lage dient solche Kooperation insbesondere dazu, wenn die Krankheit mehrere Regionen betrifft. In Deutschland wird es zwar nicht im Gesetz ausdrücklich benannt, aber die Länder haben beispielweise in der Praxis einen Musterentwurf über ein bestimmtes Rechtsgebiet erstellt. Durch den Staatsvertrag übt die Kooperation - der Musterentwurf eine Bindungswirkung auf die betroffenen Länder aus. In China wird die Kooperationsform ausdrücklich im Gesetz geschrieben, und die verfahrensrechtlichen Vorgaben werden ebenfalls formell festgelegt. Die lokale Ebene hat teilweise solche Möglichkeit verwendet. Hinsichtlich einer epidemischen Lage besteht in Deutschland bisher zwar keine formelle Kooperation, aber die Untersuchung der Kooperationsformen verdeutlicht

⁵⁶⁰ Vgl. Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 1 Rn. 101.

⁵⁶¹ Vgl. Uhle, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 72 Rn. 107.

die potenziellen Merkmale der örtlichen Kooperation in einer Epidemie.

Bei der Kooperation gibt es in beiden Staaten ein ähnliches Verfahren, dass ein Gespräch über die Regelungsgehalten vorab durchgeführt wird, und dann eine Abstimmung über die streitigen Teile erreicht wird. Ebenfalls verändert sich die Rechtslage der Kompetenzordnung bei der Kooperation nicht. Dabei verfügt die untere Ebene über eigene Rechtsetzungsbefugnis, und die jeweiligen Regelungen werden weiterhin im Rahmen der jeweiligen Gesetzgebungsverfahren verabschiedet. Der einzige Unterschied ist durch die Untersuchung der Ziele der Kooperation erkennbar. In Deutschland ist bei einem Musterentwurf die Einheitlichkeit der Lebensverhältnisse gezielt, während die selbst koordinierte Rechtsetzung in China eine Reaktion auf überregionale Ereignisse bezweckt. Folglich führt die Kooperation in Deutschland zu einem bundesweit einheitlichen Landesrecht, während in China dabei nur eine einheitliche Regelung in bestimmten Regionen zustandegekommen ist, und die regionalen Besonderheiten noch bei der Rechtsetzung in Rücksicht genommen werden können. Es hat eine Bedeutung aus der praktischen Seite, dass die lokale Ebene in China mehr in der Lage ist, selbst eine einheitliche Lösung in bestimmten Regionen zu finden, wenn die Krankheit nur einige Regionen betrifft, oder einige Regionen hinsichtlich der Infektionsbekämpfung in einem engen Verhältnis miteinander stehen.

III. Gesamtberachtung

Aus einer Gesamtbetrachtung zeigt sich im Gesetzgebungsbereich nur ein ungefähr ähnliches Bild, dass in beiden Staaten die Angelegenheiten einer epidemischen Lage überwiegend in den gemeinsamen Tätigkeitsbereich fallen, und die obere Ebene ebenfalls das hauptsächliche normative Programm über eine epidemische Lage ausgearbeitet hat. Trotzdem gibt es nach einer tiefen Untersuchung noch Unterschiede.

Auf der oberen Ebene besteht theoretisch ein wichtiger Unterschied darin, dass in

China die Regelungsbefugnis über freiheitsbeschränkende Maßnahmen ausdrücklich der zentralen Ebene vorbehalten bleibt. In dieser Stelle soll die lokale Regelung keine solche Maßnahmen zur Infektionsbekämpfung vorsehen. Aber gleich wie in Deutschland werden nur die Maßnahmen aufgezählt, und die lokale Ebene kann anhand der Durchsetzungsbefugnis Detailregelungen über die Maßnahmen erlassen. In diesem Sinne kann in beiden Staaten die untere Ebene faktisch Regelungen über Bekämpfungsmaßnahmen erlassen, und daher besteht in der Praxis kein großer Unterschied. Ein weiterer Unterschied lässt sich durch das Regelungsmodell der oberen Ebene erkennbar. Die Erfahrungen mit der Corona-Pandemie haben gezeigt, dass in Deutschland der Bund einheitliche Regelungen ohne weitere Umsetzung der Länder in einigen Fällen regeln kann (§ 28b IfSG). Dies zeigt ein starkes Steuerungspotenzial des Bundes über die Schutzmaßnahmen. Hingegen in China erfasst die zentrale Gesetzgebung insbesondere Rahmenvorgaben. Wenn die Krankheit überregional oder national verbreitet ist, ist es das zunehmende Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen über Maßnahmen insgesamt nicht leicht wie in Deutschland zu erfüllen.

Auf der örtlichen Ebene werden unterschiedliche Handlungsmöglichkeiten in beiden Staaten eingeräumt. Durch die Untersuchung lässt sich aus der Gesamtansicht erkennen, dass am Beispiel einer epidemischen Lage die untere Ebene in China mehr Raum besitzt. Denn in Deutschland entfaltet die Bundesregelung eine Sperrwirkung auf die inhaltsgleichen Bestimmungen der Landesgesetzgebung, auch wenn die Landesregelung aufgrund des ausschließlichen Landeskompentenztitels über den Katastrophenschutz erlassen wird, oder wenn die Landesregelung inhaltlich der Bundesregelung nicht kollidierend ist. Insofern beschränkt sich die Landesgesetzgebung auf bestimmte Aspekte, die die Bundesgesetzgebung den Ländern überlässt. Mit den zunehmenden Bundesregelungen bleibt den Ländern in diesem Wege ein immer kleinerer Raum, sich an der Schaffung gesetzlicher Grundlagen für den Infektionsschutz zu beteiligen. Daneben können die Länder dazu beitragen, indem

der Landesgesetzgeber anstelle der Landesregierung relevante Angelegenheiten regelt, die der Bund der Landesregierung zum Erlass einer Verordnung ermächtigt hat. In der Praxis haben die Landesparlamente jedoch zurückhaltend von solcher Möglichkeit Gebrauch gemacht, und nur einige davon haben inhaltliche Anforderungen vorgesehen.

Im Vergleich dazu setzt die zentrale Gesetzgebung in China grundsätzlich kein Hindernis für die lokale Rechtsetzung. Der lokalen Ebene in China wird grundsätzlich eine Rechtsetzungsbefugnis über die einzelnen Angelegenheiten in Bezug auf eine epidemische Lage eingeräumt, solange sie keine inhaltlich widerstreitenden Bestimmungen erfassen. Bei einer vorhandenen zentralen Regelung könnte die lokale Ebene auch rechtsetzungstätig sein. Bei der Inanspruchnahme der Rechtsetzungsbefugnis hat die lokale Ebene angesichts der epidemischen Lage nicht nur Detailregelungen sondern auch gestaltende Regelungen erfassen. Ferner schafft in China die koordinierte Rechtsetzung der unteren Ebene eine Möglichkeit, selbst eine einheitliche Regelung in bestimmten Regionen sicherzustellen, wenn die Krankheit mehrere Regionen gleichzeitig betrifft. Zugleich werden die örtlichen Besonderheiten noch bei der Schaffung einer einheitlichen örtlichen Regelung in der lokalen Rechtsetzung berücksichtigt.

B. Ähnlichkeiten und Unterschiede im Bereich der Gesetzesausführung

Zur Gesetzesausführung zählen genau die Normsetzungs- und Verwaltungsbefugnis. Im Folgenden wird unter Berücksichtigung der zwei Befugnisse in Details verglichen, in welche Aspekten der jeweiligen Ebene mehr Raum in einer epidemischen Lage gegeben wird. Daraufhin wird erörtert, inwieweit die beiden im Bereich der Gesetzesausführung genau miteinander angenähert sind, und dennoch sich voneinander unterscheiden.

I. Ähnlichkeiten und Unterschiede im Normsetzungsbereich

In beiden Staaten wird die Normsetzungsbefugnis unterschiedlich geregelt. In

Deutschland ist im Normsetzungsbereich die Rechtsverordnung für die vertikale Aufgabenteilung relevanter. Dabei gibt es jedoch keine klare Verteilung der Normsetzungsbefugnisse zwischen Bund und Ländern, und die jeweilige Normsetzungsbefugnis ist vom Einzelermächtigung abhängig. In China werden hingegen die zentrale und lokale Normsetzungsbefugnis jeweils in § 72 GGG und § 93 GGG (2023) ausdrücklich festgelegt. Im Folgenden ist anhand des Beispiels in einer epidemischen Lage in Details zu vergleichen, inwieweit der oberen und unteren Ebene in beiden Staaten eine Normgebungsbefugnis zusteht.

1. Die Normsetzungsbefugnis der oberen Ebene

In beiden Staaten wird zwar die Normsetzungsbefugnis auf unterschiedliche Weise geregelt, aber sie erfasst nach der Untersuchung ähnliche Funktionen. In beiden Staat wird vor allem der oberen Ebene eine Normsetzungsbefugnis zur unmittelbaren Reaktion auf die Infektionskrankheit eingeräumt. In Deutschland sieht das Infektionsschutzgesetz dem Bund einzige Verordnungsermächtigungen vor, etwa über Übermittlungsverfahren von Angaben zu Schutzimpfungen, und über Maskenpflicht in den Verkehrsmitteln des Luftverkehrs zu Corona-Zeiten. Hingegen in China wird solche Normsetzungsbefugnis allgemein formuliert, dass der Staatsrat zur Gesetzesausführung, zur Regulierung der Verwaltungssachen, zur Experimentsfunktion weiterhin Verwaltungsrechtsnorm erlassen kann (§ 72 GGG). Daneben werden keine Einzelmaterien aufgelistet, und so erhält die obere Ebene einen weiteren Raum. Hinsichtlich der vom Staatsrat erlassenden Verwaltungsrechtsnorm zu NOG erfasst sie fast den ganzen Ablauf der Vollzugsaufgaben nach dem Bekanntwerden einer Krankheit. Im Vergleich mit den zwei Normsetzungsbefugnisse besitzt auf einer Seite die obere Ebene in China mehr Raum hinsichtlich der Sachgebiete, da die deutsche Verordnungsermächtigung nur randständige Aspekte betrifft. Auf der anderen Seite zeigt es in Deutschland ein starkes Regelungspotenzial, dass in der Vorschrift Tatbestandsvoraussetzungen gleichzeitig festgelegt werden können (§ 28b Abs. 1 IfSG), und es keiner weiteren Umsetzung bedarf. So kann der Bund

dadurch tiefgehend auf die Infektionsbekämpfung einwirken.

Daneben erfassen die beiden Normsetzungsbefugnisse Aspekte zur Sicherstellung des Gesundheitssystems. In einer epidemischen Lage stellt die Ausbreitung der Krankheiten in manchen Fällen eine Herausforderung für die vorhandene gesundheitliche Versorgung dar, da die bestehenden Versorgungsbedürfnisse nicht alle gleichmäßig erfüllt werden könnten. Somit spielt solche Normsetzungsbefugnis zum Schutz der Bevölkerung eine wichtige Rolle. In Deutschland enthält § 5 II IfSG eine ganze Reihe von Ermächtigungsgrundlagen für das BMG bei der Feststellung der epidemischen Lage von nationaler Tragweite, dass Ausnahmen oder Abweichungen überwiegend von den gesundheitsrechtlichen Vorschriften vorgesehen werden können. Aus dem literarischen Bedenken der Befugnis lässt sich eine starke Bundesbefugnis erkennen. In der Corona-Zeit hat das BMG beispielweise durch Änderung der Medizinprodukte-Abgabeverordnung von solcher Befugnis Gebrauch gemacht.⁵⁶²

In China wird dem Staatsrat wie oben benannt allgemein eine Normsetzungsbefugnis eingeräumt, sodass eine Regelung über die Aspekte zur Sicherstellung des Gesundheitssystems unproblematisch ist. Dennoch hat der Staatsrat vergleichsweise nur in Teilbereich solche Möglichkeit verwendet, und es handelt sich hauptsächlich um die Vorgaben der lokalen Regierung etwa zur Erstellung des Notfallplans über medizinische Materialien (§ 11 Nr. 6 Verwaltungsrechtsnorm zu NOG), und zur Sicherstellung der medizinischen Versorgung (§ 17 Verwaltungsrechtsnorm zu NOG). Allerdings werden die Vorschriften regelmäßig allgemein formuliert, sodass es einer weiteren Umsetzung durch die lokale Ebene bedarf. Insofern erfassen die beiden Befugnisse unterschiedliche Schwerpunkte in Bezug auf ein Gesundheitssystem. Daneben gibt in China zwar eine Normsetzungsbefugnis zur Experimentsfunktion wie die in Deutschland, aber die beiden unterscheiden sich noch voneinander, da

⁵⁶² Vgl. VO v. 15. Januar 2021 (BA nz. AT 19. Januar 2021 V1).

in China die Verwaltungsrechtsnorm gemäß § 99 GGG ein niederrangiges Recht gegenüber dem Gesetz ist, und sie folglich dem Gesetz nicht widersprechen darf. So kann die zentrale Normsetzung keine Abweichung oder Ausnahmen von vorhandenen Gesetzen betreffen. In einer epidemischen Lage schafft somit die deutsche Befugnis mehr Flexibilität, insbesondere wenn sich die seit langem in Kraft tretenden Gesundheitsgesetze nicht mehr an die aktuellen epidemischen Umständen anpassen.

2. Der Normsetzungsbefugnis der unteren Ebene

Im Normsetzungsbereich ist es in China vor allem von einem besonderen Merkmal geprägt, dass auf lokaler Ebene die Provinzen sowie die Bezirkstädte ausdrücklich gesetzlich zur exekutiven Normsetzung ermächtigt sind. Während keine Zuständigkeitsbereiche der Provinzen ausdrücklich aufgelistet werden, beschränkt sich die städtische Normsetzungsbefugnis gemäß § 93 Abs. 3 GGG gleich wie bei der Rechtsetzungsbefugnis auf vier Sachgebiete. Somit stehen der Provinz sowie der Bezirkstädte eine Normsetzungsbefugnis in einer epidemischen Lage zu. Die Einräumung der städtischen Normsetzungsbefugnis dient dazu, dass die örtlichen besonderen Infektionslagen passend im Wege der Normsetzung berücksichtigt werden können. Eine ähnliche Struktur könnte ebenfalls in Deutschland zu finden sein. Angesichts der epidemischen Lage wird neben der Verordnungsermächtigung regelmäßig die Übertragungsmöglichkeit vorgesehen, dass die Normsetzungsbefugnis weiterhin auf andere Stellen etwa wie auf örtliche Ebene verschoben werden kann. Insofern gibt es keinen großen Unterschied angesichts der Normsetzungsebene.

Weiterhin umfasst in beiden Staaten die örtliche Normsetzungsbefugnis maßgeblich die Aspekte zur unmittelbaren Reaktion auf das Auftreten einer Krankheit. In Deutschland wird der Landesregierung ermächtigt, Rechtsverordnung über fast den ganzen Ablauf der Vollzugsaufgaben zu erlassen. In China schreibt § 93 GGG weiterhin wie bei der zentralen Normsetzung

allgemein die Befugnis zur Durchsetzungsnormsetzung, zur autonomen Normsetzung und zur Prioritätsnormsetzung vor. In der Praxis haben viele lokalen Regierungen die Normsetzungsbefugnis verwendet, und ihre Regelungen betreffen gleich wie in Deutschland hauptsächlich die Teile über unmittelbare Reaktion auf das Bekanntwerden einer Krankheit.

Daneben betreffen die beiden Befugnisse einige Aspekte zur Sicherstellung des Gesundheitssystems, obwohl sie insgesamt nur einen kleinen Teil ausmachen. In Deutschland gibt es nur einzelne Befugnis etwa wie zur Sicherstellung der Hygieneplänen in medizinischen Einrichtungen (§ 23 Abs. 5 IfSG). In China erfassen die lokalen Regierungsregeln regelmäßig z.B die Befugnis der lokalen Regierung zur Festlegung designierter Krankenhäuser, Reservekrankenhäuser oder vorläufiger Behandlungsorte. So erlaubt es der unteren Ebene in beiden Staaten, im Normsetzungswege das Gesundheitssystem sicherzustellen, obwohl die beiden Befugnisse unterschiedliche Aspekte erfassen. Bei einem plötzlichen Ausbruch der Infektionskrankheit dient wahrscheinlich die chinesische Befugnis dazu, dass durch Schaffung von mehr medizinischen Versorgungsressourcen die aktuellen steigenden Versorgungsbedürfnisse gleichmäßig erfüllt werden.

Ferner wird in beiden Staaten die Normsetzung von der oberen Ebene beeinflusst. Als ähnliche Möglichkeit kann die obere Ebene Einfluss auf die inhaltlichen Bestimmungen der Rechtsnormen nehmen. In Deutschland besteht dazu ein faktischer Einfluss des Bundes durch die Institutionalisierung der Bund-Länder-Konferenzen, sodass Schutzmaßnahmen gegen eine bestimmte Infektionskrankheit gemeinsam dadurch festgelegt werden. Hingegen in China kann die obere Ebene durch den Erlass eigener Verwaltungsrechtsnormen allgemein an der örtlichen Normsetzung mitwirken. Da die Bestimmungen größtenteils allgemein formuliert werden, überlässt es der lokalen Ebene noch Raum zur Normsetzung. Dabei ist eine Einflussmöglichkeit direkt auf eine bestimmte konkrete Regelung über Bekämpfungsmaßnahmen jedoch nicht

ersichtlich. So wird die Steuerung der Infektionsbekämpfung im deutschen Modell effektiver gewährleistet.

Darüber hinaus gibt es in Deutschland besondere Einflussmöglichkeiten. Da die Landesnormsetzungsbefugnis von der einzelnen Ermächtigung des Bundes abhängig ist, kann der Bund durch Gesetz spezielle Anforderungen zum Erlass einer Landesverordnung vorsehen. Daneben steht dem Bund auch die Möglichkeit zu, jederzeit die Normsetzungsbefugnis von den Länder an sich zu ziehen. Obwohl der Bund angesichts der epidemischen Lage bisher noch nicht von der Möglichkeit Gebrauch gemacht hat, zeigt es hier ein starkes Steuerungspotenzial des Bundes im Wege der Normsetzung, insbesondere wenn hohe Kooperationsbedürfnisse im gesamten Gebiet vorliegen. Eine solche Einflussmöglichkeit gibt es jedoch nicht in China, da der lokalen Regierung eine Normsetzungsbefugnis zur Gesetzeskonkretisierung allgemein und gesetzlich eingeräumt wird.

3. Gesamtbetrachtung

Aus einer Gesamtbetrachtung zeigt es ein unterschiedliches Bild im Normsetzungsbereich. In Deutschland wird Großteil der Normsetzungsbefugnis ersichtlich an die Länder zugewiesen, während in China den beiden Ebenen Normsetzungsbefugnis gleichweise eingeräumt wird. Angesichts der Funktion der Normsetzungsbefugnis kann in beiden Staaten die Normsetzungsbefugnis der unteren Ebene relevante Vollzugsaufgaben über eine epidemische Lage regeln. So ermöglicht der unteren Ebene, im Wege der Normsetzung unmittelbar auf neu auftretende Krankheiten zu reagieren. Wichtige Unterschiede lassen sich durch die Handlungsmöglichkeit der oberen Ebene erkennen. Auf der oberen Ebene hat in Deutschland der Bund nach dem Bekanntwerden der neuen Krankheit begrenzte Verordnungsbefugnisse, obwohl er direkt umsetzbare Verordnungen über Schutzmaßnahmen treffen kann (§ 28b Abs. 1 IfSG). Hingegen in China kann der Staatsrat wegen der allgemein formulierten Normsetzungsbefugnis

weitere Aspekte regeln, obwohl die Verwaltungsrechtsnorm in der Praxis regelmäßig Rahmenvorgaben erfasst, sodass es der lokalen Ebene weiteren Umsetzungsraum überlässt.

Zur Sicherstellung des Gesundheitssystems zeigt es in China vergleichsweise eine schwächere Reaktion der zentralen Ebene im Wege der Normsetzung, da die Regelungen nur allgemeine Vorgaben der lokalen Regierung erfassen. Hingegen in Deutschland wird dem Bund die Befugnis zur Festlegung einer Sonderregelung über Gesundheitssystem ermächtigt (§ 5 II IfSG). Wenn im Lauf der Zeit sich die Gesundheitsgesetze teilweise nicht mehr an die aktuelle Infektionslage anpassen, kann die Situation in China nicht wie in Deutschland ohne weiteren langfristigen Prozess verbessert werden. Ferner ist die Einflussmöglichkeit der oberen Ebene durch unterschiedliches Ausmaß gekennzeichnet. In China wird die Einflussmöglichkeit der zentralen Regierung allgemein gegeben, indem sie eigene Verwaltungsrechtsnormen trifft, und die Bestimmungen davon häufig allgemein formuliert werden. In Deutschland ist faktisch eine direkte Einflussnahme durch die Bund-Länder-Konferenzen auf die Verordnungen über Maßnahmen denkbar. So wird eine einheitliche Steuerungsmöglichkeit im Einzelfall zur Infektionsbekämpfung des ganzen Staats sichergestellt, insbesondere wenn auf der lokalen Ebene ganz differenzierte Gebote und Verbote zur Infektionsbekämpfung getroffen werden.

II. Ähnlichkeiten und Unterschiede im Verwaltungsbereich

Im Verwaltungsbereich werden die Verwaltungsbefugnisse in beiden Staaten auf unterschiedliche Weise geregelt. In Deutschland gibt es eine klare Struktur. Die Verwaltungstypen werden angesichts der Frage eingeteilt, wer die Aufgaben wahrnimmt. Und weiterhin werden die Verwaltungszuständigkeiten neben der Verwaltungstypen aufgelistet. Im Vergleich dazu werden in China die Verwaltungszuständigkeiten sowie die Verwaltungstypen nicht wie in Deutschland systematisch in einem Gesetz geregelt. Während die Sachgebiete der zentralen

und der lokalen Regierung vor allem in CV und LOG aufgelistet werden, finden sich die Verwaltungstypen für die jeweiligen Verwaltungsaufgaben verstreut in Einzelgesetzen. Weiterhin wird bei der Abgrenzung der Verwaltungsformen in Deutschland mehr berücksichtigt, wer die Aufgaben vermutlich besser erfüllen soll. In China geht es eher um die Frage, ob die Aufgabenerfüllung wahrscheinlich von der lokalen Regierung negativ beeinflusst wird. So werden in China bei der Verteilung der Verwaltungsbefugnisse vergleichsweise mehr praktische Erfahrungen berücksichtigt. Damit ein Rechtsvergleich nachvollziehbar ist, erfolgt die Arbeit einen ähnlichen Gedanken wie bei der deutschen Verwaltungsordnung, und dabei werden die Sachmaterien anhand der Verwaltungstypen zusammengefasst. Danach wird im Folgenden verglichen, inwieweit die unterschiedlichen staatlichen Ebenen die Verwaltungskompetenzen besitzen, und wie die obere Ebene auf die Aufgabenerfüllung durch die untere Ebene wirken kann.

1. Die Verwaltungskompetenz der oberen Ebene

In beiden Staaten gibt es eine Form, dass die obere Ebene selber die Aufgaben erfüllt. Während in Deutschland es ausdrücklich als die Bundesverwaltung benannt wird, ist es in China nur von der Verwaltungsform - dem material zentralen vertikalen Management abzuleiten. Darunter ist zu verstehen, dass die Abteilungen des Staatsrats Behörde direkt vor Ort einrichten, und die Behörde etwa nur die Einzelweisungen von der zentralen Regierung verfolgt und ihre Aufgabenerfüllung nicht von den lokalen Regierungen beeinflusst wird.⁵⁶³ Im Wesentlichen handelt es sich um eine zentrale Verwaltung, die ebenfalls eine besondere Verwaltungsform Chinas im Verwaltungsbereich gilt. Die Gegenstände

⁵⁶³ Vgl. Dong Juan, Die aktuelle Situation, das Dilemma und die Gedanken des vertikalen Regierungsmanagements Chinas, Zeitschrift des Sichuan Administration Institute 2009 (03), S. 5-8. [参见董娟:《我国政府垂直管理的现状、困境与思考》,载《四川行政学院学报》2009年第3期,第5-8页]; Dong Juan, Forschung zum vertikalen Management muss wissenschaftlich und streng sein, Chinas nationale Bedingungen und Stärke 2011 (05), S. 17-19. [参见董娟:《垂直管理研究要科学严谨》,载《中国国情国力》2011年第5期,第17-19页]; Shen Ronghua, Regierungsvertikalmanagement im Kontext der Dezentralisierung: Modelle und Ideen, Chinesisches Verwaltungsmanagement 2009 (09), S. 38-43. [参见沈荣华:《分权背景下的政府垂直管理、模式和思路》,载《中国行政管理》2009年第9期,第38-43页].

des Verwaltungstyps werden in beiden Staaten grundsätzlich ausdrücklich benannt. Angesichts einer epidemischen Lage ist eine ausdrücklich benannte Verwaltung der oberen Ebene in beiden Staaten nicht ersichtlich. In Deutschland gibt es jedoch die ungeschriebene Bundesverwaltungskompetenz, aber es ist ebenfalls nicht ersichtlich, dass die Maßnahmen des Infektionsschutzes durch ein Land nicht wirksam wahrgenommen.⁵⁶⁴ und folglich hat der Unterschied keine praktische Auswirkung.

Darüber hinaus gibt es in beiden Staaten einige besondere Gesichtspunkte. In Deutschland steht dem Bund eine Erweiterungsmöglichkeit der Bundesverwaltung zu (Art. 87 III 1 GG), sofern ihm eine entsprechende Gesetzgebungskompetenz zusteht. Wesentliches Merkmal der Aufgaben ist, dass sie der Sache nach zentral zu erfüllen sein sollen.⁵⁶⁵ In Bezug auf eine epidemische Lage hat der Bund durch die Errichtung des Robert-Koch-Instituts von der Möglichkeit Gebrauch gemacht. Somit gibt es in Deutschland eine zentrale Institution, die für den Infektionsschutz besonders zuständig ist. Die Aufgaben des Robert-Koch-Instituts sind jedoch von einer Beratungsfunktion gekennzeichnet (§ 4 Abs. 1 Satz 4 IfSG), obwohl die Wahrnehmung der Aufgaben einigermaßen Einfluss auf andere Kompetenzträger nimmt. Beispielsweise, eine Reihe von Verordnungsermächtigungen in § 36 IfSG setzt hauptsächlich eine Feststellung eines Risikogebiets durch das Robert-Koch-Institut voraus.

In China wird solche Erweiterungsmöglichkeit nicht gegeben, und für die Verwaltung der zentralen Regierung gilt das Enumerationsprinzip. Trotzdem ist hinsichtlich der Aufgaben des Robert-Koch-Instituts eine ähnliche Ausgestaltung aus der funktionalen Seite erkennbar. Im Verwaltungsbereich gibt es in China eine geteilte Zuständigkeit der zentralen und der lokalen Regierung. Beim Begriffverständnis geht der Zuständigkeitstyp eher darum, dass in einem gleichen

⁵⁶⁴ Vgl. Huster/Kingreen, Handbuch Infektionsschutzrecht, 2. Aufl. 2022, Kap. 4, Rn. 35.

⁵⁶⁵ Vgl. Ibler, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 87 Rn. 235.

Sachgebiet die einzelnen Aufgaben anhand bestimmter Kriterien verteilt werden. Am Beispiel einer epidemischen Lage sehen § 6 PBIG und § 16 NVG einen solchen Zuständigkeitstyp ausdrücklich vor, und die Aufgaben werden weiterhin anhand der Auswirkungsbereiche an die zentralen und die lokale Regierung verteilt. Demnach ist die zentrale Regierung für die gesamtstaatlichen und überregionalen Aufgaben zuständig. Durch die Untersuchung umfassen die Aufgaben überwiegend koordinierende Aufgaben, etwa wie Beratung, Bewertung über die Infektionsbekämpfung und Vorschläge zur Ergreifung der Maßnahmen (§ 10 Abs. 3 und Abs. 4 PBIG). Insofern gibt es aus der praktischen Seite keinen großen Unterschied.

Ferner werden in beiden Staaten der oberen Ebene faktisch besondere Ausführungsbefugnisse über eine epidemische Lage eingeräumt. In Deutschland kann das BMG über Maßnahmen zur Sicherstellung der Versorgung mit Arzneimitteln und über Verwendung der Erfindung in § 5 II Nr. 5 und Nr. 6 IfSG Anordnung geben, sodass das BMG direkt entsprechende Verwaltungsakten oder Allgemeinverfügungen erlassen kann. In China gibt es eine ähnliche Befugnis, dass die zentrale Regierung bei größeren Ausbrüchen einer Infektionskrankheit die Befugnis besitzt, die Personal aus dem gesamten Gebiet oder aus verschiedenen Provinzen sicherzustellen, Versorgungsmaterialien sowie technische Unterstützung zu verwenden (§ 69 Abs. 1 PBIG). So kann sich die obere Ebene in beiden Staat mit Ausführungsbefugnis an der Sicherstellung des Gesundheitssystems beteiligen. Daneben besitzt in China die zentrale Regierung zusätzlich eine Befugnis über die Entscheidung eines Lockdowns großer und mittelgroßer Städte oder provinzübergreifender Gebiete. Die Einräumung der Befugnis besteht vermutlich darin, dass in China der Befugnis große Bedeutung beigemessen wird, da die Maßnahmen erhebliche Auswirkungen in der Gesellschaft etwa wie öffentliche Panik erheben können.⁵⁶⁶ Es wird angenommen,

⁵⁶⁶ Zhou Shikui, Feng Zhidong, Rechtliche Regelung und Verbesserung der Notfallmaßnahmen bei massenhaft ungeklärten Erkrankungen, Chinesisches Gesundheitsgesetz 2024 (02), S. 28. [周士逵, 冯之东:

wenn die Befugnis der zentralen Regierung vorbehalten bleibt, dass die Wissenschaftlichkeit und Rationalität der Entscheidungsfindung sichergestellt werden können,⁵⁶⁷ da der Staatsrat durch seine Fachabteilungen über mehr Expertenressourcen verfügt.⁵⁶⁸

2. Die Verwaltungskompetenz der unteren Ebene

Bei der Verwaltungsform der unteren Ebene liegt vor allem in beiden Staaten ein unterschiedlicher Gedanke zugrunde. In Deutschland geht die Abgrenzung der Verwaltungsform eher darin, ob die Vollzugsaufgaben mit mehr Wahrscheinlichkeit weitgehend den Einflussmöglichkeiten des Bundes unterliegen. Dazu unterscheiden sich die Auftragsverwaltung und die Landeseigenverwaltung. Hingegen zielt in China die Abgrenzung der Verwaltungstypen bewusst davon ab, die Einflussmöglichkeit der lokalen Regierungen zu schwächen, damit die Behörden ohne Einfluss selbständig ihre Aufgaben durchführen. Dazu kommen das provinzielle vertikale Management und das territoriale Management vor.

Trotz der unterschiedlichen Gedanken gelten die Auftragsverwaltung sowie das Provinzielle Management in beiden Staaten eine Sonderform der lokalen Verwaltung, da die beiden Formen einigermaßen eine Schwächung der Verwaltungsbefugnis der unteren Ebene darstellen. Die Gegenstände werden in beiden Staaten ebenso gesetzlich abschließend geregelt, und dazu zählen keine Angelegenheiten in einer epidemischen Situation. Weiterhin wird die normale Verwaltungsform in beiden Staaten unterschiedlich geregelt. In Deutschland gilt die Grundregel des Art. 83 GG, dass die Aufgaben in die Zuständigkeitsbereiche

《论群体性不明原因疾病应急法律规制与完善路径》，载《中国卫生法制》2024年第2期，第28页].
⁵⁶⁷ Zhou Shikui, Feng Zhidong, Rechtliche Regelung und Verbesserung der Notfallmaßnahmen bei massenhaft ungeklärten Erkrankungen, Chinesisches Gesundheitsgesetz 2024 (02), S. 28. [周士逵，冯之东：《论群体性不明原因疾病应急法律规制与完善路径》，载《中国卫生法制》2024年第2期，第28页].

⁵⁶⁸ Liu Lanqiu, Studien zum rechtsstaatlichen Weg der Prävention und Bekämpfung neuer Infektionskrankheiten in China - Eine Analyse auf der Grundlage des Entwurfs des PBIG (Revisionsentwurf), in: Verwaltungsrechtswissenschaftliche Forschungen 2024 (04), S. 78. [刘兰秋：《我国新传染病防控的法治路径研究—基于〈传染病防治法（修订草案）〉的分析》，载《行政法学研究》2024年第4期，第78页].

der Länder fallen, „soweit das Grundgesetz nicht anders bestimmt oder zuläßt.“ Zu den Aufgaben zählt die Durchführung der Bundesgesetze und Landesgesetze. Am Beispiel einer epidemischen Lage sind aufgrund der Grundregel die Ausführungsaufgaben des Infektionsschutzgesetzes und des Landeskatastrophenschutzgesetzes einschlägig. Hingegen wird in China das territoriale Management teilweise ausdrücklich in Gesetzen festgelegt, oder durch das typische Wort „Verwaltungsbezirk“ festgelegt. Angesichts einer epidemischen Lage schreiben § 6 PBIG⁵⁶⁹ und § 16 NvG⁵⁷⁰ eine solche Verwaltungsform vor. Insofern übernimmt in beiden Staaten die untere Ebene die Ausführungsaufgaben, wenn eine Infektionskrankheit auftritt. Das gleiche gilt dafür, wenn eine neue Krankheit unerwartet auftritt. Die untere Ebene darf unmittelbar durch Maßnahmen darauf reagieren.

Neben den verschiedenen Regelungsmodellen gibt es noch wesentliche Unterschiede bei der Aufgabenwahrnehmung. Vor allem erfasst die normale Verwaltungsform in beiden Staaten einigermaßen unterschiedliche Bedeutung. Das territoriale Management in China ist einigermaßen mit einer fakultativen Verwaltung in Deutschland vergleichbar. Denn die Verwaltungsform umfasst größtenteils die Sachmaterien von der geteilten Zuständigkeit der zentralen und der lokalen Regierung. Durch die Untersuchung werden die einzelnen Aufgaben angesichts der Auswirkungsbereiche weiter an die zentrale und lokale Regierung verteilt. Dennoch ist die Verwaltungsform einigermaßen noch von der fakultativen Verwaltung getrennt. Anders als bei einer fakultativen Verwaltung gibt es keine Verschiebung der Ausführungsaufgaben, und die lokalen Regierungen müssen stets die konkreten Ausführungsaufgaben übernehmen. Der fakulative Charakter liegt vielmehr in der Handlungsmöglichkeit der zentralen Ebene in diesem Fall.

Ein weiterer Unterschied liegt darin, dass in Deutschland theoretisch den Ländern

⁵⁶⁹ Vgl. § 5 des Entwurfs des Gesetzes zur Prävention und Kontrolle von Infektionskrankheiten. [《传染病防治法》(2024) 修改草案第 5 条].

⁵⁷⁰ Vgl. § 16 des Gesetzes über die Bekämpfung gegen Notfälle. [《突发事件应对法》(2007) 第 4 条].

mehr Raum in einigen Bereichen geschaffen wird. Denn bei der Ausführung der Landesgesetze soll in Deutschland der Bund zurückhaltend bleiben, und er kann weder Gesetze ausführen, nor Einfluss- und Aufsichtsmöglichkeiten auf die Landesverwaltung nehmen. Das betrifft den Fall zur Ausführung des Landeskatastrophenschutzgesetzes. Es macht ebenfalls das besondere Merkmal im Vergleich mit der Verwaltung in China. Denn in China gibt es keine solche Abgrenzung, und aller Aufgabenerfüllung durch die lokalen Regierungen steht eine Einflussmöglichkeit der zentralen Ebene offen. Aus der praktischen Seite könnte jedoch solcher Unterschied bei einer epidemischen Lage nicht ersichtlich sein. Denn wie oben benannt trägt das Landeskatastrophenschutzgesetz angesichts der gesamten Rechtsordnung nur randständige Bedeutung und faktisch bleibt den Ländern in einer epidemischen Lage nicht so viel Raum.

3. Einflussmöglichkeit der oberen Ebene auf die Verwaltung der unteren Ebene

In Deutschland werden die Einflussmöglichkeiten des Bundes im Grundgesetz hinsichtlich der Ausführungsaufgaben abgegrenzt. In China wird jedoch die Einflussnahmemöglichkeit der zentralen Ebene nicht in den geltenden Gesetzen systematisch geregelt. Es findet sich verstreut in Einzelschriften. Durch die Untersuchung lässt sich es in beiden Staaten ähnliche Einflussmöglichkeiten erkennen, obwohl sich die einigermaßen noch voneinander unterscheiden. Im Folgenden ist auf die einzelnen Einflussmöglichkeiten auf abstrakter und konkreter Ebene einzugehen.

a) Einflussmöglichkeit auf abstrakter Ebene

Auf abstrakter Ebene liegen allgemein die Einflussmöglichkeiten auf organisationsrechtliche und verfahrensrechtliche Seite vor. In Deutschland wird es ausdrücklich im Grundgesetz benannt, dass der Bundesgesetzgeber durch Gesetz Organisation und Verwaltungsverfahren regeln kann (Art. 84 I 2 GG), und die Bundesregierung zur Ergänzung des Organisations- und Verfassungsgesetzes mit

Zustimmung des Bundesrates allgemeine Verwaltungsrechtsnorm erlassen kann (Art. 84 II GG). Angesichts einer epidemischen Lage hat der Bund beispielsweise durch das IfSG die Möglichkeit von Gebrauch gemacht. Dabei wird vorgeschrieben, dass Verwaltungsverfahren über Tätigkeiten mit Krankheitserregern über eine einheitliche Stelle abgewickelt werden kann (§ 53a IfSG). Im Vergleich dazu werden in China die abstrakten Einflussmöglichkeiten nicht wie in Deutschland neben der Verwaltungsform systematisch ausdrücklich benannt. Dennoch hat die zentrale Ebene durch Gesetz⁵⁷¹ und durch Verwaltungsrechtsnorm⁵⁷² den gleichen Einfluss genommen. Am Beispiel einer epidemischen Lage wird etwa eine Einrichtung von Abteilung für Notfallmanagement⁵⁷³ der zentralen und der lokalen Ebene ermächtigt, wenn schwere Infektionskrankheit auftritt, und einen Notfall für die öffentliche Gesundheit darstellt (§ 9 Abs. 2 PBIG i.V.m. § 19 Abs. 3 NvG). Die Aufgaben der Abteilung umfassen vor allem die Koordinierungsaufgaben zur Epidemiebekämpfung und -vorsorge zwischen den Behörden.⁵⁷⁴

Der Unterschied der Einflussmöglichkeit ist in dieser Stelle anhand der Handlungsmöglichkeit der unteren Ebene erkennbar. In Deutschland steht den Ländern neben der Bundesgesetzgebung eine Abweichungsbefugnis zu, und der Bund kann entweder mit Zustimmung des Bundesrates die Abweichungsbefugnis über das Verwaltungsverfahren ausschließen, oder beim Vorliegen einer Landesregelung in der Karenzeit erneut Regelungen treffen. Hinsichtlich einer epidemischen Lage hat der Bund die Möglichkeit beispielsweise für das Verwaltungsverfahren von Übermittlungen und Mitteilungen verwendet (§ 12 Abs. 3 IfSG). In China lässt sich der lokale Regelungsraum vielmehr angesichts der

⁵⁷¹ Vgl. LOG, und Verwaltungsstraß-, Verwaltungsgenehmigungs- und Verwaltungszwangsgesetz.

⁵⁷² Vgl. Verwaltungsrechtsnorm über die Einrichtung der Behörden und die Verwaltung der Personalstärken der örtlichen Regierungen auf allen Ebenen. [《地方各级人民政府机构设置和编制管理条例》].

⁵⁷³ Tufa shijian yingji zhihuijigou. [突发事件应急指挥机构].

⁵⁷⁴ Vgl. Wang Xu, Die regulatorische Steuerung des Verwaltungsorganisationsrechts bei der Bewältigung von schwerwiegenden Infektionskrankheitskrisen, Wissenschaftliche Zeitschrift für Rechtswissenschaft 2020 (03), S. 82. [参见王 旭: 《重大传染病危机应对的行政组织法调控》, 载《法学》2020年第3期, 第82页].

Regelungstechnik der zentralen Regelungen erkennen, da sie überwiegend Rahmenvorgaben erfassen. Beispielweise, vor der Revision des NvG 2024 wurde im Gesetz nur die Befugnis zur Einrichtung der Abteilung für Notfallmanagement benannt (§ 8 Abs. 3 NvG a. F. 2013), und ihre Aufgaben und Tätigkeiten wurden nicht im Detail geschrieben. Insofern hat in China die lokale Ebene noch einen weiteren Raum zur Detailregelung. Beispielweise, Shenzhen hat 2020 über die Befugnis der Abteilung für Notfallmanagement ausführliche Regelungen erlassen (§ 6, 45, 46 der Rechtsnorm zum NOG von Shenzhen). Aber anders als in Deutschland steht der lokalen Ebene keine Abweichungsbefugnis zu.

Bei einer epidemischen ist nicht nur die Frage wichtig, ob angesichts der überregionalen Ausbreitung der Krankheit eine einheitliche Steuerung möglich wäre. Bei einer sich andauernd veränderten Infektionslage könnte dann auch ein Bedarf nach einer örtlichen Handlung bestehen. Die Abweichungsbefugnis in Deutschland ermöglicht, neben der ausführlichen einheitlichen Regelung im Gesamtgebiete die örtlich unberechenbaren sowie besonderen Umstände noch durch die Länder selber zu berücksichtigen, und damit besondere Regelungen über Organisation und Verfahren zu erfassen. In China wird solche Möglichkeit der lokalen Ebene dadurch gegeben, dass die Zentralregelung häufig allgemein formuliert wird, und folglich der lokalen Ebene ein weiterer Raum über gestaltende Bestimmungen bleibt. Aber in diesem Sinne wird damit zugleich die tatsächliche Wirkung der einheitlichen Steuerung befragt. Insofern weist das deutsche Modell mehr Flexibilität und Effektivität auf.

Weiterhin kommen die besonderen Einflussmöglichkeiten in einer epidemischen Lage in Betracht. Als erste Möglichkeit gibt es in beiden Staaten eine Form, dass die obere Ebene durch einen nationalen Plan zur Infektionsbekämpfung einheitliche Handlungsanweisungen beim Eintreten einer Epidemie festlegen kann. Die Besonderheit liegt darin, dass der nationale Pandemieplan in Deutschland rechtlich nicht verbindlich für die Länder ist, während in China die lokalen

Notfallpläne den Rahmenvorgaben des Staatsplans entsprechen sollen. So erscheint in diesem Fall die Einflussmöglichkeit durch den nationalen Plan in Deutschland vergleichsweise schwach. Darüber hinaus wird besondere Organisation von der oberen Ebene gegen Epidemiebekämpfung eingerichtet, nämlich die interministerielle Koordinierungsgruppe in Deutschland, und die an die lokale Ebene entsendete Arbeitsgruppe in China. In beiden Staaten beschränkt sich die Sonderorganisation auf einen Unterstützungscharakter, und kann etwa keine Weisungen erteilen. Ein wichtiger Unterschied besteht darin, dass in Deutschland die Sonderorganisation zu einer Zusammenarbeit aus der vertikalen Hinsicht dient, während in China aus der vertikalen Hinsicht vielmehr die Informationsübermittlung zwischen der zentralen und lokalen Ebene verbessert wird. Die Koordinierungsfunktion der Organisation in China richtet sich hauptsächlich an die Behörden aus der horizontalen Hinsicht.

b) Einflussmöglichkeit auf konkreter Ebene

Auf konkreter Ebene ist es ebenfalls ähnliche Einflussmöglichkeiten zu erkennen. Vor allem kommt das Weisungsrecht in Betracht. In beiden Staaten unterscheiden sich die Voraussetzungen zur Inanspruchnahme der Befugnis. In Deutschland unterliegt das Weisungsrecht strikten Vorgaben bei der Landeseigenverwaltung. Dabei wird es verlangt, dass der Bund das Weisungsrecht erst in Anspruch nehmen kann, wenn er dem Land zuvor Gelegenheit zur Stellungnahme gegeben und seinen Standpunkt in Erwägungen einbezogen hat.⁵⁷⁵ Weiterhin soll ein Weisungsrecht bereits im Gesetz festgelegt werden, und der Bund kann nur in den gesetzlich benannten Fällen von solcher Befugnis Gebrauch machen. Zugleich soll sich das Weisungsrecht nicht zu einem regelmäßigen Steuerungsmittel des Bundes entwickeln.⁵⁷⁶ Im IfSG ist eine solche Einzelweisungsbefugnis bisher nicht explizit eingeräumt, und der Bund hat wegen der eingeschränkten

⁵⁷⁵ Vgl. BVerfGE 81, 310 (337); 104, 249 (270).

⁵⁷⁶ Vgl. F. Kirchhof, in: Dürig/Herzog/Scholz, Grundgesetz-Kommentar, C.H.Beck, 105. EL August 2024, Art. 84 Rn. 266.

Voraussetzungen bisher die Befugnis noch nicht ergriffen.⁵⁷⁷

Im Vergleich dazu wird in China das Weisungsrecht allgemein formuliert. § 73 Nr. 1 LOG schreibt vor, dass sich alle Volksregierungen an die Entscheidungen und Anordnungen des Staatsrats halten sollen.⁵⁷⁸ Hinsichtlich einer epidemischen Lage sieht § 20 NvG der staatlichen Abteilung für Notfallmanagement ausdrücklich eine solche Befugnis vor. Jedoch wird es nicht detailliert geregelt, welche Inhalte die Befugnis treffen soll. Da in Deutschland vergleichsweise mehr Anforderungen für die Inanspruchnahme des Weisungsrechts eingeführt werden, erscheint in dieser Stelle, dass das Weisungsbefugnis in China eher nicht begrenzt ist. Dennoch ist es ebenfalls unklar, welche Handlungsmöglichkeiten zur Verfügung stehen, wenn die lokale Ebene möglicherweise die Anordnungen nicht verfolgt. Somit ist es besonders fraglich, ob solche Weisungsbefugnis tatsächlich auf die Infektionsbekämpfung im Einzelfall wirken kann. Daher ist das deutsche Modell aufschlussreich für die Staatspraxis in China. Durch die Benennung der Anforderungen wird zugleich die Wirkung der Einzelweisungsbefugnis sichergestellt.

Anschließend gibt es in beiden Staaten eine ähnliche Form zur Aufsicht, obwohl sich das Ausmaß noch voneinander unterscheidet. Angesichts einer epidemischen Lage wird es in Deutschland bei der Landeseigenverwaltung allgemein eine Rechtsaufsicht von der Bundesregierung vorgesehen. Aufgaben der Rechtsaufsicht ist zu prüfen, ob die Länder die vom Infektionsschutzgesetz festgestellten Pflichten erfüllen. Dabei kann die Bundesregierung mit einem Zustimmungsakt des Bundesrates Informationen über das Vorgehen des

⁵⁷⁷ Vgl. Walus, Pandemie und Katastrophennotstand: Zuständigkeitsverteilung und Kompetenzmängel des Bundes, DÖV 2010, 127 (133).

⁵⁷⁸ Vgl. § 73 Abs. 1 des LOG (2022) lautet, „Lokale Volksregierungen auf allen Ebenen über der Kreisebene...setzen die Beschlüsse des Volkskongresses auf derselben Ebene und seines ständigen Ausschusses, Entscheidungen und Anordnungen der oberen Verwaltungsbehörden um, legen die Verwaltungsmaßnahmen fest und erlassen Entscheidungen und Anordnungen.“ [《地方组织法》(2022) 第 73 条第 1 款规定: “县级以上的地方各级人民政府...执行本级人民代表大会及其常务委员会的决议, 以及上级国家行政机关的决定和命令, 规定行政措施, 发布决定和命令。”].

Landesvollzugs verlangen, Auskünfte dazu einholen und Akten anfordern, das sog. Informationsrecht.⁵⁷⁹

In China gibt eine ähnlich Form, dass beim zentralen aufsichtlichen vertikalen Management die zentrale Ebene Beauftragten in die lokale Ebene entsenden oder Institutionen in den lokalen Behörden einrichten kann, damit die Aufgabenerfüllung unter Aufsicht steht.⁵⁸⁰ Aber solche Aufsichtsform findet zurzeit ausnahmsweise in einigen Verwaltungsbereichen, und es betrifft keinen Fall in einer Epidemie. In den übrigen Bereichen werden die Aufsichtsmittel nicht systematisch benannt. Angesichts der epidemischen Lage werden etwa ein Risiko-Reporting-System (§ 17 Abs. 1 NvG), eine Frühwarnung (§ 64 NvG) vorgesehen. Im Wesentlichen handelt es sich auch um ein Informationsrecht, das überwiegend in der Überwachungsphase durchgeführt wird. Dabei ist eine allgemeine Aufsicht auf das Vorgehen der Vollzugsaufgaben wie in Deutschland nicht zu finden. Insofern erfasst die Aufsicht in Deutschland ein weiteres Ausmaß. Wenn sich eine Infektionskrankheit überregional ausbreitet, erlaubt dies dem Bund in Deutschland zu prüfen, ob die Länder in einem dynamischen Infektionslage ihre Aufgaben rechtmäßig erfüllen.

4. Gesamtbetrachtung

Aus einer Gesamtbetrachtung übernehmen die beiden unteren Ebenen im Verwaltungsbereich die reinen Ausführungsaufgaben in einer epidemischen Lage, sodass eine regionale Handlung gegen die örtliche Infektionslage gleichermaßen in beiden Staaten sichergestellt wird. Daneben werden in beiden Staaten die Aufgaben der oberen Ebene überwiegend auf einen Unterstützungscharakter begrenzt, und betreffen nur ausnahmsweise einzelne Ausführungsbefugnis insbesondere über das Gesundheitssystem. Der Unterschied besteht maßgeblich

⁵⁷⁹ Vgl. BVerfGE 137, 108 (149); 127, 165 (221).

⁵⁸⁰ Vgl. Gu Lei, Forschung zum vertikalen Management der chinesischen Regierung vor dem Hintergrund der Dezentralisierung, Zeitschrift der Tangshan Normal Universität 2018 (05), S. 115. [顾蕾:《分权背景下的中国政府垂直管理研究》,载《唐山师范学院学报》2018年第5期,第115页].

darin, dass in China die zentrale Regierung zusätzlich eine Befugnis über den Lockdown großer und mittelgroßer Städte oder provinzübergreifender Gebiete besitzt.

Daneben lassen sich die Unterschiede im Verwaltungsbereich maßgeblich anhand der Einflussmöglichkeit der oberen Ebene erkennen. Durch die Untersuchung zeigt sich auf abstrakter Ebene eine schwächere Einflussmöglichkeit des Bundes in Deutschland, dass etwa die organisatorischen und verfahrensrechtlichen Bundesregelungen von den Ländern abgewichen werden können, oder der nationale Plan weiterhin keinen verbindlichen Rechtscharakter besitzt. In China wird keine Abweichungsmöglichkeit der lokalen Ebene vorgesehen, und der nationale Plan wird beim Erlass örtlichen Plans berücksichtigt. Bei dynamischen Infektionslagen schafft in Deutschland die Abweichungsmöglichkeit mehr Flexibilität, dass neben einer einheitlichen Regelung ein örtliches Maßstab noch denkbar ist. Auf konkreter Ebene bezieht sich die Einflussmöglichkeit der oberen Ebene in beiden Staaten auf unterschiedliche Schwerpunkte. Im deutschen Modell betrifft die Rechtsaufsicht der oberen Ebene einen weiteren Ausmaß, dass die Vorgänge der Aufgabenerfüllung durch die Länder alle angesichts der vom Infektionsschutzgesetz festgestellten Pflichten überprüfbar sind. Im chinesischen Modell erscheint wegen der unbenannten Anforderungen eine starke Weisungsbefugnis, die ebenfalls die tatsächliche Wirkung in Frage stellen. Insofern wird insgesamt in Deutschland eine einheitliche Steuerungsmöglichkeit auf konkreter Ebene effektiver ausgestaltet.

Schlusswort

Die weltweit verbreitete Corona-Pandemie stellt Herausforderungen insbesondere dafür, wie ein Staat aus der vertikalen Hinsicht auf die sich andauernd veränderten Infektionsfälle reagieren kann. In einer epidemischen Lage ist ein Infektionsgeschehen dynamisch, komplex, und überraschend. Üblicherweise verlangen die Merkmale eines Infektionsgeschehens eine Infektionsbekämpfung im örtlichen Maßstab, die von Ort zu Ort wahrscheinlich unterschiedlich ist. Eine überregionale oder nationale Ausbreitung der Krankheit erfordert dann eine einheitliche Handlung. Bei einem längerfristigen Fall ist nach einer einheitlichen Bewältigung wieder eine regionale Handlung wahrscheinlich erforderlich. Dazu steht im Mittelpunkt das wesentliche Thema - die vertikale Aufgabenteilung. Die Corona-Krise ist zwar vorbei, aber in den letzten Jahren sind schon viele neue Krankheiten unerwartet eingetreten, was in der Zukunft auch der Fall sein könnte. Zum Ende der Coronazeit soll ein Blick auf die vertikale Aufgabenteilung in einer epidemischen Lage entworfen werden.

In Deutschland und in China wird trotz einigen theoretischen Unterschiede heutzutage die Rolle der unteren Ebene funktionell ähnlich bewertet, dass sie besser in der Lage ist, Rücksicht auf die örtlichen Besonderheiten zu ziehen, oder Experimentalfunktionen zu nehmen. Weiterhin werden in beiden Staaten die Zuständigkeitsbereiche gleichweise in der Verfassung festgelegt, und die Ausübung der Kompetenz könnte trotz der unterschiedlichen Interpretationen die Grenze nicht überschreiten. Daneben werden im kompetenzrechtlichen Bereich ähnliche Gedanken, wie Kooperation und gegenseitige Rücksichtnahme, auf unterschiedliche Weise gleichmäßig betont. In den letzten Jahren haben sie auch vergleichbare Entwicklungen im kompetenzrechtlichen Bereich, dass im Gesetzgebungsbereich die Befugnisse der unteren Ebene zurückhaltend gestärkt werden.

In Bezug auf eine epidemische Lage fallen in beiden Staaten die Angelegenheiten überwiegend in den gemeinsamen Gesetzgebungsbereich, und die obere Ebene hat ebenfalls das hauptsächliche normative Programm ausgearbeitet. Dazu kommen dennoch wichtige Unterschiede. Maßgeblich ist das Regelungspotenzial des Bundes, dass er einheitliche Regelungen über die Schutzmaßnahmen ohne weitere Umsetzung der Länder erlassen kann (§ 28b IfSG). Hingegen in China erfasst die zentrale Gesetzgebung insbesondere Rahmenvorgaben über die Schutzmaßnahmen. Wenn sich die Krankheit überregional oder national ausbreitet, ist es das Bedürfnis nach einheitlichen Regelungen im gesamten Gebiet nicht leicht wie in Deutschland zu erfüllen.

Auf der unteren Ebene verfügen im Gesetzgebungsbereich insgesamt in Deutschland die Länder über begrenzte Handlungsmöglichkeit. Denn die Landesgesetzgebung beschränkt sich grundsätzlich auf bestimmte Aspekte, die die Bundesgesetzgebung den Ländern überlässt (Art. 72 GG), obwohl nach dem Blick in die Praxis solcher Raum wegen der zunehmenden Bundesregelungen eher klein ist. Anders als in Deutschland wird in China der lokalen Ebene grundsätzlich Rechtsetzungsbefugnis über eine epidemische Lage eingeräumt (§§ 80, 81, 82 GGG), solange die lokale Regelung keine inhaltlich widerstreitenden Bestimmungen mit der zentralen Regelung erfasst (§ 80 GGG). Die Kooperationsmöglichkeit im Rahmen der lokalen Rechtsetzung (§ 83 Abs. 1 GGG) ermöglicht der unteren Ebene weiterhin, selbst eine einheitliche Regelung im bestimmten Bereich auszuarbeiten, falls sich die Krankheit auf mehrere Regionen ausbreitet. Dies erlaubt der unteren Ebene in China, in einer epidemischen Lage eine positive Rolle im Gesetzgebungsbereich zu übernehmen, insbesondere wenn neue Krankheiten auftreten.

Vor der Gesetzesausführung könnte in beiden Staaten die untere Ebene anhand der Normsetzungsbefugnis relevante Vollzugsaufgaben im Detail regeln, die dann

von der unteren Ebene durchgeführt werden. Dies ermöglicht grundsätzlich eine regionale Infektionsbekämpfung in beiden Staaten. Wichtige Unterschiede bestehen darin, welche Rolle die obere Ebene in einer solchen epidemischen Lage spielt. Im Normsetzungsbereich kann in Deutschland der Bund sowohl durch Treffen mit den Ländern auf die Landesverordnung einwirken, und als auch selber direkt umsetzbare Verordnungen über Schutzmaßnahmen erlassen (§ 28b Abs. 1 IfSG). Im besonderen Fall kann der Bund Rechtsverordnung über Ausnahmen oder Abweichungen der Gesundheitsgesetze erlassen (§ 5 II IfSG), damit die gesundheitsrechtlichen Bestimmungen sich besser an die aktuellen Umstände anpassen. Hingegen in China kann die zentrale Normsetzung wegen der allgemein eingeräumten Normsetzungsbefugnis zwar weitere Aspekte treffen (§ 72 GGG), aber sie erfasst regelmäßig Rahmenvorgaben. Dies führt dazu, dass in China die obere Ebene nicht wie in Deutschland im Wege der Normsetzung tiefgehend auf eine epidemische Lage reagiert.

Im Verwaltungsbereich beschränken sich in beiden Staaten die Aufgaben der oberen Ebene überwiegend auf einen Unterstützungscharakter, obwohl die Einflussmöglichkeit auf die Aufgabenerfüllung durch die untere Ebene sowohl in abstrakter als auch in konkreter Hinsicht weiter differenziert ist. In China wird der lokalen Ebene keine Abweichungsmöglichkeit über Organisation und Verwaltungsverfahren wie in Deutschland vorgesehen, und der nationale Plan soll anders als in Deutschland beim Erlass eines lokalen Plans stets berücksichtigt werden. Bei überregionaler Ausbreitung der Epidemie wird in Deutschland das Bedürfnis nach einem einheitlichen Verwaltungsverfahren nicht wie in China ohne Störungen erfüllt, aber die Abweichungsbefugnis der Länder schafft mehr Flexibilität, insbesondere bei einer dynamischen Infektionslage. In Deutschland hingegen wird die Einflussmöglichkeit auf einen Einzelfall effektiver gestaltet. Denn anders als in China werden die Anforderungen des Weisungsrechts zugleich in Details benannt (Art. 84 V GG), die ebenfalls die faktische Wirkung sicherstellen. Auch beschränkt sich die Aufsicht nicht auf die Überwachungsphase

wie in China, und kann das Vorgehen der Vollzugsaufgaben treffen (Art. 84 III GG). Wenn sich die Krankheit überregional oder sogar national ausbreitet, erlaubt dies dem Bund in Deutschland zu prüfen, ob die Länder in einem dynamischen Infektionslage ihre Aufgaben rechtmäßig erfüllen.